

# POLITISCHE STUDIEN 462

Orientierung durch Information und Dialog

 Hanns  
Seidel  
Stiftung

66. Jahrgang | Juli-August 2015 | ISSN 0032-3462 | € 5,50

/// IM FOKUS

## BRAUCHEN WIR EIN EINWANDERUNGSGESETZ?

Mit Beiträgen von

Herbert Brücker | Serap Güler | Kay Hailbronner | Stefan Luft | Stephan Mayer



/// MICHAEL STENGER Politische-Studien-Zeitgespräch zur SchlaU-Schule für junge Flüchtlinge

/// JULIA OBERMEIER Das neue Weißbuch der Bundeswehr

/// CLAUDIA SCHLEMBACH Rationalität-Gleichgewicht-Varoufakis?

[www.hss.de](http://www.hss.de)



Bei TTIP wird mehr über die **RISIKEN** als die Chancen geredet.

## SCHMELZTIEGEL TTIP

Ein Freihandelsabkommen unter Hunderten bestehender Verträge hat sich an die Spitze medialer Aufmerksamkeit gearbeitet. „TTIP“, kurz für Transatlantic Trade and Investment Partnership, hat mit dem Chlorhuhn, der kleinen Variante von Adler bzw. Eagle, sogar ein Wappentier.

Dabei begann alles harmlos: EU und USA wollten ihren 800 Millionen Menschen den Wirtschaftsraum von Zöllen und sog. nicht-tarifären Handelshemmnissen befreien, um Wachstum und Arbeitsplätze zu sichern. Das klingt vernünftig, zumal die Partner bereits intensive Handelsbeziehungen pflegen. TTIP aber hat sich zu einem Schmelztiegel von Antiamerikanismus, Globalisierungskritik, Antilobbyismus und Misstrauen gegen die Entscheidungsprozesse der europäischen Institutionen entwickelt, bei dem viel über Risiken, viel weniger über Chancen die Rede ist.

Transparenz, Standards und Schiedsgerichte – das sind die drei konkreten Ansatzpunkte, an denen sich Kritik, Emotionen, Informationen und Fehlinformationen entzünden.

In Sachen Transparenz im Verhandlungsprozess hat die neue Handelskommissarin Malmström sehr eindrucksvoll die Lernfähigkeit der Institution unter Beweis gestellt und positive Signale gesetzt. Die Standards werden nicht gesenkt werden. Das ist zwischenzeitlich durchdekliniert. Zeit, die Chancen, die sich hier vor allem für den Mittelstand bieten, in den Blick zu nehmen. Aktuell stehen die Schiedsgerichte im Kreuzfeuer. Wenn es gelingt, diese deutsche Erfindung aus dem Jahr 1957 modernen Bedingungen anzupassen, ist das sicherlich ein Gewinn für den Welthandel. Vorschläge zu einer rechtsstaatlichen Reform liegen bereits auf dem Tisch.

Für das Exportland Deutschland geht es auch um die Frage, ob wir uns von unserem größten Handelspartner abwenden wollen, oder ob wir trotz NSA und Co. mit Amerika die Chance nutzen möchten, Standards des weltweiten Handels gemeinsam zu definieren. Das wäre ein robuster Schritt in Richtung Partnerschaft auf Augenhöhe.

**Dr. Claudia Schlembach**  
ist Referentin für Wirtschaft und Finanzen der Akademie für Politik und Zeitgeschehen, Hanns-Seidel-Stiftung, München.



50

# INHALT



31



66



73

## IM FOKUS

- 12** **BRAUCHEN WIR EIN EINWANDERUNGSGESETZ?**  
Einführung  
**SUSANNE SCHMID**
- 16** **NEUES RECHT FÜR EINWANDERER?**  
Migrationsziel Deutschland  
**KAY HAILBRONNER**
- 31** **EINWANDERUNGSGESETZ: CHANCEN UND NEBENWIRKUNGEN**  
Migration ist nur eingeschränkt steuerbar  
**STEFAN LUFT**
- 41** **WIR BRAUCHEN KEIN NEUES GESETZ**  
Im Rahmen des Möglichen  
**STEPHAN MAYER**
- 50** **EINE NEUE GESETZLICHE GRUNDLAGE IST NÖTIG**  
Willkommen in Deutschland!  
**SERAP GÜLER**

## 58 DEUTSCHLAND BRAUCHT EIN EINWANDERUNGSGESETZ

Aktuelle Berichte  
**HERBERT BRÜCKER**

## POLITISCHE-STUDIEN-ZEITGESPRÄCH

### 06 DIE SCHLAU-SCHULE FÜR JUNGE FLÜCHTLINGE

Integration durch Bildung  
**MICHAEL STENGER**

## ANALYSEN

### 66 DAS NEUE WEISSBUCH

Aufräumen in der Sicherheitspolitik  
**JULIA OBERMEIER**

## ESSAY

### 73 RATIONALITÄT – GLEICHGEWICHT – VAROUFAKIS?

Homo ludens  
**CLAUDIA SCHLEMBACH**

## AKTUELLES BUCH

### 79 DEUTSCHLAND BRAUCHT DRINGEND MEHR NACHWUCHS

Sehen wir bald alt aus?  
**SUSANNE SCHMID**

## RUBRIKEN

- 03 EDITORIAL
- 81 REZENSIONEN
- 100 ANKÜNDIGUNGEN
- 102 IMPRESSUM

/// Integration durch Bildung

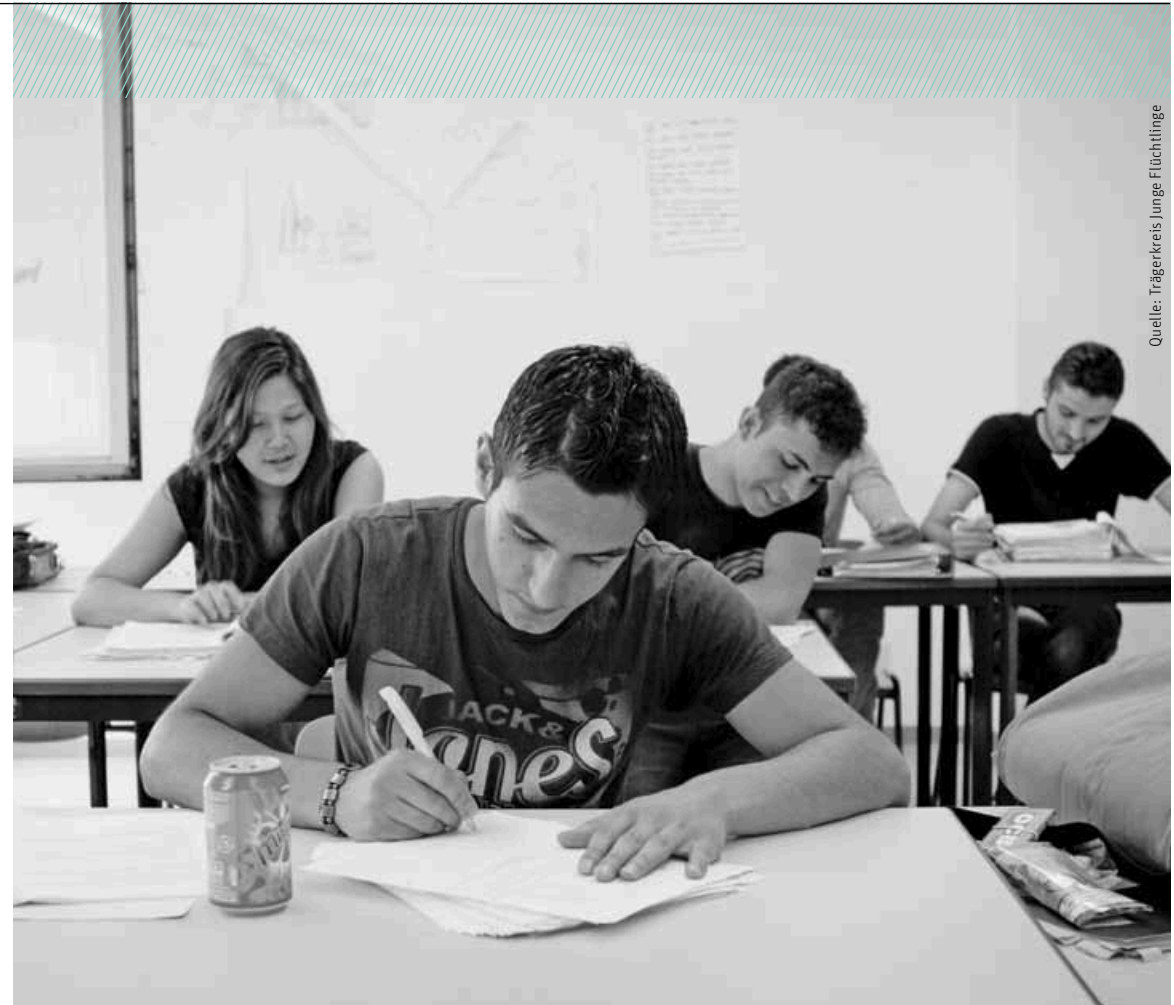
## DIE SCHLAU-SCHULE FÜR JUNGE FLÜCHTLINGE

**MICHAEL STENGER** /// gründete 2000 mit einigen Gleichgesinnten aus der Flüchtlingsarbeit den Verein „Trägerkreis zur Förderung von Bildung und Integration von Flüchtlingskindern und -jugendlichen e. V.“, der sich heute „Trägerkreis junge Flüchtlinge e. V.“ nennt. Im gleichen Jahr wurde von dieser Initiative die SchlaU-Schule ins Leben gerufen. Die SchlaU-Schule ist offiziell eine staatlich anerkannte Berufsfördereinrichtung für junge Flüchtlinge in München und erhielt 2014 den Preis der Jury des Deutschen Schulpreises. Die Absolventen werden hier analog zum Kernfächerkanon der bayerischen Mittelschulen unterrichtet. Dieses Projekt fand und findet immer noch sehr große Aufmerksamkeit, was auch die vielen Auszeichnungen belegen. So erhielt die SchlaU-Schule 2003 den Förderpreis „Münchner Lichtblicke“, 2004 bestätigte das Kultusministerium die staatliche Anerkennung der SchlaU-Schule für Flüchtlinge als Berufsfördereinrichtung und 2009 bekam Michael Stenger von der weltweit agierenden Organisation zur Förderung von Sozialunternehmertum die Auszeichnung zum Ashoka-Fellow. 2011 erhielt er die Integrationsmedaille der Bundesregierung. 2014 wurde Michael Stenger der Bambi für Integration überreicht.

**Politische Studien:** Herr Stenger, was war Ihre Motivation, sich in der Flüchtlingsarbeit zu engagieren? Wie und warum wurde die Idee der SchlaU-Schule geboren?

**Michael Stenger:** Als Anfang der 90er-Jahre in Deutschland eine extreme An-

ti-Flüchtlingsstimmung sowie -politik herrschte und diese in dem für mich menschlich inakzeptablen Einschnitt in unser Grundgesetz gipfelte, wurde für mich der Vorbehalt gegen die UN-Kinderrechtskonvention und damit der Entzug der Kinderrechte, genauer für



Quelle: Trägerkreis Junge Flüchtlinge

Bildung als Chance – die SchlaU-Schule steht jungen unbegleiteten Flüchtlingen zur Seite.

die 16- bis 18-jährigen unbegleiteten, minderjährigen Flüchtlinge (UMF) ein unhaltbarer Dauerzustand, dem ich etwas entgegen setzen wollte. Meine asylpolitische Arbeit beim Bayerischen Flüchtlingsrat und die Gründung meiner ersten Sprachenschule gingen dann sozusagen ineinander über und führten schließlich zur Gründung von SchlaU.

**Politische Studien:** Sicherlich ging nicht alles so glatt. Was waren die größten Hürden bei der Umsetzung Ihres Projekts?

**Michael Stenger:** Die größte Hürde war

eben dieser zuvor beschriebene, gesamtgesellschaftliche Gegenwind und von daher war klar, dass die zu akquirierenden Mittel zunächst nur durch Stiftungen bzw. die private Hand erfolgen konnten. Die Stadt München nahm unsere Initiative zum Glück sehr schnell wahr, was zum Beginn der Förderung durch die Öffentliche Hand führte. Da uns damals aus vielen Schulen sog. „unbeschulbare UMF“ zugeführt wurden, wurde uns sehr schnell klar, wie wichtig ein UMF-spezifisches, pädagogisches Konzept ist.



Anfang der 90er-Jahre herrschte in Deutschland eine extreme Anti-Flüchtlingsstimmung, dem ich etwas **ENTGEGEN** setzen wollte.

**Politische Studien: Wie viele und welche Schüler werden in der SchlaU-Schule unterrichtet und wie setzt sich die Lehrerschaft zusammen?**

**Michael Stenger:** Es sind derzeit 225 Schüler bei SchlaU und 75 bei unserer Tochterschule ISuS (Integration durch Sofortbeschulung und Stabilisierung) für die neu ankommenden jungen Flüchtlinge. Sie kommen aus den Kriegs- und Krisenregionen der Welt. Die Lehrkräfte sind zu ca. 90 % DaF / DaZ-Lehrkräfte (Deutsch als Fremdsprache / Deutsch als Zweitsprache). Genau dieser Lehrerklientel bedarf es bei der Beschulung von Flüchtlingen, aber gerade hinsichtlich der hohen Alphabetisierungsnotwendigkeit auch der Kenntnisse aus dem Grund- und Förderschulbereich.

**Politische Studien: Wie kommen die Schüler an Ihre Schule?**

**Michael Stenger:** Früher wurden sie von den Betreuungs- und Vormundschaftsstellen direkt an uns vermittelt, aber hier hat die Stadt München der wachsenden Herausforderung frühzeitig Rechnung getragen und im Amt für Wohnen und Migration eine Koordinierungsstelle geschaffen. Frau Prem stemmt diese enorme Aufgabe mit

Bravour. Die Anmeldungen gehen bei ihr ein und sie vermittelt die Schulplätze.

**Politische Studien: Die Herausforderung an die Lehrer und Betreuer der SchlaU-Schule ist ja eine ganz besondere. Die Kinder und Jugendlichen, die Sie betreuen, sind der deutschen Sprache nicht mächtig, müssen teilweise alphabetisiert werden, sollen sich in einem neuen Kulturkreis zurechtfinden, sind häufig traumatisiert, haben ein sehr unterschiedliches Bildungsniveau – die Liste ließe sich endlos weiterführen. Wie bewältigen Sie diese Aufgaben?**

**Michael Stenger:** Das klingt mir zu sehr nach „schwieriger Schülerklientel“. Es sind lediglich Schüler in einer schwierigen Lebenslage. Wie schaffen wir das? Durch eine Pädagogik der Anerkennung, die darauf basiert, dass wir ein möglichst individuelles Eingehen auf jede Persönlichkeit realisieren können. Unser Konzept sieht deshalb kleine Klassen bis max. 16 Schüler vor. Ein intensiver, sozialpädagogischer Betreuungsschlüssel gewährt das Auffangen psychischer Destabilitätsphasen, die Interaktion der Sozialpädagogen mit den Lehrkräften und der Schulleitung fördert dies sehr – und dies alles krei



Michael Stenger, der Leiter und Mitbegründer der SchlaU-Schule, im Gespräch mit Paula Bodensteiner

natürlich das so überaus wichtige Vertrauensverhältnis zu und mit den Schülern und befördert die identitätsstärkende, neue Wahrnehmung ihrer Lebensperspektive.

**Politische Studien: Wie lange bleiben die Schüler bei Ihnen?**

**Michael Stenger:** Das ist sehr unterschiedlich und variiert, abhängig auch von der Vorbildung im Herkunftsland und dem Einfluss ihrer größten Ängste

wie z. B. Sorge um die Familie, falls überhaupt noch vorhanden, oder der Angst vor Abschiebung. Die „Überflieger“ schaffen es innerhalb von einem Jahr nach Beginn des Erlernens der deutschen Sprache, die nicht Vorgebildeten und deswegen langsamer Lernenden brauchen bis zu vier Jahre.

**Politische Studien: Wie geht es für die Jugendlichen weiter, wenn sie Ihre Schule verlassen?**

**Michael Stenger:** In unserem Zusatzprojekt „SchlaUzubi“ werden sie nach der Vermittlung in die duale Ausbildung oder auf weiterführende Schulen bis zum erfolgreichen Abschluss unterstützt und begleitet.

**Politische Studien: 2012 erfolgte unter Ihrer Ägide die Gründung der Partnerschule ISuS (Integration durch Sofortbeschulung und Stabilisierung), die Sie bereits erwähnt haben. Hat die Tochterschule die gleiche Zielsetzung wie die SchlaU-Schule oder gibt es Unterschiede?**

**Michael Stenger:** Nun, der Unterschied liegt auf der Hand bzw. der Name ist das Programm. Es handelt sich um die gleiche Schülerklientel, aber ISuS ist spezialisiert auf die Aufgaben, die es zu Beginn des Aufenthalts und des Lernens zu erfüllen gilt. Es geht um eine willkommen heißende Aufnahme, um identitätsstabilisierende Hilfen und in vielen Fällen um die notwendige Alphabetisierung. Hier sehe ich noch großen Nachholbedarf im gesamten deutschen Schulsystem, wenn man sich der Herausforderung wirklich stellen will.

**Politische Studien: In den letzten Jahren sind die Flüchtlingszahlen dramatisch angestiegen und es ist davon auszugehen, dass sich dieser Trend fortsetzen wird.**

**Was sollte man Ihrer Meinung nach tun, um dieser Herausforderung noch effektiver zu begegnen?**

**Michael Stenger:** Jedenfalls nicht, indem man, wie das die Innenminister vorschlagen, die Grenzen nach Europa weiter dicht macht und glaubt, dieses doch „menschlich so unerträgliche Sterben im Mittelmeer“ dadurch zu lösen, dass man die maroden Schlepperschiffe zerstört oder – noch perfider –, indem man ausgerechnet in einem Land wie Libyen Asylschnellverfahren durchführen lassen will, um herauszufiltern, wer nach Europa einreisen darf.

Solange es Kriege, Bürgerkriege, Hungersnöte und zerstörte Lebensgrundlagen in der Welt gibt, werden Menschen um ihr Leben fliehen. Wir haben als derart reiches Land die Verantwortung, unser eigenes Zutun zu diesen Situationen in den Herkunftsländern selbstkritisch unter die Lupe zu nehmen. Die Waffen- und Rüstungsindustrie exportiert Leid, das die Menschen in die Flucht treibt, ebenso wirtschaftliche Aspekte wie Freihandelszonen oder die immer größer werdenden Probleme des Klimawandels.

Diese tatsächlichen Fluchtursachen müssen verantwortlich angegangen werden, denn kein Mensch flieht freiwillig. Und wenn Menschen fliehen,

“

Die **TATSÄCHLICHEN** Fluchtursachen müssen verantwortlich angegangen werden, denn kein Mensch flieht freiwillig.

dann dürfen wir, die nur einen Bruchteil der weltweit über 50 Millionen Flüchtlinge bei uns aufgenommen haben, nicht die Tür versperren, sondern sollten sie offen willkommen heißen.

**Politische Studien: Herr Stenger, ich danke Ihnen für das Gespräch.**

**Das Interview führte Paula Bodensteiner, Referentin für Bildung und Erziehung, Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung, München. ///**



**/// MICHAEL STENGER**

ist Mitbegründer und Leiter der Bildungseinrichtungen SchlaU-Schule, SchlaUzubi und ISuS (Integration durch Sofortbeschulung und Stabilisierung) für junge Flüchtlinge, München.

“

Unser Konzept ist eine Pädagogik der Anerkennung, die auf einem möglichst INDIVIDUELLEN Eingehen auf jede Persönlichkeit basiert.

/// Einführung

## BRAUCHEN WIR EIN EINWANDERUNGSGESETZ?

**SUSANNE SCHMID** /// Zehn Jahre nach Einführung des „Zuwanderungsgesetzes“ bestimmt die Debatte um den Zuzug nach Deutschland und die damit einhergehende Gesetzgebung erneut die politische Agenda. Braucht Deutschland ein „Einwanderungsgesetz“? Wie groß sind Regelungsbedarf und gesetzliche Spielräume tatsächlich? Welche Einwanderungsländer könnten als Vorbild dienen? Kann demographisch bedingter Fachkräftemangel durch strategisches Zuwanderungsmarketing und eine offenere Willkommenskultur kompensiert werden? Ist die Debatte symbolpolitisch motiviert?

Vor zehn Jahren wurden Zuwanderung und Integration in Deutschland erstmals in einem Gesetz geregelt. Nach langwierigen politischen Verhandlungen trat am 1. Januar 2005 das „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern“ (Zuwanderungsgesetz) in Kraft. Ab 2007 folgten weitere Ergänzungen. So wurden relevante EU-Richtlinien wie die Dublin-II-Verordnung, die Qualifikationsrichtlinie, die Forscherrichtlinie und die Richtlinie zur Blue Card umgesetzt. Derzeit bestimmen die Debatte um Zuwanderung nach Deutschland und die damit einhergehende Gesetzgebung erneut die politische Agenda.

Aufgrund von demographischem Wandel und Fachkräftemangel ist Deutschland zunehmend auf Einwanderung angewiesen. Experten aus Wissenschaft, Politik, Wirtschaft und Gesellschaft widmen sich daher erneut folgenden Kernfragen:

### Deutschland braucht die QUALIFIZIERTE Zuwanderung.

Wie kann man Zuwanderung vorausschauend steuern? Wie kann man dem demographischen Wandel Rechnung tragen und dabei den Steuerungs- und Entwicklungsgedanken nicht außer Acht lassen? Welche Rolle spielt eine



Experten und Veranstalter der Tagung am 15. April 2015 im Konferenzzentrum München (v. l.): Christian Klos, Ursula Männle, Kay Hailbronner, Serap Güler, Stephan Mayer, Susanne Schmid und Stefan Luft.

offenere Willkommenskultur für qualifizierte Einwanderung? Wie gelingt erfolgreiche Integration?

Auch die bestehenden Rechtsgrundlagen werden in diesem Zusammenhang wieder infrage gestellt: Sind die aktuellen Regelungen zu kompliziert, zu unübersichtlich und erschweren qualifizierte Einwanderung? Brauchen wir ein „Einwanderungsgesetz“? Kann das kanadische Modell als Vorbild für ein deutsches Einwanderungsgesetz dienen? Wie könnte ein solches aussehen und was soll es bringen? Wen betreffe ein Einwanderungsgesetz?

Anknüpfend an die letzte Frage wird rasch deutlich, dass aufgrund bereits bestehender verfassungs- und europarechtlicher Regelungen ein neues Ge-

setz nur einen geringen Teil der Zuwanderer betreffe, nämlich in erster Linie Staatsangehörige aus Nicht-EU-Ländern, die wegen einer Erwerbstätigkeit nach Deutschland kommen. Betrachtet man vor diesem Hintergrund das Migrationsgeschehen des Jahres 2014, so zeigt sich Folgendes: Laut Ausländerzentralregister (AZR) sind im Jahr 2014 insgesamt 1.149.045 ausländische Staatsangehörige nach Deutschland zugewandert und 472.315 abgewandert. Unter den 2014 zugewanderten Personen befanden sich 630.243 EU-Bürger (ohne Deutsche) und 518.802 Staatsangehörige aus Nicht-EU-Ländern, sogenannten Drittstaaten. Damit beträgt der Anteil der EU-Bürger an der Zuwanderung 55 %, derjenige der Staats-

angehörigen aus Drittstaaten 45 %. Die Fortzüge unterteilen sich in die Abwanderung von 290.934 Unionsbürgern (62 %) und 181.381 Drittstaatsangehörigen (38 %). Der Gesamtwanderungssaldo lag im Jahr 2014 damit bei +676.730 (Drittstaatsangehörige: +337.421 / EU-Bürger: +339.309). Im Vergleich zum Vorjahr hat sich die Nettozuwanderung um mehr als +30 % erhöht, für 2015 ist ein weiterer Anstieg zu erwarten.

Differenziert man die Zuzüge von Drittstaatsangehörigen (518.802) im Jahre 2014 nach ausgewählten Aufenthaltszwecken, so zeigt sich folgendes Bild: 12 % zogen aus familiären Gründen nach Deutschland, 11% kamen zur

### 10 Jahre nach Einführung des Zuwanderungsgesetzes bestimmt die DEBATE um den Zuzug nach Deutschland erneut die politische Agenda.

Ausbildung<sup>1</sup>, 7 % erhielten eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Erwerbstätigkeit, 9 % wurde eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen erteilt, 23 % erhielten eine Aufenthaltsge-stattung und 6 % eine Duldung.

Ein Einwanderungsgesetz hätte 2014 somit in erster Linie die 37.300 Drittstaatsangehörigen, die zu Erwerbszwecken nach Deutschland kamen, betroffen. Ihr Anteil an allen nach Deutschland zugewanderten ausländischen Staatsangehörigen betrug 2014 etwa 3 %.

Die Forderung nach einem Einwanderungsgesetz auf rein rechtliche Aspekte zu beschränken, würde jedoch zu kurz greifen. Den Akteuren geht es vielmehr um eine symbolische Zeichensetzung: Deutschland würde sich mit einem Einwanderungsgesetz stärker und überzeugender als Einwanderungsland im Kampf um die „besten Köpfe“ positionieren.

Um sich den komplexen Herausforderungen im Bereich Migration stellen zu können, ist ein multiperspektivischer, interdisziplinärer und offener Diskurs unabdingbar. Vor diesem Hintergrund veranstaltete die Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung am 15. April 2015 im Konferenzzentrum München eine Fachtagung mit dem Titel „Zehn Jahre Zuwanderungsgesetz – Brauchen wir ein Einwanderungsgesetz?“. Die Experten der Tagung analysieren im Folgenden die politisch-sozialen Herausforderungen und rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten im Bereich Migration.

Im ersten Beitrag macht Kay Hailbronner deutlich, dass der Regelungsbedarf und die Regelungsspielräume des Gesetzgebers überschätzt werden. Aufgrund verfassungs- und europarechtlicher Rahmenbedingungen ist der überwiegende Teil der Einwanderung nach Deutschland keiner Steuerung zugänglich. Die Einführung eines „Einwanderungsgesetzes“ hat somit eher symbolischen als sachlich-inhaltlichen Wert.

Stefan Luft zeigt auf, welche mitunter negativen Folgen Arbeitsmigration für die Herkunfts- und Zielländer wie auch für die Zuwanderer und Einheimischen haben kann. Er verweist darauf, dass Menschen zu einem erheblichen Teil aus politischen und wirtschaftli-

chen Zwängen heraus abwandern müssen und Migration somit nicht grundsätzlich etwas Positives bedeutet.

Stephan Mayer unterstreicht, dass es einer neuen Gesetzesgrundlage nicht bedarf, allenfalls punktueller rechtlicher Änderungen und einer besseren Kommunikation der Inhalte nach außen. Er sieht vor allem die Wirtschaft in der Pflicht, aktiver um qualifizierte Zuwanderer zu werben. Er fordert, das inländische Arbeitskräftepotenzial besser auszuschöpfen und der Abwanderung von Fachkräften entgegenzuwirken.

Serap Güler spricht sich für ein Einwanderungsgesetz aus, stellt jedoch klar, dass es ihr dabei nicht um eine neue Gesetzesgrundlage, sondern vielmehr um Symbolpolitik und Zuwanderungsmarketing geht. Sie bemängelt die Unübersichtlichkeit, Intransparenz und den Umfang des bestehenden Zuwanderungsgesetzes sowie seinen abschreckenden Titel.

Am Ende des Themenschwerpunkts folgt ein Thesenpapier von Herbert Brückner, worin er aufzeigt, dass Deutschland mittelfristig sehr viel mehr Zuwanderung aus Drittstaaten bräuchte, um dem Rückgang der Zuwanderung aus der EU und damit dem Rückgang des Erwerbsspielraums entgegen zu wirken. Hierfür wäre eine stärkere Öffnung des Arbeitsmarktes für Zuwanderer, insbesondere für Hochschulabsolventen und Personen mit berufsqualifizierenden Abschlüssen, aus Drittstaaten notwendig.

Die Beiträge der Experten zeigen, dass es bei der aktuellen politischen Debatte zum Thema „Brauchen wir ein Einwanderungsgesetz?“ nicht in erster Linie um eine neue Gesetzesgrundlage, sondern um ein strategisches Zuwanderungsmarketing und eine offenere Will-

kommenskultur für qualifizierte Einwanderer aus Drittstaaten geht.

Die demographische Entwicklung in Deutschland und der anhaltende Migrationsdruck dürften die Arbeit an einer kohärenten und transparenten migrationspolitischen Gesamtstrategie beschleunigen. Diese müsste der außen- und entwicklungspolitischen Dimension des Themas ebenso gerecht werden, wie einen Ausgleich zwischen Zuwanderungsdruck und Zuwanderungsbedarf zu finden. Hierfür müsste sie auf nationaler und regionaler Ebene als eine politische Querschnittsaufgabe angegangen werden. ///



#### /// DR. SUSANNE SCHMID

ist Referentin für Arbeit und Soziales, Demographischer Wandel, Familie, Frauen und Senioren, Akademie für Politik und Zeitgeschehen, Hanns-Seidel-Stiftung, München.

#### Anmerkungen

<sup>1</sup> 9 % der Drittstaatsangehörigen kamen 2014 zum Studium nach Deutschland, 2 % für Sprachkurse, Schulbesuche und sonstige Ausbildungen.

<sup>2</sup> Sonstige Gründe: 32 %.

/// Migrationsziel Deutschland

## NEUES RECHT FÜR EINWANDERER?

**KAY HAILBRONNER** /// Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung und einer steigenden Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften wird wieder verstärkt die Frage nach der Notwendigkeit eines Einwanderungsgesetzes aufgeworfen. Der Autor geht der Frage nach, welche Spielräume der Gesetzgeber angesichts zahlreicher EU-Regelungen hat und ob ein Bedarf für ein Einwanderungsgesetz für Drittstaatsangehörige besteht. Er kommt zu dem Ergebnis, dass das geltende Recht vieles schon ermöglicht, und spricht sich für eine stärkere Einbeziehung der Wirtschaft bei der Anwendung des geltenden Rechts aus.

### Die Ziele eines Einwanderungsgesetzes

Das Aufenthaltsgesetz formuliert die einwanderungspolitischen Ziele des deutschen Ausländerrechts folgendermaßen: „Das Gesetz dient der Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland. Es ermöglicht und gestaltet Zuwanderung unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit sowie der wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland. Das Ge-

setz dient zugleich der Erfüllung der humanitären Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland. Es regelt hierzu die Einreise, den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern.“

Was soll nun mit einem Einwanderungsgesetz geändert werden? Die Beantwortung der Frage hängt davon ab, was mit einem Einwanderungsgesetz erreicht werden soll. Die Nachfrage bei Politikern und Journalisten bringt wenig Klares zutage. Meistens wird die Erleichterung der qualifizierten Zuwande-



Dem Wirtschaftsstandort Deutschland droht zunehmend ein gravierender Fachkräftemangel.

rung genannt und auf die demographische Lage und den Arbeitskräftebedarf der Bundesrepublik Deutschland verwiesen. Mit der Schaffung einer Einwandereroption soll dem Ausländer mehr Klarheit über Rechte und Pflichten verschafft und damit die Attraktivität der Einwanderung nach Deutschland erhöht werden. Meistens wird mit einem Einwanderungsgesetz aber auch – wenn auch zumeist reichlich diffus – die Idee einer besseren Steuerung der Einwanderung – ökonomisch und integrationspolitisch – verbunden. Am klarsten gegen das geltende Begrenzungs- und Steuerungsprinzip gerichtet sind insoweit die Vorstellungen von Die Linke, die gegen eine „selektive“ Einwanderungspolitik Stellung nahmen

und eine generelle Öffnung der Einwanderungstore propagieren.

Nimmt man die einzelnen Vorschläge von Politikern und Experten aus dem Bereich der Sozialwissenschaften etwas genauer unter die Lupe, so stellt sich zwangsläufig ein Aha-Erlebnis jedenfalls für diejenigen ein, die nicht nur ihr Kurzzeitgedächtnis nutzen, sondern sich an die Debatte um das Zuwanderungsgesetz 2004 und die Zuwanderungskommission 2001 erinnern. Wie damals ertönt der Ruf nach einem Punktesystem nach kanadischem Vorbild, primär im Hinblick auf die unbestrittene Angewiesenheit Deutschlands auf ausländische Arbeitskräfte. Die Qualifizierungsmerkmale für das neue Auswahlverfahren sollen allgemeiner Art und nicht an ein Joban-

gebot gebunden sein. Willkommenskultur, Patenschaften, Sprachförderung, Engpassanalysen und erleichterte Einbürgerung sind weitere häufig genannte Mosaiksteine einer neuen Einwanderungspolitik. Was aber ist daran neu und vor allem, weshalb bedarf es hierzu eines „Einwanderungsgesetzes“?

Geht man dieser Frage näher nach, so ist zunächst festzustellen, dass viele der Protagonisten eines Einwanderungsgesetzes sich kaum die Mühe gemacht haben, zu untersuchen, inwieweit wir bereits ein Einwanderungsgesetz haben, das die genannten Ziele vorsieht. Mit anderen Worten: Was das Aufenthaltsgesetz bereits regelt, wird weitgehend ignoriert. Zum anderen bestehen verbreitete Fehlvorstellungen über die Regelungsspielräume des

**Ein Einwanderungsgesetz soll die Begrenzung des Aufenthaltsgesetzes mittels einer klar geregelten ZUWANDERUNG ablösen.**

deutschen Gesetzgebers. Ich werde daher im Folgenden versuchen, Regelungsmöglichkeiten und Regelungsbedarf anhand von drei Grundthesen darzulegen:

- Der weitaus größte Teil der Einwanderung nach Deutschland ist auf Grund verfassungs- und europarechtlicher Rahmenbedingungen im Hinblick auf einwanderungsrechtliche Ziele keiner Steuerung zugäng-

lich. Das unterscheidet Deutschland ganz wesentlich von den klassischen Einwanderungsländern.

- Das geltende Aufenthaltsrecht enthält bereits eine Vielzahl von Aufenthaltstiteln zum Zweck einer Erwerbstätigkeit, der Berufsausbildung und neuerdings auch der Arbeitssuche. Mit wenigen Ausnahmen können aus diesen grundsätzlich zeitlich beschränkten Aufenthaltstiteln Daueraufenthaltsrechte erwachsen. An den Stellschrauben des Aufenthaltsgesetzes lässt sich im Hinblick auf die innere Konsistenz und praktische Anwendbarkeit selbstverständlich drehen und wird auch kräftig gedreht. Verbesserungen sind möglich und nötig. Eines Einwanderungsgesetzes bedarf es dazu nicht.
- Der Status eines Einwanderers ist im geltenden Ausländerrecht und EU-Recht faktisch längst eingeführt, auch wenn der Begriff nicht ins Gesetz aufgenommen wurde. Probleme einer effektiveren einwanderungsrechtlichen Steuerung resultieren weniger aus dem Fehlen gesetzlicher Regelungen als aus deren mangelnder Anwendung. Für eine zusätzliche Einwanderungsoption nach dem Vorbild klassischer Einwanderungsländer auf der Grundlage eines Punktesystems besteht derzeit weder ein Regelungsbedarf noch ein praktischer Nutzen.

#### Fakten und Regelungsspielräume

Zur Erklärung der nachfolgenden Präzisierung meiner Thesen sind einige Fakten, auch wenn sie mittlerweile hinreichend oft publiziert wurden, unumgänglich. Die Bundesrepublik Deutschland ist eines der größten Einwanderungsländer der Welt. 16 Mio. Personen

mit Migrationshintergrund und ein Ausländeranteil an der Bevölkerung von ca. 9 % sprechen eine deutliche Sprache. Im Jahre 2013 wurde eine Nettozuwanderung von ca. 473.000 Personen registriert. 41 % der Neuzuwanderer entfielen auf Drittstaatsangehörige, der Rest auf Unionsbürger. Bei der Zuwanderung der Unionsbürger stehen Polen mit netto 79.610, Rumänien mit 49.551 und Bulgarien mit 20.729 an der Spitze.

**Das geltende Aufenthaltsrecht enthält bereits die nötigen Möglichkeiten, die jedoch ZU WENIG genutzt werden.**

#### Unionsbürger

Wenn wir über ein Einwanderungsgesetz sprechen, bleiben Unionsbürger und ihre freizügigkeitsberechtigten Familienangehörigen von vornherein außer Betracht. Sie besitzen bereits auf Grund der unionsrechtlichen Freizügigkeit ein Recht auf Einwanderung, dessen Voraussetzungen und Grenzen in der Unionsbürgerrichtlinie abschließend geregelt sind. Das Aufenthaltsgesetz findet auf sie keine Anwendung. Danach sind außer dem Erfordernis der Lebensunterhaltssicherung für einen Fünfjahreszeitraum für Nichterwerbstätige und eng auszulegenden Gesichtspunkten der öffentlichen Ordnung (gravierende Straftaten usw.) keinerlei Beschränkungen der Einwanderung und insbesondere nicht solche aus integrations- oder arbeitsmarktpolitischen Gründen zulässig.

Nun wird eingewandt, für die Deckung eines Einwanderungsbedarfs sei die EU-Freizügigkeit unerheblich, denn erstens bestehe mittel- und langfristig auch dort ein entsprechender Bevölke-

rungsschwund aufgrund der demographischen Entwicklung und zweitens sei davon auszugehen, dass die derzeitige EU-Binnenwanderung von Arbeitskräften nach Deutschland ein ausschließlich vorübergehendes Phänomen der durch die Finanzkrise ausgelösten Wirtschaftsschwäche einiger EU-Staaten sei. Die erste Behauptung hält schon statistischen Befunden, aus denen sich deutlich unterschiedliche „Reproduktionsraten“ innerhalb der EU ergeben, nicht stand. Für die zweite Behauptung fehlt es an gesicherten Erkenntnissen dafür, dass angesichts anhaltender hoher Arbeitslosigkeit, insbesondere auch für eine gut ausgebildete junge Generation und der damit verbundenen Wohlstandseinbußen in einer Reihe von EU-Nachbarstaaten, v. a. Spanien, aber auch Rumänien, Bulgarien, Ungarn und Italien, kein echtes Wanderungspotenzial nach Deutschland infolge einer Angleichung der Lebens- und Wirtschaftssituation innerhalb der EU zur Verfügung steht. Dafür müsste allerdings erheblich mehr an Anstrengungen in Bezug auf die Erleichterung des Erwerbs deutscher Sprachkenntnisse im EU-Ausland und die Förderung von Berufsausbildung für junge Unionsbürger unternommen werden.

#### Drittstaatsangehörige

Für sog. Drittstaatsangehörige besteht ein größerer einwanderungspolitischer Regelungsspielraum für den deutschen Gesetzgeber. Aber auch hier setzen Unionsrecht und Verfassungsrecht weitreichende Vorgaben. An der Spitze der faktischen Einwanderung nach Deutschland steht der Asylbewerberzugang. Nach eher bescheidenen 110.000 Personen im Jahre 2013 und einem Neuzugang von 173.000 Antragstellern im Jahre 2014 sind wir in den ersten zwei

Monaten des Jahres 2015 bereits bei ca. 45.000 Neuanträgen. Für 2015 werden ca. 400.000 Neuanträge prognostiziert. Der Asylbewerberzugang ist einer einwanderungsrechtlichen Steuerung weitgehend entzogen. Allenfalls bei negativem Ausgang des Asylverfahrens besteht ein einwanderungspolitischer Regelungsspielraum. Auch hier hat sich bei der Gewährung von Aufenthaltsrechten für Geduldete und dem Zugang zum Arbeitsmarkt viel getan. Darauf ist zurückzukommen.

An zweiter Stelle steht der Familiennachzug von Drittstaatsangehörigen mit einigermaßen konstant 45.000 Personen. Er ist im Hinblick auf Voraussetzungen und Inhalt der Rechte ebenfalls nur sehr begrenzt einwanderungsrechtlich regelbar. Was das Arbeitsmarktpotenzial von Familienangehörigen betrifft, so hat der Gesetzgeber vor kurzem den unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt eröffnet. Die EU-Familiennachzugsrichtlinie gewährt einklagbare Rechte. Der deutsche Gesetzgeber hat versucht, verbleibende integrationspolitische Regelungsspielräume durch ein Erfordernis deutscher Basissprachkenntnisse (Verständigung auf einfache Art in deutscher Sprache) für den Nachzug von Ehegatten, von dem zahlreiche Ausnahmen (z. B. wenn nur geringer Integrationsbedarf besteht, für den Nachzug zu hochqualifizierten Ausländern und bestimmte Gruppen von Staatsangehörigen) vorgesehen sind, zu nutzen. Der Europäische Gerichtshof hat dies vor kurzem im Hinblick auf türkische Staatsangehörige für unverhältnismäßig erklärt, wenn keine weiteren Ausnahmen in Härtefällen, z. B. für zuwandernde Analphabeten, zugelassen werden. Ob für Familienangehörige aus Drittstaaten am Erfordernis elementarer

deutscher Sprachkenntnisse im Hinblick auf die Familiennachzugsrichtlinie grundsätzlich festgehalten werden kann, ist strittig und beim Europäischen Gerichtshof anhängig.

Es bleibt die für ein Einwanderungsgesetz in erster Linie ins Auge gefasste Zuwanderung zum Zweck von Erwerbstätigkeit und Berufsausbildung. Insgesamt 33.734 Drittstaatsangehörigen ist 2013 ein Aufenthaltstitel zum Zweck der qualifizierten Beschäftigung nach § 18 Abs. 4 AufenthG erteilt worden, davon 14.520 im Jahr 2013 Eingereisten. Eine Blaue Karte für Hochqualifizierte haben 2013 11.290 Personen erhalten, von denen 4.127 im Jahr 2013 eingereist sind. Davon sind 6.150 in „Regelberufen“, 5.140 in „Mangelberufen“ tätig. 685 Aufenthaltserlaubnisse sind zum Zweck der Forschung und 4.263 zum Zweck der selbständigen Erwerbstätigkeit (einschließlich Freiberufler) erteilt

**Für ein EINWANDERUNGSGESETZ bleibt in erster Linie die Zuwanderung zum Zweck von Erwerbstätigkeit und Berufsausbildung.**

worden. Die höchste Kategorie von Aufenthaltsrechten (Niederlassungserlaubnis zur Erwerbstätigkeit) haben im Jahr 2013 4.487 Personen erhalten, davon 2.939 Erlaubnisse für Absolventen deutscher Hochschulen und 1.194 Erlaubnisse für Blue Card-Inhaber nach 33 Monaten beitragspflichtiger Tätigkeit in Deutschland. Die Vergleichszahlen für

das 1. Halbjahr 2014 liegen in etwa auf dem gleichen Niveau mit einer leicht ansteigenden Tendenz.

Entsprechendes gilt für die ca. 42.000 im Jahr 2013 nach Deutschland zum Zweck des Studiums eingereisten Drittstaatsangehörigen. Sie können nach erfolgreichem Studienabschluss zum Zweck der Arbeitssuche bis zu 18 Monate oder zum Zweck der Aufnahme einer dem erfolgreichen Studienabschluss entsprechenden Erwerbstätigkeit in Deutschland bleiben. Zum Zweck der Arbeitssuche wurden im Jahr 2013 insgesamt 4.554 Aufenthaltstitel erteilt. Gewechselt haben zu einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Erwerbstätigkeit im gleichen Zeitraum 1.442, zur Blue Card 458 Personen. Insgesamt hielten sich nach einer Studie des Bundesamts am 30. September 2013 etwas mehr als die Hälfte von den seit 2005 zu Studienzwecken nach Deutschland Eingereisten 6 % zur Arbeitsplatzsuche, 24 % zur Erwerbstätigkeit und 31 % zu Zwecken des Familiennachzugs (überwiegend ebenfalls erwerbstätig) in Deutschland auf.

#### Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Voraussetzungen für ein Aufenthaltsrecht und die damit verbundenen Rechte auch dieser Personen sind weitgehend EU-einheitlich geregelt. Richtlinien gibt es für die Aufenthaltszwecke hochqualifizierte Erwerbstätigkeit, Forschung, Studium, Familiennachzug, Saisonarbeit usw. EU-einheitlich bedeutet, dass der rechtliche Rahmen, d. h. die Voraussetzungen für die Bewilligung einer Aufenthaltserlaubnis und deren Inhalt, im Wesentlichen einheitlich geregelt sind. Ausdrücklich vorbehalten bleibt den Mitgliedstaaten die Festsetzung von Beschränkung einer Zuwan-

derung durch Kontingente. Spielräume verbleiben bei den Mitgliedstaaten ferner zum einen dort, wo das EU-Recht Optionen für die Bewilligung eines Aufenthaltsrechts (z. B. Integrationsanforderungen beim Familiennachzug) einräumt. Zum anderen ist den Mitgliedstaaten freigestellt, auch über die vom EU-Recht geregelten Aufenthaltsrechte eigene nationale Aufenthaltstitel (z. B. Einwanderer im Rahmen eines Punktesystems) einzuführen, die von anderen, für einen Migranten u. U. günstigeren Bedingungen abhängig gemacht werden. Voraussetzung ist, dass diese rein national geregelten Aufenthaltstitel nicht mit einem EU-rechtlich geregelten Aufenthaltstitel verwechselt werden können. Der nationale Gesetzgeber muss also die EU-rechtlich geregelten Aufenthaltstitel klar als solche von rein national geregelten abgrenzen. Das ist schon deshalb zwingend erforderlich, weil einige EU-Aufenthaltstitel wie z. B. die Blue Card oder die Forscher- und Studentenaufenthaltstitel ein Recht auf Weiterwanderung in andere EU-Mitgliedstaaten (Mobilität innerhalb der EU) beinhalten.

Auch der Einwandererstatus ist zumindest faktisch (wenn auch nicht mit dem Begriff „Einwanderer“ (immigrant) versehen), durch eine Richtlinie über das langfristige Aufenthaltsrecht geregelt. Jeder Drittstaatsangehörige hat aufgrund eines fünfjährigen rechtmäßigen Aufenthalts ein Daueraufenthaltsrecht, das unbeschränkten Zugang zur Sozialhilfe beinhaltet und vom Verlust des ursprünglichen Aufenthaltszweckes unabhängig ist. Die Daueraufenthaltsberechtigung ist weitgehend, aber nicht vollständig mit der Niederlassungserlaubnis identisch (z. B. Inner-EU-Mobilität nur für EU-Daueraufenthaltsberechtigung).

Nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung schließen sich beide Arten von Aufenthaltsrecht nicht gegenseitig aus.

### Mehrwert eines Einwanderungsgesetzes?

Ein Einwanderungsgesetz könnte bezüglich der EU-rechtlich geregelten Aufenthaltsrechte eine Vereinfachung und übersichtlichere Gestaltung ermöglichen, inhaltlich aber nicht viel mehr als die teilweise schon überdetaillierten und komplexen EU-Richtlinien konkretisieren, wenn nicht potenzielle Konflikte mit EU-Richtlinien und eine daraus resultierende Rechtsunsicherheit in Kauf genommen werden sollen. Was folgt darauf für die Regelungsspielräume eines Einwanderungsgesetzes? Die EU-Richtlinien über die Zuwande-

### Ein Einwanderungsgesetz hat **INHALTLICH** kaum neue Spielräume.

derung von Hochqualifizierten, Forschern, Studenten, Saisonarbeitern und Familienangehörigen hindern die Mitgliedstaaten nicht, neue, im Unionsrecht bisher nicht vorgesehene Aufenthaltstitel, z. B. für Einwanderer und neue Einwanderungstore, z. B. auf Grund eines Punktesystems zu schaffen. Das gilt sowohl für Neuzuwanderer als auch für sich bereits in Deutschland faktisch aufhaltende Ausländer, die an sich die Voraussetzungen für die Gewährung eines regulären Aufenthaltsrechts nicht erfüllen (abgelehnte Asylbewerber, ausreisepflichtige geduldete Ausländer).

Bestehende Einwanderungsmöglichkeiten auf Grund von EU-Richtlinien oder nationalem Recht könnten theoretisch durch Kontingente (die im deutschen Recht nicht vorgesehen sind) eingeschränkt werden, sofern nicht wie im Asylrecht oder beim Familiennachzug Aufnahmepflichten bestehen. Ungeachtet dessen sind die rechtlichen Voraussetzungen für die Zuwanderung und die damit verbundenen Aufenthaltsrechte der wichtigsten Kategorien von Drittstaatsangehörigen für die Mitgliedstaaten verpflichtend und einer einwanderungspolitischen Regelung weitgehend entzogen. Der EuGH hat bereits entschieden, dass ein Mitgliedstaat nur aus den in der Richtlinie vorgesehenen Gründen eine Aufenthaltserlaubnis für Studenten ablehnen darf. Die Begründung für diese Entscheidung lässt sich auch auf die Blue Card-Richtlinie übertragen. Daraus folgt, dass ein Einwanderungsgesetz – abgesehen von einer besseren Übersichtlichkeit und Verständlichkeit – nur die schon bisher im Aufenthaltsgesetz umgesetzten EU-Richtlinien wiederholen und zusätzliche Aufenthaltstitel zum Zweck der Einwanderung bzw. günstigere Niederlassungsvoraussetzungen und Einbürgerungsregeln vorsehen könnte – inhaltlich quasi ein Aufenthaltsgesetz-plus.

Auch das Asylrecht ist bezüglich der Aufnahmepflichten Deutschlands weitgehend der nationalen Regelung entzogen. Zwar gilt hier nach der 2013 revidierten Dublin-Verordnung, dass Deutschland eigentlich nur diejenigen Asylsuchenden zum Zweck der Durchführung eines Asylverfahrens aufnehmen müsste, für die es auf Grund der Dubliner Zuständigkeitskriterien (Ausstellung eines Visums oder Aufenthalts-

titels, direkte Einreise auf dem Luftweg, illegaler längerer Aufenthalt) zuständig ist, während die EU-Staaten mit Außengrenzen an sich für die Aufnahme primär zuständig sind. Wie die gegenwärtige Situation mit ca. 400.000 prognostizierten Asylbewerbern für 2015 zeigt, ist das Dubliner System jedoch nur sehr beschränkt funktionsfähig. Selbst wenn die immer kompliziertere und mit aufwändigen Gerichtsverfahren begleitete Zuständigkeitsfeststellung gelingt, scheitert die Überstellung an den zuständigen EU-Mitgliedstaat in mehr als drei Viertel aller Fälle an der Weigerung der Betroffenen, sich in den zuständigen Mitgliedstaat zu begeben. Spielräume für eine einwanderungsrechtliche Regelung bestehen in diesem Bereich daher im Wesentlichen für an sich ausreisepflichtige Personen, die sich faktisch im Inland aufgrund einer Duldung oder temporären Aufenthaltserlaubnis (Bleiberecht) aufhalten. Die Spielräume hierfür dürften freilich weitgehend ausgeschöpft sein, wenn – wie von der Bundesregierung vorgesehen – Ende 2015 die bisherigen Bleiberechtsregelungen durch ein von Stichtagen und Alter unabhängiges Bleiberecht für Ausländer, die sich nachhaltig in Deutschland integriert haben, abgelöst werden.

### Steuerung und Kontrolle der bestehenden Einwanderung durch eine Einwanderungsgesetzgebung?

#### Die mangelnde Kontrollierbarkeit spontaner Migrationsbewegungen

Angesichts der beschränkten Regelungsspielräume wirft ein Aufenthaltsgesetz-plus die Frage der Steuerung zugunsten qualifizierter Arbeitskräftezuwanderung auf. Die Vorstellung einer zumindest teilweisen Ersetzung der

### Einwanderung kann **NICHT** qua Asylrecht geregelt und gesteuert werden.

bestehenden faktischen Zuwanderung durch einen integrationspolitisch begleiteten und stärker geregelten Einwandererstatus liegt mehr oder weniger ausgesprochen vielen Forderungen nach einem Einwanderungsgesetz zugrunde. Im Blickfeld steht hier zunächst die Aufnahme von Asylbewerbern. Warum lässt sich die faktische Einwanderung qua Asylrecht nicht besser steuern? Und um eine Einwanderung handelt es sich allemal, wenn man berücksichtigt, dass nur ein kleiner Prozentsatz der überwiegend unter hohem finanziellem Einsatz illegal nach Deutschland eingereisten Asylsuchenden nach Ablehnung oder mangels Zuständigkeit Deutschlands für die Durchführung des Asylverfahrens wieder freiwillig ausreist oder abgeschoben wird.

Die Gründe dafür sind vielfältig. An erster Stelle steht die lange Verfahrensdauer, die ja nicht nur durch die Dauer des bundesamtlichen Asylverfahrens und des nachfolgenden gerichtlichen Verfahrens, sondern durch Folgeantragsverfahren, Anträge auf Duldung und schließlich die Schwierigkeiten des Vollzugs einer Abschiebungsandrohung durch die Ausländerbehörden der Länder bestimmt wird. Sind alle Rechtsmittel ausgeschöpft, bleibt immer noch die Härtefallkommission und das mit rechtstaatlichen Grundprinzipien kaum vereinbare „Kirchenasyl“. Das geht soweit,

dass in den Talkshows und z. T. auch in der Politik zwischen einem auf die Prüfung einer humanitären Schutzberechtigung beschränkten temporären Aufenthaltsrecht (Aufenthaltsgestattung) und einem im Besitz eines Aufenthaltsrechts befindlichen Ausländer gar nicht mehr unterschieden wird. „Niemand ist illegal“ ist der Slogan, mit dem vermittelt werden soll, dass eigentlich jeder bleiben soll, der sich häufig aus miserablen Lebensbedingungen im Herkunftsstaat oder als unzureichend empfundenen Unterbringungsbedingungen eines Drittstaats, einschließlich der eigentlich den einheitlichen EU-Regeln unterworfenen EU-Mitgliedstaaten (Griechenland, Italien, Ungarn, Polen, Rumänien, Bulgarien) nach Deutschland begeben hat.

Humanitär ist das in vielen Fällen auch nachvollziehbar, wenngleich in den vergangenen Jahrzehnten die Kriterien für eine humanitäre Schutzberechtigung deutlich herabgesetzt worden sind. Die „Schutzquote“ liegt in Deutschland mittlerweile bei 34,6 %, wobei allerdings erhebliche Unterschiede bei den einzelnen Herkunftsländern bestehen. Eine einigermaßen konsistente Einwanderungsgesetzgebung lässt sich jedoch auf einen allgemeinen Schutzanspruch bei prekären Lebensbedingungen, mangelnden wirtschaftlichen Entfaltungsmöglichkeiten und unzureichender medizinischer Versorgung nicht stützen. Nicht ohne Grund versuchen daher klassische Einwanderungsländer wie z. B. Kanada und Australien die Trennung zwischen Asylrecht und regulärer Einwanderung einigermaßen rigoros durchzusetzen.

Die Gründe für die mangelnde Aussagekraft eines Asylverfahrens für den tatsächlichen Verbleib in Deutschland

sind nicht allein durch die rechtliche Komplexität des Verfahrens, die Fülle von Abschiebungshindernissen (Behandlungsmöglichkeiten von Krankheiten, mangelnde Verfügbarkeit von Medikamenten im Herkunftsstaat, familiäre Bindungen usw.) vorgegeben, sondern durch den mangelnden politischen Willen, das Asylrecht auf das zu reduzieren, was das Bundesverfas-

**Alternative Auswahlverfahren und EU-weit organisierte Prüfverfahren wären EFFIZIENTER.**

sungsgericht einmal mit Hilfe aus einer unentrinnbaren Notlage definiert hat. Der größte Teil der in Deutschland aufhältigen Asylsuchenden befindet sich nicht in einer derart unentrinnbaren Notlage. Er ist über sichere Drittstaaten eingereist, die nach der sog. Dublin-Verordnung eigentlich für die Durchführung des EU-rechtlich geregelten Asylverfahrens zuständig sind. Woran liegt es, dass in vielen Fällen Dublin entweder nicht zur Anwendung kommt oder versagt? 35.280 geprüften und bewilligten Überstellungsersuchen an andere EU-Mitgliedstaaten standen im Jahr 2013 gerade einmal 4.714 tatsächliche Überstellungen an zuständige EU-Mitgliedstaaten gegenüber.

Das Prinzip der ausschließlichen Verantwortung nur eines Staates für die Prüfung einer humanitären Schutzberechtigung – in der Regel der Staat der ersten Einreise – ist elementarer Bestandteil ei-

ner Trennung von Einwanderungs- und Asylrecht. Es setzt freilich voraus, dass hinreichend effektive und rechtstaatlichen Anforderungen genügende Verfahren verfügbar sind. Dass dies auch in der EU nicht immer der Fall ist, ist am Beispiel Griechenlands hinlänglich bekannt. Wo diese Voraussetzung nicht gegeben sind, hätte man statt der Außerkraftsetzung des Dublin-Verfahrens andere Möglichkeiten suchen können, um das Prinzip zu wahren, dass Asylrecht nicht mit der freien Wahl eines Einwanderungslandes identisch ist. Denkbar ist z. B. die Schaffung eines EU-organisierten Prüfungsverfahrens im zuständigen Dublin-Staat und die drastische Reduzierung der Verfahrensdauer bei gleichzeitigem Ausschluss nationaler Alternativverfahren, um den ökonomischen Mehrwert organisierter illegaler Einwanderung erheblich zu reduzieren und die Kosten-Nutzen-Analyse zuungunsten der Inanspruchnahme von Schlepperorganisationen zu verändern.

Die humanitäre Verantwortung Deutschlands und die legitime Wahrung von Integrationszielen ließe sich weit besser durch eine Ausweitung von externen Auswahlverfahren auch und insbesondere bei „displaced persons“ nach Art des Aufnahmeprogramms für syrische Flüchtlinge verwirklichen als durch die rechtliche Honorierung der organisierten illegalen Einreise. Auch in Drittstaaten als Transit- und Ausgangsstaaten für organisierte Fluchtbewegungen lassen sich bei entsprechendem Einsatz von EU-Ressourcen alternative Verfahren organisieren, die sowohl eine internationale Schutzberechtigung prüfen, als auch alternative Aufnahmemöglichkeiten in der EU und Transitländern mit der Option auf ein reguläres Aufenthaltsrecht in den EU-Staaten bei der Er-

füllung bestimmter Integrationsanforderungen (z. B. Abschluss einer von der EU finanzierten Berufsausbildung im Transitstaat, Herkunftsstaat oder benachbarten Staaten) oder anderweitiger Integrationskriterien vorsehen könnten.

Ob die Qualität des Verfahrens der Hauptgrund für die hohe Attraktivität Deutschlands als Zielland von Asylsuchenden in EU-Ländern ist, kann man bezweifeln. Die finanziellen Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, die faktischen Chancen auf dem grauen Arbeitsmarkt, Networks und die vielfältigen Möglichkeiten, einen Gesetzesvollzug zu verhindern, sind zumindest mit ursächlich dafür, dass trotz Dublin und mancher Anstrengungen, das Asylverfahren zu beschleunigen, eine Reduzierung der Asylbewerberzuwanderung und irregulärer Weiterwanderung innerhalb der EU nach Deutschland nicht zu erwarten ist. Eine Verteilung innerhalb der EU nach Quoten wird daran nichts Wesentliches ändern, solange die Flucht in die EU, d. h. in bestimmte EU-Mitgliedstaaten, weiterhin hinreichend attraktiv bleibt, um die hohen finanziellen Aufwendungen organisierter Schleusungen zu begründen.

Patentrezepte zur Abhilfe gibt es nicht. Die hohe und zugleich integrationspolitisch bedenkliche Attraktivität einer weitgehend staatlich finanzierten wirtschaftlichen Existenz in der Schattenwirtschaft ist durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung einer gesetzlichen Korrektur weitgehend entzogen. Die Lockerung des bisherigen Arbeitsverbots für Asylsuchende auf einen 3-Monats-Zeitraum wird daran im Hinblick auf die faktischen Gegebenheiten des Arbeitsmarktes nicht viel ändern. Auch die Erschließung des Potenzials von Asylsuchenden als qualifizierte Arbeitskräfte in

einem Modellprojekt der Bundesagentur erscheint nützlich, wird aber an den grundsätzlichen integrationspolitischen Problemen einer anhaltenden faktischen Einwanderung von Personen ohne hinreichende schulische und sprachliche Voraussetzungen und häufig mit anderen gesellschaftlichen und kulturellen Regeln vertraut, nichts ändern.

### DEUTSCHLAND ist als Zielland sehr attraktiv.

Bei allen integrationspolitischen Bemühungen, die das geltende Ausländerrecht u. a. mit der Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete zum Zweck der Beschäftigung, des erleichterten Zugangs von Geduldeten zum Arbeitsmarkt und der Ermöglichung einer Berufsausbildung schon während des Asylverfahrens ergänzen wollen, wird aber auch zu beachten sein, dass das geltende Recht Regeln für die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen vorsieht. Es kann nicht so sein, dass mittels eines Asylverfahrens das Einreise- und Aufenthaltsrecht unterlaufen wird und Beharrlichkeit Recht schafft. Die Schaffung des stichtagsunabhängigen Bleiberechts für langjährig Geduldete nach dem Vorschlag der Koalition mag im Hinblick auf die faktischen Gegebenheiten alternativlos sein. Ohne entsprechend konsequente Bemühungen zur Kontrolle und Effizienzsteigerung beim Vollzug des Ausländerrechts ist es kontraproduktiv.

#### **Einwanderung im geltenden Ausländerrecht: Was ist bereits geregelt und wo bestehen Mängel und Lücken?**

Es sind die relativ geringen Zahlen, z. B. für die Erteilung von Aufenthaltstiteln

für Forscher oder Hochqualifizierte, im Verhältnis zu den Gesamtzahlen der Zuwanderung, an denen sich das Unbehagen und die Kritik an dem vermeintlich einwanderungsfeindlichen Ausländerrecht und seiner Handhabung entzündet. In der Tat fällt der Vergleich mit Kanada hier zu Lasten Deutschlands aus, auch wenn die Erfolgsanalyse für das kanadische Punktesystem insgesamt eher ernüchternd aussieht. Es erscheint wenig bekannt, dass der deutsche Gesetzgeber in den letzten Jahren eine ganze Reihe von weitreichenden Änderungen im Aufenthalts- und Beschäftigungsrecht geschaffen hat, um die Zuwanderung qualifizierter Erwerbstätiger zu erleichtern.

Mit der neuen Beschäftigungsverordnung vom Juni 2013 kann auch für die Inhaber einer beruflichen Qualifikation unterhalb des Hochschulstudiums bei Feststellung der Gleichwertigkeit in Mangelberufen nach Zustimmung der Bundesagentur ein Aufenthaltstitel erteilt werden. Für die Blaue Karte von Hochqualifizierten, die ein Studium voraussetzt, ist auf Verlangen der Wirtschaft die Gehaltsschwelle bei „Mangelberufen“ deutlich auf 37.128 Euro brutto im Jahr 2014 herabgesetzt worden, bei den sonstigen Berufen liegt sie bei 47.600 Euro. Deutsche Sprachkenntnisse sind weder für einen Antragsteller noch für die Familienangehörigen erforderlich. Die Familienangehörigen erhalten sofortigen Zugang zum Arbeitsmarkt. Hochschulabsolventen können für bis zu 18 Monate eine Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche erhalten. Eine Niederlassungserlaubnis kann für Absolventen deutscher Hochschulen bereits nach zwei Jahren der Erwerbstätigkeit erteilt werden. Für Hochqualifizierte kann eine Niederlassungserlaubnis in

besonderen Fällen sofort erteilt werden; Inhabern einer Blauen Karte wird sie nach 21 Monaten bei ausreichenden Sprachkenntnissen, ansonsten nach 33 monatiger Beschäftigung erteilt. Für alle Übrigen bedarf es eines fünfjährigen rechtmäßigen Aufenthalts. Mit Inkrafttreten des Gesetzentwurfs zur Neuregelung des Bleiberechts wird auch für den Bereich der Geduldeten durch die Einführung eines erweiterten Bleiberechts bei nachhaltiger Integration der Zugang zum Daueraufenthaltsrecht und einem „Einwandererstatus“ wesentlich erleichtert. Der Zugang zum Arbeitsmarkt ist Geduldeten bei Abschluss einer beruflichen Ausbildung oder eines Studiums oder bei dreijähriger Beschäftigung als Fachkraft schon nach geltendem Recht eröffnet (§18 a AufenthG). Bei den humanitären Aufenthaltsrechten wird künftig das bisher eng auf die Zwecke der Durchführung von Strafverfahren beschränkte Aufenthaltsrecht der Opfer von Menschenhandel erweitert.

Wenn trotz all dieser Erleichterungen sich die Zahlen qualifizierter Einwanderer im Vergleich zu Einwanderungsländern wie Kanada und im Hinblick auf Prognosen der Entwicklung der erwerbstätigen Bevölkerung eher bescheiden ausnehmen, muss es Gründe geben. Will man sich nicht dem Lieblingstopos der mangelnden „Willkommenskultur“ und dem verbreiteten Klischee einer ausländerfeindlichen Verwaltung hingeben, so stößt man auf eine Reihe von Gründen wie z. B. mangelnde deutsche Sprachkenntnisse, Intransparenz und übermäßige Kompliziertheit der deutschen Regelungen oder das Fehlen konzentrierter Anstrengungen der Wirtschaft, sich im Ausland um eine Rekrutierung qualifizierter Arbeitskräfte zu bemühen, z. B. durch eine stärkere Nutzung des neuen

Instruments der Erteilung eines Aufenthaltstitels zum Zweck der Arbeitssuche an einen ausgesuchten und nach Deutschland eingeladenen Bewerberkreis. Auch eine stärkere Nutzung eines Arbeitskräftepotenzials der im Ausland bei deutschen oder EU-Unternehmen tätigen Personen durch die Option eines Aufenthaltsrechts bei erfolgreicher Tätigkeit, Aus- oder Fortbildung und ggfs. deutschen Sprachkenntnissen erscheint bei entsprechender Kooperation von Staat und Wirtschaft möglich.

Selbstverständlich sind auch bei den rechtlichen Rahmenbedingungen Verbesserungen und Korrekturen denkbar. Grundsätzlich kann im Beschäftigungsrecht durch die Änderung der Beschäftigungsverordnung auf wechselnde Arbeitsmarktsituationen flexibel reagiert werden. Das ist z. B. auch dadurch geschehen, dass mittlerweile bei qualifizierter Beschäftigung auf die Zustimmung

**Die WIRTSCHAFT kann durch konzentriertere Anstrengungen, fehlendes Arbeitskräftepotenzial im Einwanderungsbereich aquirieren.**

mung der Bundesagentur und den „Inländervorrang“ weitgehend verzichtet wird. Einer grundlegenden Vereinfachung des Aufenthaltserlaubnisrechts etwa durch die Reduzierung der Aufenthaltstitel steht das EU-Recht mit seinen zahlreichen unterschiedlichen und nicht immer miteinander hinreichend abgestimmten Richtlinien entgegen.

Der Gesetzgeber hat eine wichtige Erleichterung durch die Ermöglichung des Statuswechsels bereits vorgenommen. Auch im Bereich der Anerkennung von Qualifikationen sind durch die Gewährung eines Rechtsanspruchs wesentliche Verbesserungen erreicht worden. Denkbar wäre immerhin, in einigen Bereichen mit dem Instrument einer vorläufigen Anerkennung von Diplomen zu arbeiten, die bereits die Berufsausübung erlauben. Bei der "hochqualifizierten" Erwerbstätigkeit stellt sich die Frage, ob die z. T. durch die Blue Card-Richtlinie vorgegebene Fokussierung auf die Absolvierung eines „Hochschulstudiums“ noch zeitgemäß ist und der tatsächlichen Qualifikation nicht mehr als bisher durch den Nachweis von Berufserfahrung und fachlich qualifizierte Tätigkeit Rechnung getragen werden sollte. Ein Aufenthaltsrecht zum Zweck einer sonstigen qualifizierten Berufsausbildung ist nach geltendem Recht schon möglich und nach erfolgreichem Abschluss mit einem bis zu einjährigen Bleiberecht zum Zweck der Arbeitssuche verbunden. Die Zahlen (insgesamt 3.915 Einreisen im Jahr 2013) deuten aber darauf hin, dass die Rekrutierung auf Schwierigkeiten stößt. Bei den deut-

### PUNKTESYSTEME zur Einwanderung ohne reale Jobangebote sind wirkungslos.

schen Sprachkursen sieht die Bilanz mit 5.757 im Jahr 2013 eingereisten Drittstaatsangehörigen etwas besser aus. Über eine bessere Verknüpfung des Erwerbs von Sprachkenntnissen mit der Berufsausbildung auch außerhalb des Hochschulstudiums sollte aber nachgedacht werden.

### Einwandererstatus und Punktesystem nach kanadischem Vorbild?

Ein Punktesystem, wie es schon von der Zuwanderungskommission im Jahre 2001 experimentell vorgeschlagen worden war, unterscheidet sich vom geltenden Ausländerrecht dadurch, dass Ausländern ein Einwanderungsstatus auf der Grundlage einer Punktzahl, die nach Kriterien wie Sprachkenntnisse, Ausbildung, Berufserfahrung, Alter, Familienstand usw. errechnet wird, erteilt wird. Als Vorbild wird hier insbesondere das kanadische System gepriesen. Andere Punktesysteme werden in Australien, Neuseeland und Großbritannien praktiziert.

Beim Vergleich mit Kanada und anderen Ländern ist zu beachten, dass die Erfahrungen mit einem Punktesystem, das maßgeblich auf formale Qualifikationen abgestellt hat, ohne ein Jobangebot zu berücksichtigen, im Hinblick auf die realen Integrationschancen (arbeitslose oder taxifahrende Akademiker) überwiegend als negativ angesehen wurden. Als Folge sind Punktesysteme immer stärker auf ein tatsächliches Arbeitsplatzangebot ausgerichtet worden. So auch das seit 1. Januar 2015 in Kanada eingeführte Express Entry Immigration System. Danach können sich qualifizierte (skilled) Einwanderer um eine dauernde Aufenthaltserlaubnis für eines der unterschiedlichen Aufnahmeprogramme (Federal Skilled Worker Program, Federal Skilled Trades Program, Canadian Experience Class, Provincial Nominee) auf der Basis eines Online-Profiles bewerben.

Jeder Bewerber erhält eine Punktzahl (maximal 1200). Die Topkandidaten der Bewerber, die die Mindestvoraussetzungen (Sprachkenntnisse, schulische Vorbildung, Berufsausbildung)

erfüllen, werden für eine Einladung um eine Einwanderungserlaubnis ausgewählt. Die Auswahlkriterien sind Schulbildung und Alter, berufliche Qualifikationen, Familienstand und ein Jobangebot eines Arbeitgebers oder eine Nominierung durch eine Provinz. Die beiden letzten Kriterien sind ausschlaggebend, da sie mit 600 Punkten bewertet werden. Ansonsten zählen Alter, Ausbildung, Sprachkenntnisse, aber auch die Berufserfahrung, insbesondere, wenn sie in Kanada erworben wurden, mit maximal 600 Punkten. Der Minister setzt eine Punktezahl fest, nach der in periodischen Abständen ca. 15 bis 25 Mal pro Jahr die Top-Kandidaten ausgewählt und zur Bewerbung um eine Einwanderungserlaubnis eingeladen werden. Dies ist in letzter Instanz eine politische Entscheidung. Rechtsansprüche werden nicht begründet.

In die fünfte und letzte Runde vom März 2015 wurden 1.620 Bewerber mit einer Punktzahl ab 481 Punkten eingeladen. Erstmals wurden dabei auch diejenigen berücksichtigt, die nicht schon ein Arbeitsangebot hatten, das durch eine positive Arbeitsmarktbeurteilung nach Art der deutschen Vorrangprüfung unterstützt wurde. Es wird berichtet, dass nur Anwärter mit ausgezeichneten Sprachkenntnissen, einem akademischen Abschluss und Berufserfahrung eingeladen wurden. Jeder Bewerber bleibt ein Jahr im Pool und hat sich bei der Job-Bank zu registrieren, wenn er nicht schon über ein Arbeitsangebot verfügt.

Beim Vergleich mit Kanada ist eine Reihe von Unterschieden zu beachten. Anders als bei der Zuwanderung nach Deutschland entscheidet sich der Einwanderer nach Kanada typischerweise dafür, die Brücken zur alten Heimat ab-

zubrechen und seine neue Identität im multikulturellen Einwandererstaat Kanada zu finden. Die Zuwanderung von Arbeitskräften nach Deutschland ist aus vielfältigen Gründen differenzierter. Längst nicht alle Zuwanderer wollen im kanadischen Sinne nach Deutschland einwandern. Eine Auswahl nach Punkten könnte in Deutschland aus den dargelegten Rechtsgründen auch die bestehenden Einwanderungsmöglichkeiten,

### Das Einwanderungsverfahren in Deutschland sollte **VERSTÄNDLICHER** und zugänglicher gestaltet werden.

einschließlich der EU-Blue Card nicht ersetzen. Ob ein zusätzlicher „Einwandererstatus“ nach Art des kanadischen „permanent resident“ mit Einbürgerungsoption wesentlich neue Potenziale qualifizierter Einwanderung erschließen könnte, ist daher zumindest fraglich. Im Vergleich zu Kanada sind die Hürden eher niedriger.

Eine andere Frage ist, ob nicht mehr getan werden könnte, die Bedingungen einer Einwanderung nach Deutschland verständlich darzustellen. Dazu könnten Wirtschaft und Staat beitragen, indem z. B. im Ausland neben der Online-Darstellung von Aufenthaltsmöglichkeiten die Voraussetzungen und Bedingungen einer Arbeitsaufnahme und Einwanderung nach Deutschland durch besondere Einladungen an Schulabgänger oder qualifizierte Bewerber erläutert werden. Auch könnten Elemente des kanadi-

schen Systems wie z. B. die Einrichtung einer Job-Bank und eines Bewerberpools auf ihre Tauglichkeit für die Rekrutierung qualifizierter Arbeitskräfte im Rahmen des geltenden Systems evt. mit Hilfe eines Pilotprojekts überprüft werden. Eines neuen Einwanderungsgesetzes bedarf es dazu nicht. ///



/// PROF. DR. DR. HC.  
KAY HAILBRONNER

ist Professor em. der Universität Konstanz und Leiter des dortigen Forschungszentrums für internationales und europäisches Ausländer- und Asylrecht.

#### Quellen

**Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF):** Migrationsbericht 2013, Januar 2015.

**BAMF:** Jahresbericht des Beirats für Forschungsmigration Dezember 2014 (mit neuesten Zahlen 1.Hj. 2014).

**BAMF:** Gewinnung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen, EMN-Studie, bearb. von M. Mayer, Working Paper 53, (mit ausführlichem Literaturverzeichnis S. 33), Mai 2013.

**BAMF:** Soziale Absicherung von Drittstaatsangehörigen in Deutschland, EMN-Studie bearb. von A. Müller, M. Mayer und N. Bauer, Working Paper 57, Oktober 2013.

**BAMF:** Zuwanderung von Fachkräften nach §18 AufenthG nach Deutschland, bearb. von B. Heß, Working Paper 44, 2012 (schriftliche Befragung von Arbeitsmigranten).

**Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung:** Nach Punkten vorn. Was Deutschland von der Zuwanderungs- und Integrationspolitik Kanadas lernen kann, Nov. 2012.

**Sachverständigenrat deutscher Stiftungen:** Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich, Jahresgutachten 2015, 2015 (mit umfangreichem Literaturverzeichnis zur deutschen und ausländischen Gesetzgebung, S. 176 ff).

**Sachverständigenrat deutscher Stiftungen:** Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland, Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer, 2014.

**Unabhängige Kommission „Zuwanderung“:** Zuwanderung gestalten – Integration fördern, 4.7.2001.

/// Migration ist nur eingeschränkt steuerbar

## EINWANDERUNGSGESETZ: CHANCEN UND NEBENWIRKUNGEN

**STEFAN LUFT** /// Die politische Botschaft der Debatte um ein Einwanderungsgesetz lautet: Die Politik ist handlungsfähig und Deutschland muss seine Anstrengungen weiter verstärken, sich im weltweiten Wettbewerb um „die besten Köpfe“ zu behaupten. Dabei zeigen die Erfahrungen, dass Migration nur eingeschränkt steuerbar ist. Zudem hat Arbeitsmigration Nebenwirkungen für die Herkunfts- und die Aufnahmestaaten, die stärker in den Blick genommen werden sollten.

Öffentliche politische Debatten haben ihre Anlässe meist in spektakulären Ereignissen. Das gilt auch für die jüngst diskutierte Reform des Zuwanderungsrechts. Es geht nicht um Erfordernisse, die sich etwa aus eventueller Zersplitterung oder mangelnder Transparenz des Rechts ableiten lassen, sondern um politische Absichten. Die Forderungen nach neuen oder novellierten Gesetzen

stehen dann für politische Projekte – im Fall der Forderung nach einem Einwanderungsgesetz nach mehr Akzeptanz für mehr Zuwanderung und das Versprechen, sie stärker als bisher nach den Bedürfnissen der deutschen Wirtschaft zu steuern.

Den konkreten politischen Hintergrund bilden zum einen die Debatte über die Pegida-Demonstrationen, der dort artikulierte Unmut und die zutage tretenden Ressentiments. Hinzu kommen zum anderen die stark ansteigenden Flüchtlingszahlen und die Probleme der Unterbringung in Landkreisen und Gemeinden. In dieser Lage sollte der Ruf nach einem Einwanderungsgesetz jenen den Wind aus den Segeln nehmen, die mit Hilfe von Pegida ihre politischen Interessen verfolgen wollten. Gleichzeitig wollten die politischen Parteien

Die zunehmende Zahl von Flüchtlingen macht die **FORDERUNG** nach einem Einwanderungsgesetz wieder aktuell.

Des einen Freud, des anderen Leid: Ausländische Ärzte, die aufgrund des hiesigen Personal­ mangels in Deutschland arbeiten, fehlen wiederum dem dortigen Gesundheitswesen.

Handlungsfähigkeit demonstrieren. Zwar bedienen sich unterschiedlichste politische Kräfte des Stichworts „Einwanderungsgesetz“, verbinden damit aber bei näherem Hinsehen verschiedenste, zum Teil unvereinbare Vorstellungen und Erwartungen. Je weiter man sich auf dem politischen Koordinatensystem nach links begibt, desto ungestümmer wird der politische Überbietungswettbewerb.

#### Eingeschränkte Steuerbarkeit

Sowohl der deutsche als auch der europäische Gesetzgeber haben am Anspruch der Steuerung und der Kontrolle von Zuwanderung festgehalten (§ 1 AufenthG, Abs. 1, S. 1; AEUV Art. 78, Abs 2 g). Die Konsequenz ist die Unterscheidung zwischen „erwünschten“ und „unerwünschten“ Zuwanderern. Ersteren wird die Zuwanderung erleichtert, gegen Letztere werden sichtbare und unsichtbare („intelligente“) Grenzen errichtet.<sup>1</sup> Der Staat ist aber in seinen Entscheidungen über den Umgang mit Zuwanderung nicht frei. Er ist durch nationales und internationales Recht, durch menschenrechtliche Normen und Normen des Flüchtlingsschutzes eingehengt – institutionalisiert in der Judikative, vom Bundesverfassungsgericht bis zu den einflussreichen europäischen Gerichtshöfen. Wesentliche Akteure sind Parteien und Medien, die jeweils die Maximierung der Zahl der Wähler und Konsumenten anstreben. Sie nehmen durch Konsens- bzw. Konfliktorientierung großen Einfluss auf den Grad der Politisierung des Themas. Konsensorientierung (wie in der Anwerbepolitik in Westdeutschland 1955 bis 1973) schafft günstige Voraussetzungen für Zuwanderung. Politisierung und vor allem Polarisierung hingegen

Der Staat wird in seiner Zuwanderungspolitik von verschiedensten Faktoren und Gruppierungen BEEINFLUSST.

bilden meist den Hintergrund restriktiver Regelungen (wie der „Asylkompromiss“ der Jahre 1992/93).

Hinzu kommen gesellschaftliche Akteure (Flüchtlingsinitiativen, Wohlfahrtsverbände, Kirchen), die sich als Sprachrohr von Migranten verstehen. Die Existenz ihrer Klientel sichert ihnen öffentliche Mittel und Arbeitsplätze. Zu den einflussreichsten Akteuren gehören die Arbeitgeber und deren Verbände. Sie haben ein grundsätzliches Interesse an einem möglichst großen Potenzial an Arbeitskräften, das nicht durch staatliche Grenzen eingeschränkt wird. Arbeitskräfteknappheit (Vollbeschäftigung) mindert ihre Macht – auch bei Tarifverhandlungen. Hinzu kommen nationale Selbstdefinitionen und historische Entwicklungslinien wie eine Kolonialvergangenheit oder das Selbstverständnis als „klassisches Einwanderungsland“. James Hampshire hat die Bedingungen, unter denen Zuwanderungspolitiken entstehen, mit den Stichworten repräsentative Demokratie, Verfassungsstaat, Kapitalismus und nationale Identität beschrieben.<sup>2</sup>

Die staatliche Handlungsfähigkeit ist bei den verschiedenen Formen von Zuwanderung unterschiedlich ausgeprägt. Für die Binnenwanderung innerhalb der EU gilt die Freizügigkeit der Unionsbürger. Sie sind steuernden Ein-

griffen der Mitgliedstaaten entzogen. Hoch reguliert ist ebenfalls der Familiennachzug, hier sind nur äußerst geringe Handlungsspielräume vorhanden. Ähnliches gilt für den Zugang von Flüchtlingen. Die Erfahrung der vergangenen Jahrzehnte zeigt, dass mit der Zulassung von Personen zum Territorium eines demokratischen Rechtsstaates Mechanismen greifen, die es dem Staat sehr schwer machen, diese Personen – so sie keinen Schutzstatus zugesprochen bekamen – wieder in ihre Herkunftsstaaten zurückzuführen. Zu den Ursachen gehören die Möglichkeit unterzutauchen und sich illegal aufzuhalten sowie lang andauernde rechtstaatliche Verfahren bis hin zu staatlichen Vollzugsdefiziten.

#### Dynamische Wanderungsprozesse

Neben dem jeweiligen rechtlichen Rahmen, nationaler wie europäischer Art, schränkt die Eigendynamik von Kettenwanderungen (auf Pionierwanderer folgen nachziehende Landsleute) die politische Einflussnahme stark ein. Einmal in Gang gesetzte Wanderungsprozesse lassen sich von demokratischen Rechtsstaaten nur schwer steuern. Das musste die westdeutsche Politik erfahren, nachdem sie seit Mitte der 1950er-Jahre ausländische Arbeitnehmer, die sogenannten „Gastarbeiter“, ins Land geholt hatte.<sup>3</sup> Hinzu tritt der Widerspruch westlicher Politik, weltweit Organisationsprinzipien des Marktes durchzusetzen, dies aber für den Weltmarkt der Arbeitskräfte nicht gelten lassen zu wollen: „Die ökonomische Logik des Liberalismus verlangt Offenheit, die politische und rechtliche Logik verlangen eher Abschottung.“<sup>4</sup> Dieses „liberale Paradox“ ist, neben der Dynamik von Kettenwanderungen und Netzwerken, ein zentra-

ler Erklärungsfaktor dafür, warum selbst „starke Staaten“ wie Frankreich in den 1960er- und 70er-Jahren Zuwanderungsprozesse nicht nachhaltig zu beeinflussen vermochten. Demokratisch gewählte Regierende sehen sich den Erwartungen der Wähler und der Kritik der Opposition ausgesetzt. Sie müssen Zuwanderungspolitik an Mehrheiten orientieren und Handlungsfähigkeit demonstrieren, auch wenn sich die Resultate häufig nicht mit den Absichtserklärungen decken.

#### Demographischer Wandel und Zuwanderung

Die Zuwanderung von Arbeitskräften ist politisch weitgehend unumstritten. Der demographische Wandel führe dazu, dass den sozialen Sicherungssystemen, insbesondere der Rentenversicherung, eine Schieflage im Verhältnis von Beitragszahlern und -empfängern drohe. Zudem stehe den Unternehmen nicht genügend Nachwuchs zur Verfügung, weshalb ein genereller Fachkräftemangel drohe. Deshalb müsse das Erwerbspersonenpotenzial ausgeweitet

**Die demographische Entwicklung ist sehr einflussbeding und somit schwer PROGNOSTIZIERBAR.**

werden. Hierfür soll die eigene Position im „weltweiten Wettbewerb um die besten Köpfe“ verbessert und die Erwerbsbeteiligung der bereits in Deutschland lebenden Personen erhöht werden. Diese Argumentation ist nicht

neu.<sup>5</sup> Seit den 1970er-Jahren wird der Wunsch nach stärkerer Zuwanderung mit der schrumpfenden einheimischen Bevölkerung begründet. Die niedrigen Geburtenraten sollten durch Zuwanderer und deren höhere Fruchtbarkeit

#### Der Fachkräftemangel in den Industrieländern führt zu **ABWERBUNG** und zu einem Verlust des Personalpotenzials in den Entwicklungsländern.

kompensiert werden, sich leerende Räume besiedelt, Sozialversicherungssysteme intakt gehalten und der Arbeitsmarkt mit ausreichend Arbeitskräften versorgt werden.

Vorbehalte waren und sind angebracht. Da ist die begrenzte Prognostizierbarkeit wirtschaftlicher, medizinischer und gesellschaftlicher Entwicklungen zu nennen. Der Bedarf an Arbeitskräften verändert sich – durch den sektoralen Strukturwandel hin zur Dienstleistungsgesellschaft. Durch Rationalisierung und neue Produktionstechniken fielen Arbeitsplätze im industriellen Sektor weg und es kam zu einer lang anhaltenden strukturellen Arbeitslosigkeit. Hinzu kommen gesellschaftliche Entwicklungen wie die kontinuierlich ansteigende Frauenerwerbstätigkeit oder die kontinuierlich steigenden Studentenzahlen in Deutschland, die das Erwerbsverhalten beeinflussen. Und es gibt keinen zwingenden Zusammenhang zwischen dem Rückgang der Bevölkerung und dem Rückgang des Arbeitskräfteangebots. In der zweiten Hälfte des zurückliegenden Jahrzehnts ist die Zahl der Einwohner im erwerbsfähigen Alter deutlich zurückgegangen, die Zahl der Er-

werbspersonen jedoch stieg hingegen kräftig.<sup>6</sup>

Auch politische Ereignisse und Entscheidungen, die erheblichen Einfluss auf die Bevölkerungsentwicklung in Deutschland haben, sind nicht vorherzusehen. Die deutsche Einheit, das Verschwinden des Eisernen Vorhangs, die Demokratisierung der ost- und mitteleuropäischen Staaten, die Aufnahme neuer Mitglieder in die Europäische Union, der mögliche Beitritt der Türkei zur EU – alles Geschehnisse, die mit erheblicher zusätzlicher transnationaler Mobilität und Wanderungsgewinnen seit dem Jahr 2010 verbunden sind. Grundsätzlich gilt: Je größer der Zeitraum für Prognosen, desto größer ist deren Unsicherheit.<sup>7</sup>

#### Auswirkungen auf die Herkunftsstaaten

Arbeitsmarktbezogene Migration kann sowohl auf die Herkunfts- als auch auf die Aufnahmestaaten erhebliche Auswirkungen haben. Häufig finden sie in der öffentlichen Debatte nicht die nötige Aufmerksamkeit.<sup>8</sup> Der internationale Wettbewerb um Talente bleibt eine Chimäre, mit der die eigentlichen Interessen und Mechanismen verschleiert werden. Wettbewerb kann sinnvollerweise nur unter ungefähr gleich Starken von vergleichbaren Startpositionen aus stattfinden. Deswegen gibt es um das in Entwicklungs- und Schwellenländern ausgebildete Personal lediglich unter den entwickelten Industriestaaten eine Konkurrenz. Viele, v. a. afrikanische und auch mittelamerikanische Länder verlieren durch die Abwerbung ihres Nachwuchses zunehmend das Potenzial, das sie dringend benötigen, um ihre wirtschaftliche und soziale Entwicklung voranzubringen und nicht weiter zurück zu fallen.

In gravierendem Maße gilt das für medizinisches Personal aus Afrika: So praktizierten Mitte der 2000er-Jahre lediglich 50 der 600 seit der Unabhängigkeit Sambias ausgebildeten Ärzte noch dort. In der nordenglischen Stadt Manchester waren mehr Ärzte aus Malawi tätig als in ihrem Heimatland.<sup>9</sup> Für die Aufnahmeländer ist dies in doppelter Hinsicht „ein gutes Geschäft“: Die Löhne im Gesundheitswesen können auf diese Weise weiterhin niedrig gehalten werden und die Ausbildungskosten fallen nicht an, denn sie wurden vom Herkunftsland finanziert. „Dies stellt einen weiteren Anreiz zur Rekrutierung aus dem Ausland dar und setzt die pflegerischen Ausbildungsgänge in Deutschland weiter unter Druck. Kompensationszahlungen an die Ausbildungssysteme der Herkunftsländer sind notwendig, um hier korrigierend einzugreifen und einer weiteren Verschärfung der Situation entgegenzuwirken“<sup>10</sup>, fordern Nichtregierungsorganisationen.

Der Verhaltenskodex der Weltgesundheitsorganisation (WTO) aus dem Jahr 2010 sieht vor, dass sich die Staaten verpflichten, nur aus jenen Ländern Per-

### Rückkehrer können für **POSITIVE** Effekte sorgen.

sonal für Gesundheitsberufe anzuwerben, in denen selbst kein kritischer Mangel an solchem Personal besteht. Deutschland wirbt aber weiterhin um Fachkräfte in Ländern wie China, Vietnam oder den Philippinen, die den WHO-Kodex nicht unterzeichnet haben, was die Versorgung der dortigen Bevölkerung erschwert. „Entwicklungspolitisch verantwortliche Gesundheitspoli-

tik bedeutet aber, den Mangel an Gesundheitspersonal in erster Linie über den heimischen Arbeitsmarkt zu decken.“<sup>11</sup>

Für einzelne Länder gibt es unter bestimmten Bedingungen auch positive Aspekte, nämlich dann, wenn die Hochqualifizierten zurückkehren oder transnationale Netzwerke bilden und dann in den Herkunftsländern selbst investieren. Das gilt z. B. für den IT-Sektor in Indien. Hier verfügt das Land, das noch vor wenigen Jahren eines der größten Empfänger von Entwicklungshilfegeldern war, heute über die attraktivsten und dynamischsten Zentren der Technologieentwicklung in der Welt. Ähnlich positive Effekte gibt es auch für China und Taiwan. Diese guten Entwicklungen hängen nicht nur von der Größe der jeweiligen Auslandspopulation und ihrem wirtschaftlichen Erfolg ab. Ebenso wichtig sind die strukturellen Voraussetzungen im Herkunftsland wie politische Stabilität, Investitionssicherheit und wirkungsvolle Programme zur Rückkehrförderung. Offensichtlich kommt es hier zu einer zunehmenden Polarisierung zwischen Gruppen von Abgabeländern. Deshalb müssen auch hinsichtlich der Abwerbung qualifizierter Arbeitskräfte entwicklungspolitische Überlegungen wesentlich stärker als bisher die Politik westlicher Industriestaaten bestimmen.

### **Instrument der Lohnpolitik: Effekte für die Aufnahmestaaten**

Der Import ausländischer Arbeitskräfte ist immer auch ein Instrument der Lohn- und Sozialpolitik. Er verhindert in einzelnen Branchen einen Lohnanstieg. Mit dieser Begründung wurde auch die großangelegte Gastarbeiterpolitik seit den 1950er-Jahren durchgesetzt.<sup>12</sup> Die deut-

schen Arbeitnehmer konnten durch den Zuzug ausländischer Kollegen in besser bezahlte Branchen und höhere Positionen wechseln. Als Mitte der 1960er-Jahre es selbst unter den Gastarbeitern

### **Mit arbeitsmarktorientierter Zuwanderungspolitik kann auch das LOHNNIVEAU gesteuert werden.**

schwierig wurde, für besonders beliebte Jobs Bewerber zu finden, wurde nicht darüber nachgedacht, die Arbeitsbedingungen zu verbessern und die Entlohnung zu erhöhen, sondern vielmehr wurden Forderungen erhoben, weiter in die Peripherie auszugreifen und Arbeitskräfte aus Nordafrika anzuwerben. Dies unterblieb trotz der bereits abgeschlossenen Anwerbeabkommen mit Marokko (1963) und Tunesien (1965) aus politischen Gründen aber.

Auch rund 50 Jahre später drängen die Arbeitgeber und ihre Lobby auf eine Ausweitung des Arbeitskräftepotenzials durch Zuwanderung. Die Politik ist dem teilweise bereits gefolgt und hat die Hürden für arbeitsmarktorientierte Zuwanderung kontinuierlich gesenkt. Verfahrenserleichterungen, Absenkung der Einkommensschwellen und die Höhe der Mindestinvestition für Existenzgründer wurden im Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz (2008) geregelt. Inzwischen wurden die Mindesteinkommen weiter gesenkt, so dass sie „für zuziehende Hochqualifizierte weit unter den Einstiegsgehältern von Hochquali-

fizierten in Deutschland liegen“<sup>13</sup>. Ausländische Arbeitnehmer treten damit in eine Lohnkonkurrenz mit Einheimischen, die Arbeitgeber können auf diesem Weg das Gehaltsniveau in Deutschland unterlaufen. Es entsteht Lohn- und Berufseinstiegern, die durch preiswerte Arbeitskräfte aus dem Ausland ersetzt werden können. Die „Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit“ (OECD) urteilte 2013: „Nach den jüngsten Reformen des Zuwanderungsrechts ist die Bundesrepublik Deutschland mittlerweile eines der OECD-Länder mit den geringsten Beschränkungen für die beschäftigungsorientierte Zuwanderung hochqualifizierter Fachkräfte. [...] Die deutsche Zuwanderungspolitik für die hochqualifizierte Migration ist eine der offensten im OECD Raum [...]“<sup>14</sup>

### **Gesundheits- und Pflegeberufe**

Gesundheits- und Pflegeberufe gehören zu den „Mangelberufen“. Bereits Ende der 1960er- / Anfang der 1970er-Jahre fanden sich nicht genügend Frauen, die als Krankenschwestern arbeiten wollten. Gleiches galt damals für den Beruf der Sekretärin. Die Politik reagierte allerdings sehr unterschiedlich. Im Fall des Berufs der Sekretärin wertete man ihn auf, bei den Krankenschwestern warb man billige Arbeitskräfte aus Asien an. Die Wirtschaftswissenschaftler Gerhard Kade und Günter Schiller merkten dazu 1973 kritisch an: „So ist zu fragen nach dem Selbstverständnis einer Gesellschaft, die viele wichtige Funktionen bis hin zu den Pflegeberufen einkommens- und ansehensmäßig so weit deklassiert, dass sie von der einheimischen Bevölkerung gemieden werden. Vergleichen wir

etwa den Beruf der Krankenschwester mit dem einer Sekretärin, so zeigt sich deutlich, dass die soziale Priorität in einem eklatanten Widerspruch zur faktischen sozialen Einstufung steht. Sekretärinnen und Krankenschwestern sind knapp. Im einen Fall wird der Beruf durch Geld und Prestige attraktiv gestaltet, im anderen Fall wird zur Deckung des Bedarfs auf Korea und die Philippinen zurückgegriffen.<sup>15</sup>

Auch heute ist eine Knappheit bei Gesundheits- und Pflegeberufen festzustellen. Die Arbeitsbedingungen und die Löhne gelten als unattraktiv. Um dem Kostendruck zu begegnen, setzt man auch hier auf eine Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte, die in immer entlegeneren Ländern ausgreifen muss, um noch Interessenten zu finden. Der „Verband Entwicklungspolitik und humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen“ kritisiert: „Der heutige Fachkräftemangel ist [...] hausgemacht. Die wichtigste Ursache liegt in den sich verschlechternden Arbeitsbedingungen in der Pflege. Eine schlechte und in vielen Fällen rückläufige Bezahlung geht mit einer zunehmenden Arbeitsbelastung einher. Es wird versäumt, Personal durch Aus- und Weiterbildung zu gewinnen. [...] Deutsche und EU-eigene Fachkräfte sind häufig nicht mehr bereit, die zunehmend schlechten Einkommens- und Arbeitsbedingungen in Deutschland zu akzeptieren. Infolgedessen suchen die Bundesregierung und Arbeitgeber jetzt auf dem Weltmarkt nach Arbeitskräften.“<sup>16</sup>

### Herausforderungen

Demokratische Migrationspolitik leitet ihre Legitimation einerseits aus der Zustimmung einer Mehrheit der wahlberechtigten Bevölkerung ab, andererseits

aus der Respektierung verfassungsrechtlicher und internationaler Normen wie der Menschenrechte und des Flüchtlingsschutzes. Sind Bevölkerungsmehrheiten meist „zuwanderungsskeptisch“, schränken Normen den Rechtsstaat dabei ein, entsprechen-

### **TROTZ einer gewissen Unberechenbarkeit muss Zuwanderung staatlich gelenkt und geregelt werden.**

den Vorstellungen nachzukommen. Beide Quellen der Legitimation stehen daher nicht selten in einem Spannungsverhältnis, besonders dann, wenn Parteien und Medien auf Polarisierung und Konflikt setzen. Die zurückliegenden 60 Jahre könnten zu der Einsicht verhelfen, dass der Planbarkeit von Wanderungsprozessen enge Grenzen gesetzt sind. Das heißt nicht, dass demokratische Rechtsstaaten oder die Europäische Union geschehen lassen müssten, was einem Naturgesetz gleich ohnehin nicht aufzuhalten ist.

Auch auf dem Feld der Migrationspolitik wirken widersprüchliche und mächtige Interessen. Eine Politik, die sich normativ an der Sozialen Marktwirtschaft und der katholischen Soziallehre orientiert, ist gut beraten, nicht unkritisch Positionen zu übernehmen. Das gilt auch für die Rede vom Fachkräftemangel. Sie ist interessengeleitet und verdeckt häufig hausgemachte Defizite. Die schwachen Interessen derjenigen, die nicht oder nur zu prekären Verhältnissen in den heimischen Arbeitsmarkt integriert sind, sollten ebenso in den Fokus gerückt werden wie die von gut ausgebildeten Berufseinsteigern.

Es gibt noch erhebliches Potenzial auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland:

- Trotz sehr günstiger Entwicklung auf dem deutschen Arbeitsmarkt in den zurückliegenden Jahren suchen in Deutschland rund 6 Millionen Menschen nach Arbeit oder mehr Arbeit.<sup>17</sup>
- Rund 2 Millionen junge Erwachsene zwischen 25 und 35 Jahren haben keine Berufsausbildung.<sup>18</sup>
- Dauerhaft in Deutschland lebende Ausländer und Personen mit Migrationshintergrund sind unzureichend in den Arbeitsmarkt integriert. Ihre Arbeitslosenquote ist seit vielen Jahren mindestens doppelt so hoch wie bei Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit.<sup>19</sup>
- Jugendliche mit ausländischer Staatsangehörigkeit verlassen die Schule im Vergleich zu Jugendlichen mit deutscher Staatsangehörigkeit 2,1-mal so häufig ohne Abschluss.
- Bezogen auf die Gruppe der gleichaltrigen Bevölkerung erwerben 27 % der Jugendlichen mit ausländischer Staatsangehörigkeit eine Hochschulzugangsberechtigung, bei Jugendlichen mit deutscher Staatsangehörigkeit sind es 62 %.<sup>20</sup>

All das zeigt, dass es „beim inländischen Arbeitskräftepotenzial noch erhebliche Ressourcen gibt, die bei ent-

sprechender Qualifizierung für den Arbeitsmarkt erschlossen werden können und angesichts der demographischen Entwicklung innerhalb des kommenden Jahrzehnts erschlossen werden müssen“<sup>21</sup>. Die herrschende Meinung in der deutschen Migrationspublizistik bewertet Migration und deren Auswirkungen positiv. Dabei wird ausgeblendet, dass Wanderung weder für die Migranten noch für die Einheimischen in den Zielstaaten noch für die Herkunfts- und Zielstaaten selber grundsätzlich etwas Positives bedeuten muss. Menschen wandern zu einem erheblichen Teil zwangsweise, auch dann, wenn sie nicht ausdrücklich als Flüchtlinge bezeichnet werden müssen. Wirtschaftliche Zwänge sind mit den beiden Erweiterungen der EU 2004 und 2007 auch für EU-Bürger eines der wesentlichen Wandermotive geworden. Jugendarbeitslosigkeit von mehr als 50 % in Spanien und Griechenland oder strukturelle Arbeitsmarktprobleme in den Transformationsstaaten des ehemaligen Ostblocks lassen Menschen große Opfer bringen wie z. B. das Zurücklassen der Familie, insbesondere der Kinder („Euro-Waisen“).

Aufgabe der Politik in den Zielländern muss es daher sein, dafür Sorge zu tragen, dass prekäre Beschäftigungs- und Wohnverhältnisse nicht Platz greifen. Der Tod rumänischer Werkarbeiter auf der Meyer-Werft in Papenburg oder die schlechten Arbeitsbedingungen osteuropäischer Arbeiter in deutschen Schlachthöfen verweisen auf die schwierige Situation. Auch für Zuwanderer müssen tarifgebundene Arbeitsverträge und Beschäftigungssicherheit die Regel sein und mit der Migration darf nicht eine Entwertung großer Teile ihres Humankapitals einhergehen, indem sie

**Beim INLÄNDISCHEN Arbeitskräftepotenzial gibt es noch erhebliche Ressourcen zu erschließen.**

weit unterhalb ihrer Qualifikationen beschäftigt werden. In diesen Zusammenhang gehört das „Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“, das die Länder umsetzen müssen.

Migrationspolitischer Humanismus sorgt dafür, dass die sozialen und wirtschaftlichen Ungleichgewichte sowohl unter den EU-Mitgliedstaaten als auch weltweit zurückgehen und somit der wirtschaftliche Zwang, seine Heimat verlassen zu müssen, nicht länger eines der Hauptmotive für Migranten darstellt. ///



/// PD DR. PHIL. HABIL. STEFAN LUFT ist Privatdozent am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bremen.

#### Anmerkungen

- <sup>1</sup> Luft, Stefan: Grenzsicherung der Europäischen Union – ein neuer „Eiserner Vorhang“ im 21. Jahrhundert?, in: 20 Jahre Asylkompromiss. Bilanz und Perspektiven, hrsg. von Stefan Luft und Peter Schimany, Bielefeld 2014, S. 275-305.
- <sup>2</sup> Hampshire, James: The Politics of Immigration. Contradictions of the Liberal State, Cambridge 2013, S. 3.
- <sup>3</sup> Luft, Stefan: Staat und Migration. Zur Steuerbarkeit von Zuwanderung in Integration, Frankfurt a. M. 2009, S. 50 ff.
- <sup>4</sup> Hollifield, James F.: Offene Weltwirtschaft und nationales Bürgerrecht: das liberale Paradox, in: Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat, hrsg. von Dietrich Thränhardt und Uwe Hunger, Wiesbaden 2003, S. 35-57, hier S. 37.
- <sup>5</sup> Luft: Staat und Migration, S. 158 ff.
- <sup>6</sup> Brenke, Karl: Gibt es in Deutschland einen Fachkräftemangel – und wird es einen geben? Der unsichtbare Mangel, in: Fachkräftemangel. Ein neues, demografisch bedingtes Phänomen?, hrsg. vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumfor-

schung (BBSR), BBSR-Online-Publikation 02/2012, Bonn 2012, S. 4-13, hier S. 8.

<sup>7</sup> Ebd., S. 9.

<sup>8</sup> Luft, Stefan: Globalisierung, Migration und Arbeitsmärkte, in: Globalisierung im Fokus von Politik, Wirtschaft, Gesellschaft. Eine Bestandsaufnahme, hrsg. von Tilman Mayer, Robert Meyer, Lazaros Miliopoulos, et al, Wiesbaden 2011, S. 281-300.

<sup>9</sup> Bericht der Weltkommission für internationale Migration: Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien, hrsg. von Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Berlin 2005, S. 24.

<sup>10</sup> Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V. (VENRO): Tauziehen um Pflegekräfte – Gesundheitspolitik verschärft globale Krise um Fachkräfte, Standpunkt 6/2014, Berlin 2014, S. 2.

<sup>11</sup> Ebd., S. 3.

<sup>12</sup> Ausführlicher siehe Luft: Staat und Migration, S. 41 ff.

<sup>13</sup> Brenke, Karl: Stellungnahme zu dem „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union“ der Bundesregierung, dem „Änderungsantrag zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Hochqualifizierten Richtlinie der Europäischen Union“ der Fraktionen von CDU/CSU und FDP, dem Antrag „Programm zur Unterstützung des Fachkräftebedarfs mit Mitteln des Aufenthaltsrechts“ der Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag und dem Antrag „Fachkräfteeinwanderung durch ein Punktesystem regeln“ der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag, Deutscher Bundestag, Innenausschuss, Ausschussdrucksache 17(4)482 B., 2012, S. 5.

<sup>14</sup> OECD: Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte: Deutschland, Paris 2013, S. 15.

<sup>15</sup> Kade, Gerhard / Schiller, Günter: Gastarbeiterpolitik im Nebel, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 53, H. 2, 1973, S. 61-65, hier S. 64 f.

<sup>16</sup> Verband Entwicklungspolitik: Tauziehen um Pflegekräfte, S. 2.

<sup>17</sup> Statistisches Bundesamt: Ungenutztes Arbeitskräftepotential im Jahr 2014: 6 Millionen Menschen wollen (mehr) Arbeit, Pressemitteilung vom 21. Mai 2015, Nr. 186/15.

<sup>18</sup> Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2015, hrsg. vom Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn 2015, S. 294.

<sup>19</sup> Fortschrittsbericht 2014 zum Fachkräftemangel der Bundesregierung, BT Drs. 18/4015 vom 12.2.2015, S. 19.

<sup>20</sup> Autorengruppe Bildungsberichterstattung: Bildung in Deutschland 2014, Bielefeld 2014, S. 92.

<sup>21</sup> 10. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin 2014, S. 150.

/// Im Rahmen des Möglichen

## WIR BRAUCHEN KEIN NEUES GESETZ

**STEPHAN MAYER /// Die Zuwanderung nach Deutschland ist klar und modern geregelt. Das belegen auch die empirischen Zahlen, die zeigen, dass Deutschland eine erhebliche Nettozuwanderung hat. Alleine 2013 waren es knapp 440.000, Tendenz steigend. 2014 konnte Deutschland mit knapp einer halben Million Zuwanderer die höchste Einwanderung seit 22 Jahren verzeichnen. Die Gründe hierfür sind die im Kern gut funktionierende EU-Freizügigkeit, welche sich aus Art. 21, 45 AEUV ergibt, die angespannte Arbeitsmarktlage in Südeuropa, der starke deutsche Arbeitsmarkt und die wachsende Zahl an Flüchtlingen.**

### Einführung

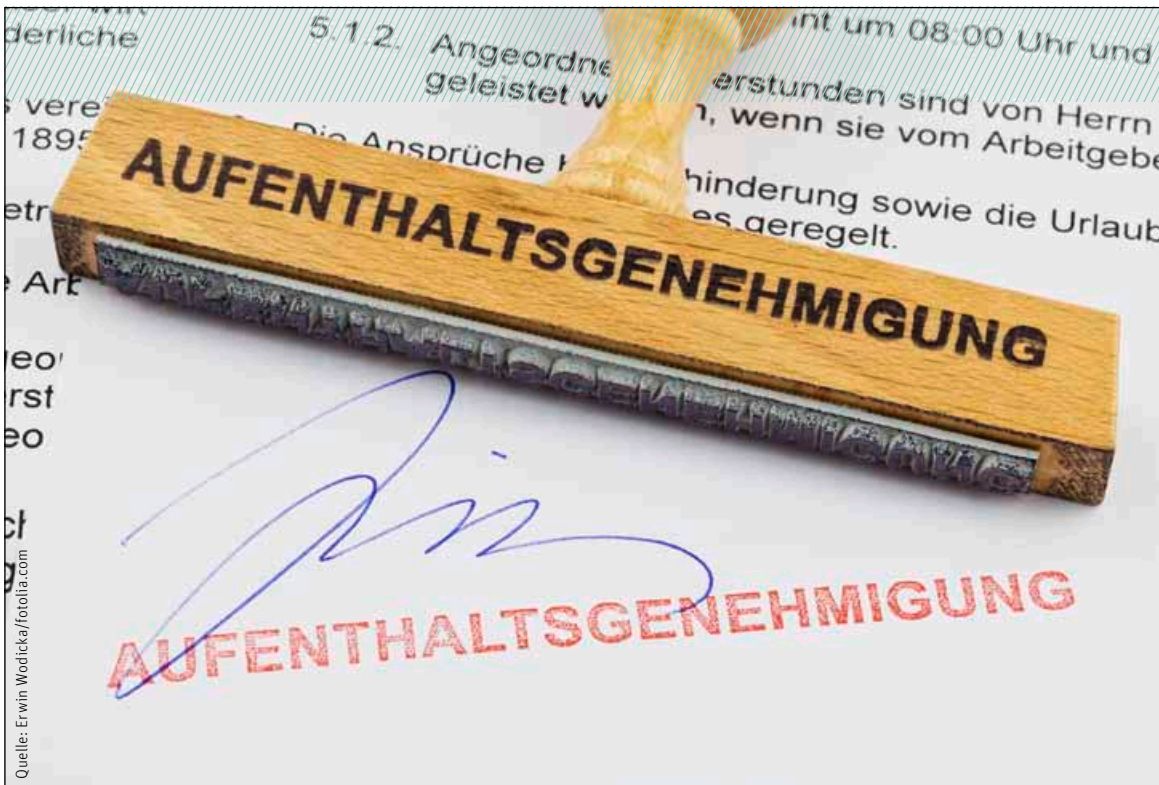
Um es klar zu sagen: Deutschland braucht kein neues Gesetz für die Zuwanderung und schon gar kein Einwanderungsgesetz, denn Deutschland hat bereits ein Gesetz, das die Zuwanderung klar regelt. Es ist das Aufenthaltsgesetz (AufenthG) und wurde vor 10 Jahren grundlegend durch das sogenannte Zuwanderungsgesetz novelliert. Das Aufenthaltsgesetz definiert seinen Zweck im § 1 Abs. 1 Satz 1, 2 AufenthG legal: „Das Gesetz dient der Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland. Es ermöglicht und gestaltet Zuwanderung unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit sowie der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland. Das Gesetz

dient zugleich der Erfüllung der humanitären Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland. Es regelt hierzu die Einreise, den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern.“

Diese im Gesetz angesprochenen Themenkomplexe gehören auch zusammen, denn es gibt verschiedene Arten der Zuwanderung, die die Notwendig-

### Die derzeitige Gesetzeslage ist AUSREICHEND.

keit von Integration eint. Zugleich ist es legitim, die Zuwanderung zu begrenzen und nach den Interessen Deutschlands auszurichten. Des Weiteren belegen die Zahlen der Nettozuwanderung, dass



**Sowohl Zuwanderung als auch Asylsuche sind in Deutschland gesetzlich bereits definiert und geregelt. Es bedarf daher keiner neuen Vorschriften, sondern der intensiveren Ausnutzung und Umsetzung des vorhandenen Rahmens.**

Deutschland für viele, auch für viele gut qualifizierte Fachkräfte, ein attraktiver Ort zum Leben und Arbeiten ist. Es geht somit nicht mehr um die Frage des „Ob“, sondern um die Frage des „Wie“, also wie wir mit der Zuwanderung umgehen sollten und woher sie kommen soll.

### Zuwanderung

Zuwanderung ist europäisch, rund 60% der Zuwanderer im Jahr 2013 (522.000 Zuzüge, Wanderungsüberschuss EU 300.000) kamen aus der EU. Auch 2014 waren es bis Ende September bereits ca. 500.000 Personen, sodass eine steigende Tendenz zu verzeichnen ist. Ging 2007 nicht einmal jeder zehnte EU-Migrant nach Deutschland, so war es 2013 gut jeder dritte. Dies ist ein gutes Zei-

chen, denn zum einen zeigen die Zahlen, dass der gemeinsame europäische Arbeitsmarkt funktioniert und zum anderen besteht bei Zuwanderern aus anderen EU-Mitgliedstaaten, die häufig gut qualifiziert sind, zumeist geringer Integrationsbedarf. Die Zuwanderung innerhalb der EU ist zudem aufgrund der europäischen Freizügigkeit prinzipiell frei von rechtlichen Hürden.

### Aus Drittstaaten

Für Menschen aus sogenannten Drittstaaten sind zwar die Regeln zur Zuwanderung relativ komplex, zu beachten gilt es aber, dass Gesetze abstrakt-generelle Regelungen darstellen, die zugleich ein hohes Maß an Einzelfallgerechtigkeit und Rechtssicherheit ermöglichen sollen. Wer kürzere und einfacher

lesbarere Regelungen haben möchte, wird mit weniger Einzelfallgerechtigkeit und unterschiedlicher Verwaltungspraxis leben müssen. Zudem wird verkannt, dass es sich bei Zuwanderung, Aufenthalt und Integration nach der Zuwanderung um einen fortgesetzten Prozess handelt, sodass eine Regelung in einem einheitlichen Gesetz wünschenswert ist. Das Verorten in unterschiedlichen Gesetzen würde den Sachverhalt lebensfremd auseinanderreißen und die Übersichtlichkeit erschweren.

Zudem ist es für den Zuwanderungsinteressierten gar nicht notwendig, jede gesetzliche Verästelung nachzuvollziehen. Sinnvoll ist es hingegen, auf geeigneten Informationsplattformen wie etwa [www.make-it-in-Germany.de](http://www.make-it-in-Germany.de) nutzergerechte Informationen zur Verfügung zu stellen und das Beratungsangebot auch in den Herkunftsregionen zu intensivieren. Bei allem ist zu berücksichtigen, dass humanitäre Zuwanderung völker- und europarechtlich, etwa durch die Regeln des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und der Genfer Flüchtlingskonvention festgelegt sind und sich einer Steuerung im klassischen Sinne ebenso entziehen wie die Zuwanderung innerhalb der EU. Letztlich findet die Steuerung der Zuwanderung also im Bereich derer statt, die aus Nicht-EU-Staaten nach Deutschland kommen.

### Fachkräfte

Neue rechtliche Regelungen, um die Attraktivität Deutschlands für gut und hochqualifizierte Fachkräfte zu erhöhen, helfen uns in diesem Bereich kaum weiter, denn die Hürden liegen nicht im legislativen Bereich. Gefragt ist vielmehr aktives Handeln, vor allem durch die Wirtschaft und ihre Verbände. Auch

**Fachkräfte müssen AKTIV aquiriert werden.**

Arbeitgeber, die ihren Arbeitnehmern maßgeschneiderte Sprachkurse und Unterstützung beim „Einstieg“ in Deutschland zur Verfügung stellen, werden an Attraktivität gewinnen.

Auch bei der Anwerbung können in der Praxis sicherlich Verbesserungen geschaffen werden. So kann man die sehr gute Informationswebsite [www.make-it-in-Germany.de](http://www.make-it-in-Germany.de) durch eine Onlinestellen- und Bewerber-Plattform ergänzen, die vor allem Mittelständlern das Matching erleichtert. Hierfür brauchen wir aber keine gesetzlichen Anpassungen. Auch eine Willkommenskultur kann man nicht gesetzlich verordnen, sondern sie muss auf tatsächlichen Handlungen basieren.

Seit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes ist der Arbeitsmarktzugang für Arbeitnehmer aus Nicht-EU-Staaten wiederholt erheblich erleichtert worden, zuletzt durch das sog. Blue Card-Plus-Gesetz. Mit der Blauen Karte haben wir in unserem Aufenthaltsrecht ein Instrument geschaffen, mit dem wir qualifizierte Fachkräfte gezielt ansprechen und ihnen einen schnellen und unkomplizierten Einstieg in unseren Arbeitsmarkt ermöglichen. Zum Zeitpunkt des 31. Dezember 2014 waren 20.421 Drittstaatsangehörige mit einer Blauen Karte-EU in Deutschland aufhältig. Dies entspricht etwa 90% aller Blauen Karten, die in der EU bislang vergeben wurden. Man könnte zuge-

spitzt sogar formulieren, dass Deutschland mit dem BlueCard-Gesetz ein sehr schlankes Punktesystem, in Anlehnung an die kanadischen Regelungen, geschaffen hat. Die Bewerber müssen nur zwei Punkte erfüllen, nämlich einen Hochschulabschluss und einen Arbeitsvertrag mit einem bestimmten Mindestgehalt vorweisen. Die Inhaber einer befristeten Blauen Karte-EU erhalten nach drei Jahren eine Niederlassungserlaubnis, soweit ein Arbeitsvertrag fortbesteht. So erhalten sie eine vernünftige und attraktive Perspektive, ohne dass die sozialen Sicherungssysteme belastet werden.

### Brain-gain

In Deutschland wurde der Arbeitsmarkt auch für Hochqualifizierte und Fachkräfte von Morgen geöffnet. Im Wintersemester 2013/2014 waren mehr als 300.000 ausländische Studierende an deutschen Hochschulen immatrikuliert. Sie haben nach ihrem Studienabschluss 18 Monate lang die Möglichkeit, einen angemessenen Arbeitsplatz zu fin-

### Auch im Aus- und Bildungssektor steckt **POTENZIAL**.

den. Auch dies ist ein hervorragender Weg, Fachkräfte für Deutschland zu gewinnen. Allerdings müssen wir feststellen, dass Fachkräfte und junge Menschen mit viel Potenzial oftmals lieber nach Kanada, Australien oder in die USA ziehen. Ein klarer Wettbewerbs-

vorteil liegt bei diesen anglo-amerikanischen Ländern in der englischen Sprache. Es sind demnach erhöhte Anstrengungen erforderlich, um gerade im Hinblick auf den demographischen Wandel, Deutschland, trotz der oftmals als kompliziert empfundenen deutschen Sprache, für Fachkräfte attraktiv zu machen. Das Interesse ausländischer Schüler oder Studenten an der deutschen Sprache muss in den anderen Ländern frühzeitig geweckt werden. Ein Weg dieses Interesse zu wecken, könnte in Sprachkursen durch Germanistik-Lehrkräfte im Ausland liegen oder, indem Schüler und Studenten vermehrt die Chance erhalten, durch Stipendien, Auslandsaufenthalte und Praktika in Deutschland Kenntnisse der deutschen Sprache zu erwerben. Auch die Handelskammern und Goethe-Institute sowie deutsche Schulen weltweit spielen hierbei eine wichtige Rolle, denn sie können spätere Zuwanderer zielgerichtet sprachlich vorbereiten.

Das alles sind im Kern „weiche Faktoren“, deren Regelung sich dem Gesetzgeber im Wesentlichen entzieht. Ein Gesetz regelt grundsätzlich das, was erlaubt ist. Ebenso funktioniert Integration. Hierbei geht es um Reibungen und Konflikte, aber nicht um eine falsch verstandene Toleranz im Sinne eines Erduldens und Ertragens, denn dieses führt eher zu einem „Nebeneinander-her-leben“ als zu einem Zusammenleben.

### Brain-drain

Jedoch gilt es auch zu beachten, dass neben dem Brain-gain auch der Brain-drain, volkswirtschaftlicher Verluste durch die Emigration besonders ausgebildeter oder talentierter Menschen aus einem Land, eine Rolle spielt. Und zwar

### Abwanderung kann zu **BRAIN-DRAIN** führen.

in doppelter Hinsicht. Zum einen steigt die Zahl der deutschen Auswanderer und häufig sind dies besonders gut Qualifizierte. Hintergrund für die Emigration können zum einen bessere Arbeits- und Lebensbedingungen im Ausland sein, zum anderen kann es auch um die Vermeidung von Steuerlast oder Vermögenswerten gehen. Häufig ist mit der Abwanderung ein Zugewinn an Gehalt und Lebenserfahrung verbunden, aber auch Karrierechancen. An diesen Umständen sollte Deutschland etwas ändern, denn die in Deutschland ausgebildeten Fachkräfte sollten nach Möglichkeit auch in Deutschland gehalten werden. Zwar ist eine Rückkehr vieler deutscher Auswanderer zu verzeichnen, dennoch sollten die Anreize für die Auswanderung reduziert werden und somit die hochqualifizierten Arbeitskräfte dazu bewogen werden, ihre Arbeitsleistung im Inland zu erbringen oder nach einer gewissen Zeit zurückzukehren. Auch die deutsche Wirtschaft ist in der Pflicht. Ihr kommt die Verantwortung für die Schaffung attraktiver Beschäftigungs- und Karrierebedingungen zu.

Zum anderen gibt es einen Brain-drain auch in den Herkunftsstaaten, die oftmals ihre qualifiziertesten Fachkräfte wie etwa Ärzte, Ingenieure und Krankenschwestern an die Industrienationen verlieren. Häufig bedeutet dies einen er-

heblichen Verlust beim heimischen Potenzial, was zu einem echten Entwicklungshindernis werden kann. Hier gilt es, behutsam und in Kooperation mit den Herkunftsstaaten vorzugehen, wenn etwa durch die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) im Ausland um Fachkräfte, z. B. im Pflegebereich, geworben wird.

### Familiennachzug

Ein weiterer wesentlicher Punkt bei der Zuwanderung ist der Familiennachzug zum sogenannten Stammberechtigten. Zur Herstellung beziehungsweise Wahrung der familiären Lebensgemeinschaft kann Familienangehörigen eines Bürgers eines Drittstaats ein Aufenthaltstitel erteilt werden. Voraussetzung dafür ist in der Regel, dass der Familienangehörige, zu dem der Familiennachzug stattfindet, im Besitz eines Aufenthaltstitels ist, über ausreichend Wohnraum verfügt und der Lebensunterhalt gesichert ist. Im Wege der Familienzusammenführung verlegten 44.311 Personen im Jahr 2013 ihren Lebensmittelpunkt nach Deutschland.

Dieses hat auch seine Richtigkeit, denn Personen, die wir einladen, dauerhaft in Deutschland zu leben oder Personen, die bei uns berechtigterweise um Schutz nachsuchen, sollen selbstverständlich ihre engsten Angehörigen bei sich haben dürfen. Aufgrund des grund- und menschenrechtlichen Schutzes von Ehe und Familie aus Art. 6 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) und Artikel 16 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ist es geboten, den Angehörigen einen Aufenthalt in Deutschland zu gestatten. Dabei ist Familiennachzug bei Zuwanderern aus Nicht-EU-Staaten maßgeblich auf die sogenannte Kernfamilie beschränkt. Das

heißt, dass nur der Ehegatte bzw. der eingetragene Lebenspartner und die minderjährigen Kinder privilegiert werden. In Ausnahmefällen wird allerdings auch Nachzug sonstiger Verwandter gewährt.

### Asylrecht

Wenn wir die Zuwanderung quantitativ betrachten, ist zunächst auffällig, dass rund zwei Drittel der Zuwanderer aus EU-Mitgliedstaaten kommen. Ein Zuwanderungsgesetz, wie es teilweise gefordert wird, würde also höchstens die verbleibenden 25 % aus Drittstaaten erfassen, von denen wiederum die Asylbewerber abzuziehen sind, denn auch dieser Teil der Zuwanderung entzieht sich im Kern der effektiven Steuerung.

An der jetzt schon sehr hohen und weiterhin steigenden Zahl an Asylbewerbern und Flüchtlingen ändert diese Diskussion ohnehin nichts. Das Asylrecht aus Art. 16a GG ist ein Grundrecht des Grundgesetzes und europarechtlich in Art. 78 Abs. 1 AEUV verbrieft. Wichtig ist im Rahmen der Asylpolitik eine klare Unterscheidung zwischen schutzbedürftigen und nicht schutzbedürftigen Asylbewerbern. Entscheidend ist daher im Asylverfahren, das aus Einzelfallprüfungen besteht, immer die Klärung, ob dem Asylbewerber im Herkunftsstaat eine asylrelevante Verfolgung, also insbesondere eine Gefahr für den Leib, das Leben und die persönliche Freiheit des Asylbewerbers, droht. Es gibt zwar durchaus nachvollziehbare Gründe, auch den Menschen zu helfen, die vorwiegend aus wirtschaftlichen Motiven zu uns kommen, Armut ist dennoch kein Asylgrund.

Liegt eine Schutzbedürftigkeit vor, so besteht die Pflicht, dem Asylbewerber zügig Schutz zu gewähren und ihn

bei einer schnellen und erfolgreichen Integration in Deutschland, beispielsweise durch Integrationskurse oder arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, zu unterstützen. Fehlt der Schutzbedarf des Bewerbers, so ist der Asylantrag rasch abzulehnen und, zur Durchsetzung der bestehenden Ausreisepflicht, eine zeitnahe Aufenthaltsbeendigung herbeizuführen. Wenn es nicht zur freiwilligen Ausreise kommt, ist der Verwaltungsvollzug durch die Abschiebung notwendig und erforderlich, da andernfalls das ganze Asylsystem entwertet wird. Es muss einen Unterschied machen, ob man schutzbedürftig ist oder nicht. Andernfalls würde sich die Zuwanderung über das Asylsystem unbegrenzt ausweiten, was letztendlich zulasten der tatsächlich Asylberechtigten ginge.

Das Ziel einer zukunftsgerichteten Asylpolitik muss es sein, die Aufnahmebereitschaft und die Aufnahmefähigkeit, die es in der deutschen Gesellschaft für wirklich Verfolgte gibt, dauerhaft zu

**Zuwanderung über das Asylrecht höhlt dieses aus und geht somit ZU LASTEN der Berechtigten.**

erhalten. Dafür ist in dieser Legislaturperiode bereits eine Fülle von Maßnahmen umgesetzt worden. Einerseits wurden die Staaten des Westbalkans als sichere Herkunftsstaaten eingestuft. Andererseits wurde und wird das Personal beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in den Jahren 2014 und

2015 um insgesamt 1.400 Stellen zur Beschleunigung der Asylverfahren aufgestockt. Als weiteres Beispiel lässt sich die substanzielle finanzielle Unterstützung von Ländern und Kommunen durch den Bund anführen.

2014 wurden beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge insgesamt 202.834 Asylanträge gestellt. Das sind 75.811 mehr als im Vorjahr. Dies bedeutet eine Steigerung gegenüber dem Vorjahr um etwa 60 %. Allein ca. 41.000 Asylbewerber kamen aus Syrien. Das waren 20 % aller Asylanträge. Im Regelfall sind diese Menschen in Deutschland nach Abschluss des Asylverfahrens auch schutzberechtigt. Insgesamt erhielten 33.310 Personen im Jahr 2014 die Rechtsstellung eines Flüchtlings nach der Genfer Konvention (25,8 % aller Asylbewerber). Zudem erhielten 5.174 Personen (4,0 %) subsidiären Schutz nach § 4 Absatz 1 des Asylverfahrensgesetzes und 2.079 Personen (1,6 %) Abschiebungsschutz gemäß § 60 Abs. 5 oder 7 Satz 1 des Aufenthaltsgesetzes. Diese Zahlen sprechen für sich. Auffällig ist, dass gerade einmal ein Viertel aller Anträge erfolgreich ist. Das lässt sich vor allem durch die Einstufung der Balkanstaaten als sichere Herkunftsländer erklären, denn etwa 30 % aller Asylbewerber kamen aus diesen Ländern.

Auf subsidiären Schutz kann ein Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser einen Anspruch haben, dem weder durch die Zuerkennung der Flüchtlingeigenschaft noch durch das Asylrecht Schutz gewährt werden kann. Er wird als subsidiär Schutzberechtigter anerkannt, wenn er stichhaltige Gründe für die Annahme vorgebracht hat, dass ihm in seinem Herkunftsland ein ernsthafter Schaden droht. Als ernsthafter Schaden gilt unter anderem die Verhängung oder

Vollstreckung der Todesstrafe, Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung oder eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts.

Abschiebungsverbote hingegen greifen erst subsidiär ein. Das heißt, eine Prüfung des § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG kommt nur in Betracht, wenn

### Die Industriestaaten müssen bei der DRETTSTAATENREGELUNG mehr Engagement und Solidarität untereinander zeigen.

Schutz aufgrund höherrangiger Schutznormen wie beispielsweise Flüchtlingschutz, Asylrecht oder subsidiärer Schutz versagt wurde. Ein Abschiebungsverbot gem. § 60 Abs. 7 AufenthG ist zu gewähren, wenn dem Ausländer bei Rückkehr in den Zielstaat eine erhebliche individuelle Gefahr oder extreme allgemeine Gefahr droht. Der Abschiebungsschutz nach § 60 Abs. 7 AufenthG wird insbesondere, aber nicht abschließend, geltend gemacht, wenn beispielsweise die Gefahr einer wesentlichen Verschlechterung einer bestehenden Erkrankung infolge fehlender oder nicht ausreichender Behandlung im Zielstaat droht.

Für Deutschland ist die Aufnahme von Flüchtlingen aus Drittstaaten ein bedeutender Baustein einer humanitären Flüchtlingspolitik. Deutschland leistet hier freiwillig mehr als andere europäische Staaten, etwa durch die Aufnahme von sogenannten Kontingentflüchtlings über das Asylsystem hinaus. Rund 20.000 besonders Schutzbe-

dürftigen aus Syrien wurde hierdurch Sicherheit vor Verfolgung verschafft. Auch Schweden nimmt im Rahmen der Asylpolitik eine Vorbildfunktion ein. Wünschenswert wäre jedoch bei der humanitären Aufnahme von Bürgerkriegsflüchtlingen, dass auch andere Industriestaaten mehr Engagement zeigen. Zudem ist mehr Solidarität unter den europäischen Partnern vonnöten, wenn es um die Verteilung der Flüchtlinge innerhalb Europas geht, gefordert.

### Legale und illegale Migration

Migration, legale wie illegale, hat jedoch auch ihre Schattenseiten. Im Bereich legaler Migration gilt es vor allem, bestehende Integrationsdefizite zu verringern und eine Identifikation mit Deutschland und seiner freiheitlich-demokratischen Grundordnung zu schaffen. Dies ist eine ständige Aufgabe. Im Rahmen der illegalen Migration gilt es, Schlepper- und Menschenhändlerwesen nachhaltig zu bekämpfen. Illegale Migration untergräbt die Steuerung der Zuwanderung und schafft massive Integrationsproble-

**Ein neues Zuwanderungsgesetz ist NICHT erforderlich.**

me. Ihr zu begegnen, ist eine komplexe, aber, auch vor dem Hintergrund der vielen Todesopfer im Mittelmeer, äußerst dringliche Aufgabe. In einem Europa ohne Binnengrenzen sind die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten gemeinsam gefordert, die Machenschaften

der Schlepper und Menschenhändler zu unterbinden und die Außengrenzen effektiv zu schützen.

Deutschland hat im Bereich der regulierten Zuwanderung in den vergangenen zehn Jahren erhebliche Fortschritte gemacht. Auch der stellvertretende Hauptgeschäftsführer des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK), Achim Dercks, erkennt an, dass das Zuwanderungsrecht deutlich Fortschritte gemacht hat und hält lediglich graduelle Verbesserungen für erforderlich. Im Bereich der illegalen Migration und bei der Aufenthaltsbeendigung von abgelehnten Asylbewerbern sind jedoch weitere Anstrengungen, vor allem im Bereich des Vollzugs, notwendig. Um dies für die zuständigen Bundesländer zu erleichtern, verabschiedete die Regierungskoalition einen Gesetzentwurf zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung.

### Fazit

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass ein neues Zuwanderungsgesetz schon gleich ein Einwanderungsgesetz beim besten Willen nicht erforderlich ist. Es ist nicht notwendig, hier Grundsatzdebatten zu führen, denn die bestehenden rechtlichen Regelungen erfassen die Zuwanderung praxisgerecht und lebensnah. Erforderlich ist hingegen, mit Blick auf den demographischen Wandel und unabhängig von gesetzlichen Änderungen, praktische Maßnahmen zu ergreifen, um Deutschlands Attraktivität für Fachkräfte zu erhalten und zu steigern und somit die Integration weiter voranzutreiben. Geboten ist ein konstruktiver Dialog über das Einladen, das Ankommen und das Zusammenleben. Daneben müssen wir der Abwanderung von inländischen Fachkräften entgegenwir-

ken. In der Diskussion um weitere Verbesserungen bei der Zuwanderungspolitik dürfen wir die inländischen Potenziale, gerade im Bereich der Weiterqualifizierung jüngerer, bei Landzeitarbeitslosen, Teilzeitarbeitnehmern und bei älteren Arbeitnehmern nicht vergessen. Noch immer sind in Deutschland knapp drei Millionen Menschen ohne Beschäftigung. Diese dürfen bei der Diskussion um Demographie und Fachkräfte aus Drittstaaten nicht außen vor bleiben. ///



/// STEPHAN MAYER MDB

ist Innenpolitischer Sprecher der CDU / CSU-Bundestagsfraktion, Berlin.

/// Willkommen in Deutschland!

## EINE NEUE GESETZLICHE GRUNDLAGE IST NÖTIG

**SERAP GÜLER** /// Die deutsche Gesellschaft wird sich in den nächsten Jahren drastisch verändern. Die Menschen werden immer älter, während die Anzahl der gut ausgebildeten Fachkräfte kontinuierlich sinkt. Nur durch die Einwanderung, vor allem von Menschen aus Nicht-EU-Staaten, können wir den Betrieb in Deutschland aufrechterhalten. Dafür brauchen wir aber ein transparentes und effizientes Einwanderungsgesetz, das Lust auf Deutschland macht und eine echte Willkommenskultur ermöglicht.

Seit Jahrhunderten kommen Menschen aus dem Ausland zu uns nach Deutschland, um hier zu leben und zu arbeiten. Zu Beginn des 18. Jahrhunderts war jeder fünfte Berliner Bürger ein französischer Hugenotte, und mit der Industrialisierung am Ende des 19. Jahrhunderts kamen Hunderttausende Polen sowohl nach Berlin als auch ins Ruhrgebiet. In den 60er-Jahren folgten schließlich die Gastarbeiter, und nach der deutschen Einheit kamen viele Menschen aus dem

ehemaligen Ostblock zu uns. Im Jahr 2005 gab sich Deutschland erstmals ein Gesetz, das die Einwanderung und Integration von Menschen aus dem Ausland regeln sollte. Bereits der sperrige Titel „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern“ versprach, Einwanderung vor allem begrenzen zu wollen, so dass schon zwei Jahre später Veränderungen notwendig wurden, damit das deutsche Gesetz nicht mit EU-relevanten Richtlinien in Konflikt geriet.

Deutschland ist seit Jahrhunderten ein **EINWANDERUNGSLAND**.

**Sich der Realität in Deutschland stellen**

Was sich bereits vor zehn Jahren abzeichnete und heute gleichsam in aller Munde angekommen ist, sind die für



**Nach Japan ist Deutschland bevölkerungsmäßig schon jetzt das zweitälteste Land der Welt. Wir können es uns demographisch gar nicht leisten, auf Zuwanderung zu verzichten.**

Deutschland ungünstigen Folgen des demographischen Wandels und der eklatante Fachkräftemangel. Nach Japan ist Deutschland demographisch schon jetzt das zweitälteste Land der Welt. Insbesondere die sozialen Sicherungssysteme sind jedoch auf ein ausgewogenes Verhältnis von Beitragszahlern und -empfängern angewiesen. Lösungsvorschläge gibt es gewiss viele: So sollen die Hürden gesenkt werden für die Bereitschaft, eine Familie zu gründen, indem

eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Elternschaft vorangetrieben wird. Ebenso bemüht man sich um eine qualitativ bessere Schulbildung, die kein Kind zurücklässt und fit für das duale Ausbildungssystem macht. Dennoch besteht kein Zweifel daran, dass man sowohl den demographischen Wandel als auch den Fachkräftemangel nicht ohne die Einwanderung von Menschen aus dem Ausland auffangen kann. Die gute Nachricht lautet allerdings: Nach

wie vor gibt es dort viele junge, gut ausgebildete Menschen, die zu uns kommen möchten. Deutschland ist ein attraktives Land, das Menschen stärker denn je anzieht.

Die eigene Heimat zu verlassen und nach Deutschland zu ziehen, ist für die Einwandernden ein komplexer Akt – organisatorisch und emotional. Auch wir als Aufnahmegesellschaft stehen vor der Herausforderung, wie wir Einwanderung vorausschauend steuern möchten, wie wir die neuen Mitbürger integrieren wollen und welche Rolle eine offene Willkommenskultur spielt. Darum benötigen wir dringender denn je eine breite gesellschaftliche Debatte über die Notwendigkeit von Einwanderung: Welche Art von Einwanderung ist gewollt, und wo soll sie begrenzt werden? Wie können wir sicherstellen, dass auch bei starker Einwanderung der gesellschaftliche Zusammenhalt keinen Schaden nimmt?

#### Defizite unserer aktuellen Gesetze

In den letzten Jahren haben wir bereits große Anstrengungen im Bereich der Einwanderung und Integration unternommen. Zu erwähnen sind die Einführung der EU-Blue Card, das Anerkennungsgesetz, die Beschäftigungsverordnung, die Definition von sogenannten Mangelberufen bis hin zur besseren Anerkennung ausländischer Schulabschlüsse. Hier ging es stets um die Potenziale und Qualifikationen der Einwandernden. Gegner eines neuen Einwanderungsgesetzes führen gerne an, dass schon jetzt sehr viel geregelt sei, es kaum zusätzliche Gestaltungsspielräume gäbe und ein neues Gesetz reine Symbolpolitik sei. Sie verschweigen jedoch, dass die bisherigen Regeln die gewünschten Effekte deutlich nicht er-

reicht haben, und dass Symbole gerade in der Migrations- und Integrationspolitik eine nicht zu unterschätzende Rolle spielen.

Aktuell gibt es im Bereich der Einwanderung zu viele unterschiedliche Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften, mit denen sich selbst diejenigen schwer tun, die täglich damit

#### Das MOMENTANE Einwanderungsgesetz ist zu kompliziert, problemorientiert und nicht auf Langfristigkeit und Einbürgerung ausgerichtet.

arbeiten. Die momentanen Regelungen sind zu kompliziert, zu intransparent und bürokratisch. Und vor allem: Sie sind auch mehr auf die kurzfristige Arbeitsmigration ausgerichtet, als dass sie Menschen langfristig in Deutschland eine Perspektive geben wollten. Über die Hälfte der Einwanderer bleibt gegenwärtig weniger als ein Jahr in Deutschland. Geschaffen werden müssten aber Perspektiven für einen dauerhaften Aufenthalt und zur Einbürgerung. Die EU-Blue Card richtet sich an Menschen aus Nicht-EU-Ländern, den sogenannten Drittstaaten. Aktuell sind gerade einmal um die 24.000 BlueCards ausgegeben worden, was viel zu wenig ist. Erreicht werden damit auch nur Akademiker, obwohl wir gerade ausgebildete Fachkräfte brauchen.

Die EU-Binnenmigration wiederum wird spätestens dann abnehmen, wenn die Krisen in den EU-Ländern an Intensität verloren haben. Das heißt, viele Spanier, Italiener und Griechen werden in ihre Heimat zurückkehren, sobald sich der Arbeitsmarkt dort wieder entspannt. Wir brauchen diese Menschen

aber hier in Deutschland und müssen dafür sorgen, dass sie dauerhaft bei uns bleiben wollen. Besonders hinderlich ist es, dass Einwanderung in unseren bestehenden Gesetzen vor allem als Problem diskutiert wird, obwohl sie als eine Bereicherung verstanden werden sollte. Einwanderung wird auch nicht als Teil der deutschen Geschichte und Identität wahrgenommen, sondern als ein Randphänomen, das mal stärker und mal schwächer zu Tage tritt. Alleine der Titel des geltenden Gesetzes ist weder tauglich, um eine authentische Willkommenskultur zum Leben zu erwecken, noch eignet er sich für ein glaubhaftes Marketing, mit dem man im Ausland für eine Einwanderung nach Deutschland werben könnte. Das Gesetz ist mit dem Ziel entstanden und darauf ausgelegt, Einwandernde lediglich für einen überschaubaren Zeitraum aufzunehmen. Gesetzliche Regelungen, die von solchen Ansprüchen getragen werden, lassen sich aber zu keiner freundlichen Einladung umdeuten, geschweige denn, dass sie Begeisterung für Deutschland entfachen könnten.

#### Ein neuer Geist für die Einwanderungsgesetzgebung

Deshalb werden wir früher oder später nicht darum herum kommen, uns ein modernes und reformiertes Einwanderungsgesetz zu geben und unsere Regelungen besser aufeinander abzustimmen. Was jetzt mehr schlecht als recht noch laufen mag, wird bereits in wenigen Jahren hoffnungslos überfordert sein und scheitern. Dabei geht es einem neuen Einwanderungsgesetz nicht darum, alles Bisherige abzulösen und durch etwas gänzlich Neues zu ersetzen. Doch wenn sich Rahmenbedingungen verändert haben und ein geschaffenes

System nicht die erhofften Ergebnisse erzielt, braucht es Ehrlichkeit und Mut, ein neues und besseres System zu entwickeln. Wir sollten in einem ersten Schritt die bisherigen Inhalte und Instrumente, die sich als zweckdienlich erwiesen haben, herausfiltern und ergänzt um kreative Ideen zu einem neuen Einwanderungsgesetz zusammenführen. Ein Neuanfang ist unumgänglich, denn Einwanderung wird in vielen Industrienationen benötigt – nicht nur in den klassischen Einwanderungsländern wie den USA, Kanada und Australien. Mit ihnen konkurrieren wir um die besten Köpfe: Wenn wir unsere Einwanderungspolitik nicht verbessern, werden wir von den Ländern überholt, die darin stärker sind.

**Deutschland BRAUCHT ein effizientes, modernes und den realen Gegebenheiten angepasstes Einwanderungsgesetz.**

Ein schlankes und effizient anwendbares Einwanderungsgesetz beinhaltet klare Regeln, die für beide Seiten transparent und leicht verständlich sind – für die Einwandernden und für die deutsche Aufnahmegesellschaft. Wie könnten Inhalte eines solchen Einwanderungsgesetzes aussehen?

- Im handwerklichen und sozialen Bereich bleiben immer mehr Ausbildungsplätze mangels Bewerber unbesetzt, und ausgebildete Fachkräfte

werden teilweise händeringend gesucht. Hier müsste die deutsche Gesetzgebung für Einwanderung flexibler werden, indem zum Beispiel eine Quotierung je nach regionalem Bedarf möglich wird. So könnten auch ländliche oder insbesondere ostdeutsche Regionen noch besser von Einwanderern profitieren.

- An deutschen Hochschulen werden gegenwärtig etwa 300.000 ausländische Studenten ausgebildet. Ziel sollte es sein, dass möglichst viele von ihnen nach ihrem Studium als qualifizierte Fachkräfte in Deutschland bleiben wollen – und können. Neben einer gezielten Ansprache und Betreuung bereits während des Studiums könnten Stipendien für bestimmte Mangelberufe ausgegeben werden, die an eine Verpflichtung zur anschließenden Berufstätigkeit in Deutschland geknüpft sind. Auch ausländische Studienabbrecher sollten eine zweite Chance erhalten, indem sie leichter in eine Ausbildung oder eine Selbständigkeit wechseln können. Die Internationalisierung der deutschen Hochschullandschaft als Angebot für angehende Top-Wissenschaftler ist ein weiterer interessanter Aspekt.
- Obwohl die deutschen Angebote für Menschen aus Nicht-EU-Staaten zu den liberalsten Einwanderungsregeln der Welt gehören, empfiehlt selbst die OECD dringend Änderungen. Viel weniger Menschen als erhofft haben eine EU-Blue Card beantragt. Ein neues Einwanderungsgesetz sollte gerade diesen Personenkreis adressieren.
- Es spricht auch viel dafür, dass bei der Einbürgerung das Modell des „Generationenschnittes“ eingeführt wird, nach dem die Mehrstaatlichkeit

für die ersten Generationen akzeptiert wird und dafür ab einer bestimmten Generation die Staatlichkeit nicht mehr qua Geburt weitergegeben wird. Denn warum sollte man auch einem Kind der fünften Generation noch den Pass seiner Ururgroßeltern mitgeben?

- Eine Einbürgerung schafft die beste Bindung an unser Land und könnte ohnehin viel früher erfolgen als nach aktuell acht Jahren. Schweden bietet sie bereits nach vier, Kanada nach drei Jahren an. Die Bereitschaft der Einwanderer, unsere traditionellen Werte und unsere Verfassung zu akzeptieren, ist unerlässlich, sollte aber auch gewürdigt werden.

### **PUNKTESYSTEME können Vorteile haben.**

#### **Punktesysteme sind nur ein Aspekt**

Ausdrücklich nur ein Aspekt eines neuen Einwanderungsgesetzes könnte ein Punktesystem sein, mit dem bereits Kanada, Australien und Neuseeland arbeiten. Das kanadische System gilt hierbei vielen als Vorbild. Das Parlament legt dabei mit einem transparenten Punktesystem in regelmäßigen Abständen fest, wie viele und welche Einwanderer ins Land kommen dürfen. Wer von allen Bewerbern letztlich aufgenommen wird, hängt von zahlreichen Kriterien ab, unter anderem vom Alter, der Berufsausbildung oder den Sprachkenntnissen. Einen Punkteabzug gibt es für Vorstra-

fen, hohe Schulden oder einen schlechten Gesundheitszustand. Dass Kanada über seine Auslandsvertretungen und Websites gezielt um Einwanderer wirbt, muss als ein gelungener Vorstoß gewertet werden. Bereits vor der Einreise nach Kanada gibt es Integrationsmaßnahmen, damit der Aufenthalt in der neuen Heimat von Anfang an gelingt. Dies alles koordinieren ein Einwanderungs- und Staatsbürgerschaftsminister sowie ein „Minister for Multiculturalism“, weil Einwanderung und Integration bedeutende Aufgaben für die gesamte Gesellschaft sind.

Hinlänglich bekannt sind die Einwände der Punktesystemgegner. Kanada und Australien stünden auf Grund ihrer geographischen Lage und ihrer Landessprachen, die Weltsprachen sind, in einer eigenen Situation. Das kanadische Punktesystem sei zudem lange nicht so unbürokratisch und flexibel, wie viele meinten. Darauf ist zu antworten, dass ein neues Einwanderungsgesetz für Deutschland das kanadische Punktesystem ja gar nicht eins zu eins kopieren will. Wir brauchen ein deutsches Einwanderungsgesetz und ein deutsches Punktesystem, das zu den deutschen Verhältnissen passt. Der Blick richtet sich auf Kanada, weil wir nach guten Lösungen suchen sollten. Vielleicht ist die Auswahlprozedur durch ein Punktesystem auch zunächst etwas aufwendiger als das, was wir bislang praktizieren. Aber ist es nicht besser, im Vorfeld die richtigen Weichen zu stellen und genau hinzuschauen, als im Nachhinein mit vermeidbaren Folgeproblemen kämpfen zu müssen?

Punktesysteme sind kein Allheilmittel und haben Vor- und Nachteile. Doch die Kriterien für eine willkommene Einwanderung werden transparenter, und

ein transparentes Punktesystem ist vor allem eben auch ein Signal an die Bürger in Deutschland: Wer hier bei uns aufgenommen wird, hat ein nachvollziehbares Verfahren durchlaufen und gleichsam den behördlichen Stempel dafür erhalten, für Deutschland wichtig zu sein – vor allem dann, wenn als Teil des Punktesystems die Integrationswilligkeit der Einwanderer berücksichtigt wird. Gegner eines neuen Einwanderungsgesetzes leugnen den Handlungsbedarf, obwohl sie wissen, dass sich unsere Probleme in Deutschland nicht mit den Konzepten von gestern lösen lassen.

### **Auf allen Ebenen gemeinsam für eine neue Willkommenskultur**

Sämtliche praktizierten Punktesysteme unterscheiden sich stark voneinander und werden permanent angepasst. Wichtig ist es, dass die Politik in Deutschland eng mit der Wirtschaft zusammenarbeitet. Die Parlamente sollten in die Quotenregelungen stärker eingebunden werden und regelmäßig bestimmen, welche Bedürfnisse Deutschland bzw. die einzelnen Bundesländer haben. Ein Blick ins Ausland verrät: Deutschland ist mit seinen Botschaften, den Goethe-Instituten und deutschen Schulen, den Außenhandelskammern und politischen Stiftungen weltweit präsent.

### **Wir müssen Migration als einen POSITIVEN Prozess sehen und ein entsprechendes, weltweites Marketing betreiben.**

Alle diese Institutionen sollten darauf verpflichtet werden, qualifizierten jungen Menschen Perspektiven für ein Leben in Deutschland aufzuzeigen und mit einstellungswilligen deutschen Unternehmen zusammenzuarbeiten.

Online-Angebote wie „Make-it-in-Germany“ und andere Programme müssen besser aufeinander abgestimmt sein und könnten sowohl unsere Mangelberufslisten im Ausland publik machen als auch für die deutsche Sprache Interesse wecken. Wir brauchen ein Einwanderungsmarketing, das Lust auf Deutschland macht. Wir dürfen Einwanderung nicht länger als eine Belastung verstehen, sondern als einen Prozess, der sich am Ende als Gewinn für beide Seiten herausstellt. Denn die besten gesetzlichen Regelungen bringen nichts, wenn sie nicht auch mit dem nötigen Geist gelebt werden. In diesem Zusammenhang wird bisweilen etwas verächtlich von Symbolpolitik gesprochen, doch gerade Symbole sind in der Integrationspolitik wichtige Zeichen dafür, dass wir es ernst meinen.

Gebraucht wird eine Willkommenskultur in der Bevölkerung und bei staatlichen Stellen: ob bei der Visavergabe im Ausland, den Ausländerbehörden und Bundesagenturen oder bei den für die Anerkennung ausländischer Berufs- und Studienabschlüsse zuständigen Ämtern. Der Arzt oder Ingenieur aus Brasilien, der nach Deutschland einwandern will, darf sich nicht wie ein Bittsteller fühlen. Wichtig ist im Hinblick auf die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse ebenso, möglichst einheitliche Regelungen in den Bundesländern zu schaffen, damit unnötig lange Verfahren vermieden werden und die Integration reibungslos erfolgen kann. Deutschland braucht auch mehr ehrenamtliche Paten, wie es sie in anderen Einwanderungslän-

dern gibt. Sie helfen nicht nur im Alltag, sondern vermitteln auch authentisch die Werte und Geschichte der neuen Heimat. Integrations- und Sprachkurse sollten für mehr Gruppen als bisher zugänglich sein.

### Verantwortung für Flüchtlinge übernehmen

Natürlich dürfen wir nicht nur auf die Fachkräfte schauen, sondern müssen auch Verantwortung für Flüchtlinge übernehmen. Menschen, die unsere Hilfe brauchen, weil sie vor Krieg, Gewalt, Vertreibung und Verfolgung fliehen, haben Anspruch auf unsere Hilfe und unseren Schutz. Wir können stolz darauf sein, dass sie in ihrer größten Not Deutschland ihr Vertrauen schenken. Zur ganzen Wahrheit gehört, dass es einen Missbrauch des Asylrechts gab und gibt. Hunderttausende sind in den letzten Jahrzehnten in Deutschland geblieben, obwohl sie eigentlich ausreisepflichtig waren. Zur Zeit handelt es sich dabei um etwa 150.000 Menschen.

Eine hohe Akzeptanz für Einwanderung und die Aufnahme von Flüchtlingen gibt es bei den Bürgern in Deutsch-

### ASYLMISSBRAUCH muss unterbunden werden.

land aber nur dann, wenn die reine Einwanderung in die Sozialsysteme so weit als möglich unterbunden wird und klare Regeln herrschen, die konsequent angewandt werden. Abgelehnte ausreisepflichtige Asylbewerber müssen zügig abgeschoben werden. Was sich hart anhört, ist am Ende vor allem eines: Gerecht und fair denjenigen gegenüber, die wirklich unsere Hilfe brauchen. Und

wer bei uns bleiben kann, sollte rasch die Möglichkeit erhalten, eine Arbeit aufzunehmen oder eine Ausbildung zu absolvieren, damit auch die Flüchtlingsmigration zu einem tragfähigen Modell wird. Um zu verhindern, dass Flüchtlinge im Ausland ihr Leben illegalen Schleuserbanden anvertrauen, brauchen wir Asylzentren, vor allem in Afrika, in denen die Menschen vor Ort Asylanträge stellen können. Zudem müssen wir es ihnen ermöglichen, sich offiziell bei uns zu bewerben.

### Chancen nutzen

Rund 20 % der deutschen Bevölkerung haben eine Einwanderungsgeschichte. Das ist genauso ein Fakt wie die Folgen des demographischen Wandels und der Fachkräftemangel auf dem Arbeitsmarkt. Dem müssen wir uns mit einem an der Realität orientierten Einwanderungsgesetz stellen. Deutschland gehört weltweit zu den attraktivsten Ländern, weil es mit seinem Maß an Demokratie und Verlässlichkeit viel erreicht hat. Deutschland hat aber auch Bedürfnisse und sollte diese besser kommunizieren. Ein internationaler Vergleich der Einwanderungsgesetze belegt, dass der entscheidende Punkt in der Frage liegt, ob die Aufnahmegesellschaft Einwanderung als etwas Positives begreift oder als eine Bedrohung. Wenn sich Einwandernde bei uns nicht willkommen fühlen, werden sie sich für die Länder entscheiden, in denen das der Fall ist. ///



Foto: Laurence Chaperon

### /// SERAP GÜLER MDL

ist integrationspolitische Sprecherin der CDU-Fraktion im Landtag von Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf und Mitglied im Bundesvorstand der CDU Deutschlands.

## In aller Kürze

- Mittelfristig braucht Deutschland sehr viel mehr Zuwanderung aus Drittstaaten, um dem Rückgang der Zuwanderung aus der EU und damit dem Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials entgegenzuwirken.
- Nur ein Zehntel der Zuwanderer aus Drittstaaten nutzt die bestehenden gesetzlichen Regelungen für die Zuwanderung zu Erwerbszwecken, nur 1 Prozent die Regelungen für Hochqualifizierte („Blaue Karte EU“).
- Einwanderer, die nicht die erwerbsbezogenen Zugangskanäle nutzen, sind sehr viel seltener erwerbstätig, verdienen weniger und sind häufiger arbeitslos als Migranten, die zu Erwerbszwecken einreisen.
- Notwendig ist eine stärkere Öffnung des Arbeitsmarktes für die Zuwanderung von Erwerbstätigen aus Drittstaaten, insbesondere von Hochschulabsolventen und Personen mit berufsqualifizierenden Abschlüssen.
- Die Öffnung des Arbeitsmarktes für die erwerbsbezogene Zuwanderung kann gleichermaßen durch eine Weiterentwicklung des bestehenden Rechts und durch ein Punktesystem erreicht werden. Es kommt auf die Kriterien und ihre Umsetzung an.
- Für Personen mit Hochschulabschlüssen und berufsqualifizierenden Bildungsabschlüssen kann auf eine Vorrangprüfung und Engpassindikatoren verzichtet werden, sofern ein Arbeitsvertrag vorgelegt wird, der ein tarifliches Mindesteinkommen garantiert. Bei Personen ohne berufsqualifizierende Bildungsabschlüsse sind eine Bedarfsprüfung und Abschätzung der Risiken für den Sozialstaat weiterhin erforderlich.

## 1 Ausgangslage

### 1.1 Steigender Bedarf an Zuwanderung aus Drittstaaten

- Rückgang der Zuwanderung aus der EU zu erwarten. Mit der wirtschaftlichen Erholung von der Finanz- und Wirtschaftskrise wird die Zuwanderung aus den Krisenstaaten und den neuen EU-Mitgliedstaaten sinken. Mittelfristig ist damit zu rechnen, dass der Anteil der EU an der Zuwanderung in Deutschland von gegenwärtig zwei Dritteln wieder auf den historischen Durchschnittswert von einem Drittel sinkt.<sup>1</sup>
- Erwerbspersonenpotenzial kann nur durch Zuwanderung aus Drittstaaten stabilisiert werden. Zuwanderung kann den demographischen Wandel zwar nicht aufhalten, aber deutlich abmildern. Im Jahr 2015 würde bei einem Wanderungssaldo von Null das Erwerbspersonenpotenzial (EPP) um 170.000 Personen, zum Ende des Jahrzehnts um 340.000 Personen sinken. Bis zum Jahr 2050 würde bei einem Wanderungssaldo von Null das EPP um ein Drittel zurückgehen. Um es auf dem gegenwärtigen Niveau zu stabilisieren wäre eine Nettozuwanderung von 400.000 Personen pro Jahr notwendig.<sup>2</sup> Das kann nur durch Zuwanderung aus Drittstaaten erreicht werden.

### 1.2 Das geltende Zuwanderungsrecht

- **Das Zuwanderungsgesetz.** Das „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern“ (Zuwanderungsgesetz) bildet seit 2005 den gesetzlichen Rahmen für die Steuerung der Zuwanderung in Deutschland. Es setzt sich aus dem Freizügigkeitsgesetz und dem Aufenthaltsgesetz zusammen.<sup>3</sup>
- **Das Freizügigkeitsgesetz.** Das Freizügigkeitsgesetz regelt die Zuwanderung und den Aufenthalt von Staatsbürgern und ihren Familienangehörigen aus den Mitgliedsstaaten der EU. Es setzt EU-Recht in nationales Recht um. Hier bestehen wenig Handlungsspielräume und auch kein Handlungsbedarf für eine Reform.
- **Das Aufenthaltsgesetz.** Das Aufenthaltsgesetz regelt u. a. die Zuwanderung von Erwerbstätigen und Arbeitssuchenden aus Drittstaaten. Zu unterscheiden sind im Wesentlichen folgende Zugangswege:
  - „Blaue Karte EU“: Wer über einen in Deutschland anerkannten Hochschulabschluss, eine fünfjährige Berufserfahrung und einen Arbeitsvertrag,

<sup>1</sup> Der starke Anstieg der Zuwanderung seit der Finanz- und Wirtschaftskrise ist zu 70 Prozent auf die Verschlechterung der wirtschaftlichen Bedingungen in alternativen Zielländern zurückzuführen. Bei einer Erholung wird die Zuwanderung entsprechend wieder sinken. Bertoli/Brücker/Fernandez-Huertas Moraga (2013).

<sup>2</sup> Auch bei einer Nettozuwanderung von 400.000 Personen p. a. würde das Verhältnis der 67-Jährigen und Älteren zu den 20- bis 66-Jährigen von gegenwärtig 29 Prozent auf

<sup>3</sup> Ferner wurden durch das Zuwanderungsgesetz eine Reihe weiterer Gesetze (u. a. das Asylrecht) geändert.



der ein Mindestkommen von 48.400 Euro (Mangelberufe: 37.552 Euro) garantiert vorweisen kann, kann ein Aufenthaltsrecht erhalten.<sup>4</sup>

- **Qualifizierte Arbeitskräfte:** Bei anderen qualifizierten Arbeitskräften prüft die BA, ob durch die Beschäftigung keine nachteiligen Wirkungen für den Arbeitsmarkt entstehen und ob für die fragliche Stelle nicht ein Deutscher oder Unionsbürger in Frage kommt, der vorrangig zu behandeln ist. Diese Vorrangprüfung kann für „Mangelberufe“ und bestimmte Wirtschaftszweige ausgesetzt werden.
- **Arbeitskräfte ohne berufsqualifizierenden Abschluss:** Diese Gruppe kann nur in Ausnahmefällen, etwa auf Grundlage eines bilateralen staatlichen Abkommens ein Aufenthaltsrecht erhalten.
- **Selbständige:** Selbständige können ein Aufenthaltsrecht erhalten, wenn ein wirtschaftliches Interesse besteht, die Tragfähigkeit der Geschäftsidee und ausreichende Finanzmittel nachgewiesen wurden.
- **Arbeitssuchende:** Ausländer mit Abschlüssen deutscher Hochschulen oder als gleichwertig anerkannten Abschlüssen können sich bis zu 6 Monate, Studienabsolventen bis zu 18 Monate nach Abschluss des Studiums zur Arbeitssuche in Deutschland aufhalten.

### 1.3 Erwerbsbezogene Zugangswege werden kaum genutzt

- **Nur rund ein Zehntel der Zuwanderer aus Drittstaaten erhält einen Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken.** Von den 363.000 Zuzügen von Staatsangehörigen aus Drittstaaten im Jahr 2013 erhielten nur 9,3 Prozent eine Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis zu Erwerbszwecken.<sup>5</sup> Im 1. Halbjahr 2014 ist dieser Anteil auf 8,6 Prozent gesunken.<sup>6</sup> Die meisten Zuwanderer aus Drittstaaten reisen als Familienangehörige oder als Asylbewerber und Flüchtlinge ein.
- **Nur rund ein Prozent der Zuwanderer aus Drittstaaten erhält eine „Blaue Karte EU“.** 4.127 neu zugezogene Personen erhielten nach der „Blauen Karte EU“ ein Aufenthaltsrecht für Hochqualifizierte, das entspricht 1,1 Prozent der Zuzüge aus Drittstaaten. Im ersten Halbjahr 2014 erhielten 1.723 neu zugezogene Personen eine „Blaue Karte EU“, das entspricht 0,9 Prozent der Zuzüge aus Drittstaaten.
- **Die meisten Aufenthaltserlaubnisse zu Erwerbszwecken werden nach einer Vorrangprüfung durch die BA erteilt.** Im Jahr 2013 entfielen von den rund 29.000 Aufenthaltserlaubnissen, die an neu eingereiste Personen zu Erwerbszwecken erteilt wurden, 51 Prozent auf qualifizierte Arbeitskräfte und 27 Prozent auf Arbeitskräfte ohne qualifizierten Berufsabschluss, bei denen in der Regel eine Vorrangprüfung durch die BA

durchgeführt wurde. Die Zahl der Aufenthaltserlaubnisse, die an Selbständige oder Arbeitssuchende erteilt wurde, ist verschwindend gering.

### 1.4 Erfolgreiche Arbeitsmarktintegration hängt vom Zugangsweg ab

- **Geringe Erwerbsbeteiligung von Zuwanderern, die nicht zu Erwerbszwecken zuziehen.** Die Erwerbsbeteiligung von Zuwanderern, die ein Aufenthaltsrecht zu Erwerbszwecken erhalten haben, beläuft sich im Durchschnitt auf 74 Prozent. Dagegen liegt die Erwerbsbeteiligung von denjenigen, die auf anderen Wegen nach Deutschland gelangt sind, nur bei 55 Prozent.<sup>7</sup>
- **Geringere Löhne.** Die Monatsverdienste von Vollzeitbeschäftigten, die zu Erwerbszwecken zugezogen sind, betragen im Jahr 2013 im Durchschnitt rund 2.900 Euro, während die von denjenigen, die auf anderen Wegen eingewandert sind, durchschnittlich 2.350 Euro betragen. Auch der Anteil, der qualifikationsadäquat beschäftigt wird, ist unter denjenigen, die zu Erwerbszwecken zugezogen, um 4 Prozentpunkte höher als in der Gruppe, die auf anderen Wegen nach Deutschland gekommen sind.

### 1.5 Bessere Arbeitsmarktintegration durch Arbeitnehmerfreizügigkeit

- **Höherer Zuzug zu Erwerbszwecken.** Der Anteil von Personen, die zu Erwerbszwecken nach Deutschland zugezogen sind, beläuft sich unter den Staatsbürgern der EU auf die Hälfte der Zuzüge, und nicht auf ein Zehntel wie bei den Staatsangehörigen aus Drittstaaten.<sup>8</sup>
- **Bessere Arbeitsmarktintegration.** Bei Staatsbürgern aus der EU sind entsprechend auch die Erwerbsquoten, die Verdienste und der Anteil der qualifikationsadäquat beschäftigten Personen sehr viel höher als bei Staatsangehörigen aus Drittstaaten.
- **Beschäftigungsanstieg nach Ende der Übergangsfristen.** Nach Ende der Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit sind die Beschäftigungsquoten unter den in Deutschland lebenden Staatsbürgern aus Ländern der ersten Osterweiterungsrunde um 10 Prozentpunkte und unter den Staatsbürgern aus Bulgarien und Rumänien um 14 Prozentpunkte gestiegen. Dies unterstreicht die zentrale Rolle des Zuwanderungsrechts für die Arbeitsmarktintegration.

<sup>4</sup> Darüber hinaus können noch andere Hochqualifizierte (z.B. Wissenschaftler) ein Aufenthaltsrecht erhalten.

<sup>5</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2014a). Allerdings gibt es eine Gruppe von knapp 30 Prozent, die noch nicht einem Zugangsweg zugeordnet werden kann, weil sie erst ein Aufenthaltsrecht beantragt hat. Die meisten von ihnen dürften Asylbewerber und Flüchtlinge sein.

<sup>6</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2014b).

<sup>7</sup> Eigene Berechnungen auf Grundlage der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe. Die Ergebnisse beziehen sich auf ungewichtete Durchschnitte der über 24-Jährigen in den jeweiligen Gruppen im Jahr 2013. Im Durchschnitt halten sich die befragten Personen seit 15 Jahren in Deutschland auf. Die Ergebnisse sind als deskriptive Statistiken, nicht als kausale Aussagen zu interpretieren.

<sup>8</sup> Eigene Berechnungen auf Grundlage der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe.

## 2 Handlungsoptionen

### 2.1 Beibehaltung des Status quo

- **Das bestehende Recht sei ausreichend.** Unter Verweis auf die gegenwärtig hohe Zuwanderung wird von einigen Teilnehmern in der öffentlichen Debatte argumentiert, dass ein Einwanderungsgesetz nicht notwendig sei, weil die Zuwanderung ausreichend durch die bestehenden Gesetze geregelt sei.<sup>9</sup> Es sei allenfalls eine bessere Umsetzung des bestehenden Rechts, etwa durch eine bessere Werbung und schnellere Anerkennung ausländischer Abschlüsse, sinnvoll.<sup>10</sup>
- **Wahrscheinliche Konsequenzen.** Bei einer Fortsetzung des rechtlichen Status quo würde die Nettozuwanderung in Deutschland mit dem Rückgang der Zuwanderung aus der EU voraussichtlich stark sinken. Vor allem aber wird der Anteil der Erwerbstätigen an den Zuwanderern deutlich zurückgehen, weil die meisten Zuwanderer aus Drittstaaten nicht zu Erwerbszwecken einreisen können. Eine verstärkte Werbung, bessere internationale Arbeitsvermittlung und erleichterte Anerkennung ausländischer Abschlüsse sind zwar sinnvoll, werden aber nur geringe quantitative Auswirkungen haben. Die größten Effekte wären von einer stärkeren Ausschöpfung der gesetzlichen Spielräume zur Aussetzung der Vorrangprüfung zu erwarten.

### 2.2 Einführung eines Punktesystems

- **Das klassische Punktesystem.** Punktesysteme regeln die Zuwanderung nach unterschiedlichen Kriterien wie Alter, Sprachkenntnisse, Bildung und Ausbildung, Beruf, Berufserfahrung, Erfahrungen und familiäre Beziehungen im Zielland.<sup>11</sup> Für diese Kriterien werden Punkte vergeben, bei Überschreiten einer Mindestpunktzahl wird Aufenthalts- oder Niederlassungsrecht erteilt. Durch Festlegung der Mindestpunktzahl kann die Zahl der Zuwanderer gesteuert werden.
- **Weiterentwicklung durch „nachfrageorientierte“ Komponenten.** In Australien und Kanada sind diese „angebotsorientierten“ Kriterien inzwischen durch „nachfrageorientierte“ Kriterien ergänzt worden, d. h., die Bewerber müssen ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorlegen und es werden für die verschiedenen Berufe Engpassindikatoren zugrunde gelegt. Damit werden Elemente aufgegriffen, wie sie auch eine Vorrangprüfung durch die BA enthält.
- **Mögliche Konsequenzen.** Die Wirkungen eines Punktesystems lassen sich schwer abschätzen, weil sie von der Ausgestaltung des Systems abhängen. Erste Erfahrungen in Österreich zeigen, dass die Einführung eines Systems nach kanadischem Vorbild mit einer Auswahl von Engpassberufen nur zu sehr geringen Fallzahlen führt. In diesem Fall

würde ein Großteil der Zuwanderung auch weiterhin durch andere Kanäle erfolgen. Wenn sich ein Punktesystem aber auf wenige allgemeine Kriterien – Hochschul- und berufsqualifizierender Abschluss, Sprachkenntnisse, Vorlage eines Arbeitsvertrages – stützen würde, könnten das Zuwanderungsverfahren stark vereinfacht und die Hürden für die Zuwanderung von Erwerbstätigen deutlich gesenkt werden.

### 2.3 Weiterentwicklung des Zuwanderungsrechts zu einem Einwanderungsrecht

- **Breite Öffnung des Arbeitsmarktzugangs.** Aufbauend auf der Systematik des bestehenden Zuwanderungsrechts könnte auch ein Einwanderungsrecht entwickelt werden, das den Arbeitsmarktzugang aus Drittstaaten deutlich stärker als in der Vergangenheit und wahrscheinlich auch ein Punktesystem öffnet.
- **Arbeitsvertrag mit tariflichem Mindestlohn für Qualifizierte und Hochqualifizierte.** Entscheidendes Zugangskriterium für Hochschulabsolventen und Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung wäre die Vorlage eines qualifikationsadäquaten Arbeitsplatzangebotes, das das tarifliche Mindesteinkommen garantiert. Ein solches System würde Lohndumping vermeiden und zugleich die Verdienstschwelle nicht wie bei der „Blauen Karte EU“ zu hoch ansetzen. Zugleich würde die eine konkrete Arbeitsplatzzusage sicherstellen, dass eine Arbeitsnachfrage besteht.
- **Arbeitsmarktzugang für Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung stark regulieren.** Entgegen den Erwartungen sind seit 2010 rund eine Million neuer Beschäftigungsverhältnisse für ausländische Arbeitskräfte entstanden, viele in durchaus anspruchsvollen Tätigkeiten mit jedoch geringen formalen Qualifikationsanforderungen (Landwirtschaft, Bauwirtschaft, Hotel- und Gastgewerbe, Pflege). Hier besteht offenbar eine Arbeitsnachfrage. Die Zuwanderung von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung sollte deshalb nicht ausgeschlossen werden, aber um die Risiken für den Sozialstaat zu minimieren, stark reguliert werden. Hier ist eine Bedarfsprüfung durch die BA und eine Abschätzung der Folgen für die Sozialversicherungssysteme notwendig.
- **Anerkennung von Abschlüssen erleichtern.** Eine wichtige Hürde für den Arbeitsmarktzugang in Deutschland ist es, wenn die Gleichwertigkeit von Abschlüssen, insbesondere vom Ausland aus, nachgewiesen werden muss. Hier sollten die Hürden auf das notwendige Maß gesenkt werden. So ist eine Anerkennung von Abschlüssen als gleichwertig nur in reglementierten Berufen unverzichtbar, in anderen Berufen ist die Vorlage eines qualifikationsadäquaten Arbeitsplatzangebotes ausreichend.
- **Arbeitssuche erleichtern.** Personen, die ausreichende Existenzmittel nachweisen können, sollte ein Aufenthaltsrecht zur Arbeitssuche von bis zu sechs Monaten auch dann eingeräumt werden, wenn ihre Abschlüsse noch nicht als gleichwertig anerkannt wurden. Für die Anerkennung von Abschlüssen ist eine ausreichende Aufenthaltsdauer einzuräumen.
- **Risiken für den Sozialstaat minimieren.** Die Risiken für den Sozialstaat könnten dadurch minimiert werden, dass zunächst nur ein befristetes Aufenthaltsrecht, z. B. für drei Jahre, eingeräumt wird. Bei einer erfolgreichen Arbeitsmarktintegration ohne Leis-

<sup>9</sup> Vergleiche die Beiträge von Bundesinnenminister Thomas De Maizière, dem Fraktionsvorsitzenden der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Volker Kauder und Ministerpräsident Horst Seehofer.

<sup>10</sup> So begrüßt der Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2015) zwar ein Einwanderungsgesetz als „Willkommenssignal“, hält aber Änderungen am gegenwärtigen Zuwanderungsrecht nur im Detail für notwendig.

<sup>11</sup> Ein Konzept für ein Punktesystem hat u. a. das IZA vorgelegt, vgl. Hintze/Rinne/Zimmermann (2011).

tungsbezug kann dies dann in ein Daueraufenthaltsrecht (Niederlassungserlaubnis) umgewandelt werden. Ein Daueraufenthaltsrecht könnte an den Erwerb von Sprachkenntnissen gekoppelt werden. Die vergleichsweise kleinen Gruppen mit besonders hohen Qualifikationen oder hohen Einkommen könnten wie in der Vergangenheit bereits sofort eine Niederlassungserlaubnis erhalten.

- **Mögliche Konsequenzen.** Ein solches System würde die Schwellen für den Arbeitsmarktzugang stark senken und dadurch die Zuwanderung von Erwerbstätigen und zugleich die Erwerbsbeteiligung unter den Zuwanderern erhöhen. Die Zuwanderung über andere Kanäle wie den Familiennachzug oder den Zuzug von Asylbewerbern und Flüchtlingen, würde zurückgehen. Der Umfang der Zuwanderung würde allerdings aufgrund des Kriteriums einer konkreten Arbeitsplatzzusage stark von der Arbeitsnachfrage determiniert. Die Effizienz des Systems hinge natürlich auch von seiner praktischen Umsetzung, etwa des Herabsetzens der Schwellen für die Arbeitsplatzsuche und die Anerkennung von Abschlüssen, ab.
- **Unterschiede zum Punktesystem.** Ein Punktesystem unterscheidet sich von einem solchen Ansatz dadurch, dass es keine Mindestanforderungen stellt, die erfüllt sein müssen, sondern Punkte für verschiedene Kriterien gegeneinander abwägt. Sofern ein Punktesystem ähnliche Kriterien wie das hier vorgeschlagene System anlegt, wären jedoch im Ergebnis ähnliche Folgen zu erwarten.

## 2.4 Ergänzende Maßnahmen

- **Die länderübergreifende Arbeitsvermittlung stärken.** Die Öffnung des Arbeitsmarktes hängt wesentlich von der Effizienz der Arbeitssuche ab. Eine internationale und länderübergreifende Arbeitsvermittlung der nationalen Arbeitsagenturen kann wesentlich dazu beitragen.
- **Anerkennung von Abschlüssen erleichtern.** Mit dem Anerkennungsgesetz und den verschiedenen Initiativen zu seiner praktischen Umsetzung sind bereits wesentliche Fortschritte bei der Anerkennung von beruflichen Abschlüssen erkennbar. Zentral wird in Zukunft sein, dass auch die Anerkennung von Abschlüssen bereits aus dem Ausland erleichtert wird.
- **Sprachkompetenz fördern.** Sprachkenntnisse sind neben der Anerkennung von Abschlüssen der wesentliche Faktor für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration. Die Sprachförderung führt deshalb zu hohen wirtschaftlichen Erträgen für die Migranten, die Unternehmen und die öffentlichen Haushalte. Über die bestehenden Programme hinaus sollte vor allem die berufsbegleitende Sprachförderung gestärkt werden.

## 3 Fazit

- **Es besteht Handlungsbedarf.** Eine nachhaltige Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials kann nicht allein durch die Mobilisierung inländischer Potenziale gelingen, es bedarf auch einer erheblichen Zuwanderung. Bei einer Fortsetzung des Status quo wer-

den mit dem Ende der Krise in Europa nicht nur die Wanderungszahlen sinken, sondern wird auch die Erwerbsbeteiligung unter den Zuwanderern fallen.

- **Arbeitsmärkte öffnen.** Wichtigstes Ziel einer Reform des Einwanderungsrechts ist die weitere Öffnung des Arbeitsmarktes für Zuwanderer aus Drittstaaten. Das kann gleichermaßen durch die Weiterentwicklung des bestehenden Rechts wie auch durch ein Punktesystem geschehen.
- **Eine ausgewogene Qualifikationsstruktur anstreben.** Gegenwärtig zeichnet sich die Qualifikationsstruktur der Zuwanderer durch eine Polarisierung aus, d. h., es sind sowohl die Hochschulabsolventen als auch die Personen ohne qualifizierte Berufsabschlüsse überdurchschnittlich vertreten. Eine vorausschauende Einwanderungspolitik wird deshalb auch den Arbeitsmarkt für die mittleren Qualifikationen öffnen, um eine ausgewogene Qualifikationsstruktur zu erreichen.

## Literatur

- Bertoli, Simone, Brücker, Herbert, Fernández-Huertas Moraga, Jesús (2013), The European crisis and migration to Germany: Expectations and the diversion of migration flows. IZA Discussion Paper 7170.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2014a), Wanderungsmonitor 2013, Nürnberg.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2014b), Wanderungsmonitor im 1. Halbjahr 2014, Nürnberg.
- Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (Freizügigkeitsgesetz/EU – FreizügG/EU).
- Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet – Aufenthaltsgesetz (AufenthG).
- Hinte, Holger, Rinne, Ulf, Zimmermann, Klaus (2011), Ein Punktesystem zur bedarfsorientierten Steuerung der Zuwanderung nach Deutschland, Gutachten im Auftrag des Sächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Bonn 2011.
- Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2015), Einwanderungsgesetz ist ein klares Willkommenssignal, Presseerklärung, Berlin, 28. Januar 2015.

## Impressum

### Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung,  
Regensburger Straße 104,  
90478 Nürnberg

### Autor

Prof. Dr. Herbert Brücker

### Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise - nur mit Genehmigung des IAB gestattet

### Website

[www.iab.de](http://www.iab.de)

### Bezugsmöglichkeit

[http://doku.iab.de/aktuell/2015/aktueller\\_bericht\\_1501.pdf](http://doku.iab.de/aktuell/2015/aktueller_bericht_1501.pdf)

/// Aufräumen in der Sicherheitspolitik

## DAS NEUE WEISSBUCH

**JULIA OBERMEIER** /// Der Weißbuchprozess ist mit dem Sortieren eines Kleiderschranks vergleichbar. Wichtig ist zunächst die Struktur des Kleiderschranks, d. h. die sicherheitspolitische Grundlagenanalyse. Sie ist die Basis und muss gut aufgestellt sein. Anschließend muss der Inhalt des Kleiderschranks begutachtet werden. Welche Kleidungsstücke, d. h., welche sicherheitspolitischen Instrumente, sind vorhanden, in welchem Zustand befinden sie sich und sind die entsprechenden „Kleider für die passende Anlässe“ vorhanden? Diese Begutachtung wird sicherlich Anpassungsbedarf zutage fördern.

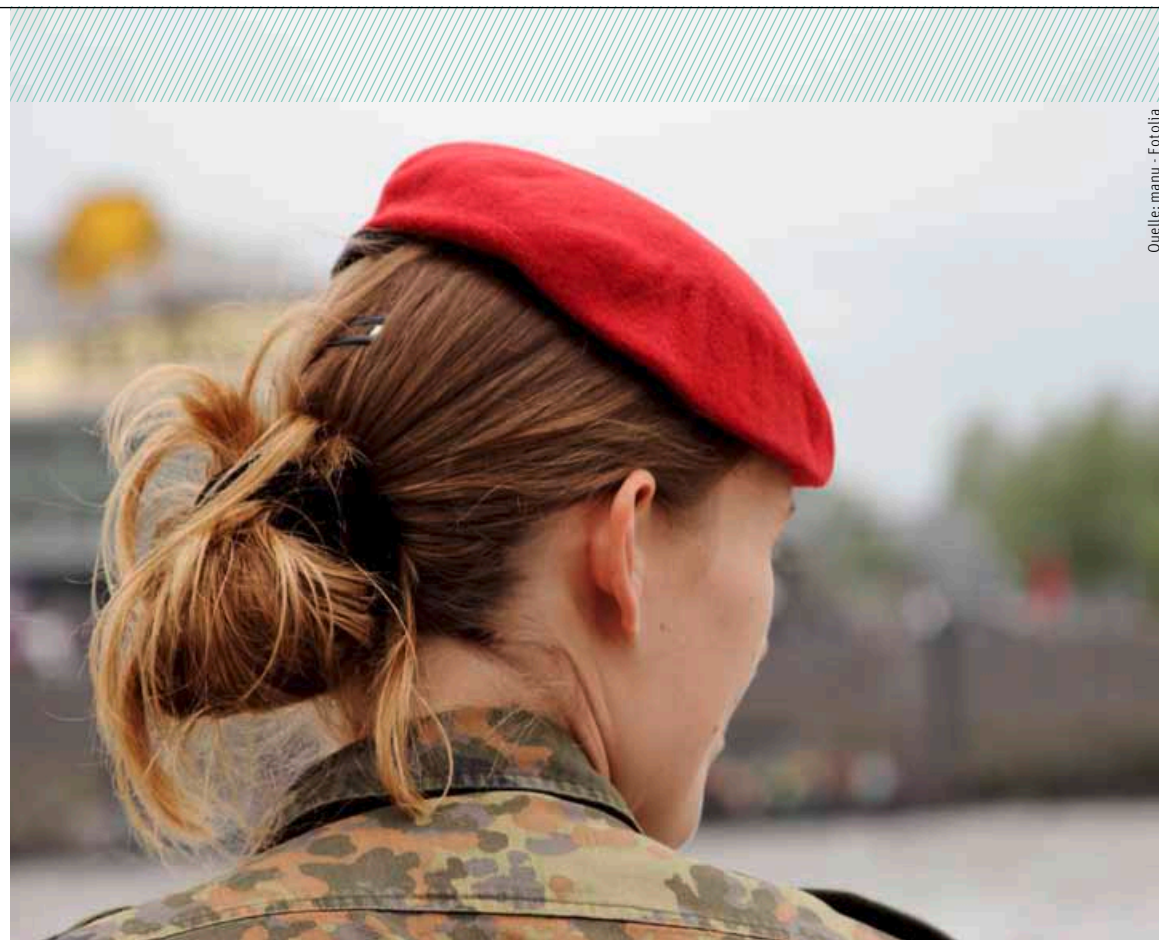
Zu Beginn 2015 hat Bundesverteidigungsministerin Ursula von der Leyen den Startschuss zum Weißbuchprozess gegeben. Am Anfang steht der Dialog: Seit sechs Monaten werden die Ausrichtung und die Inhalte des wichtigsten sicherheitspolitischen Grundlagendokuments diskutiert. Doch was ist das Weißbuch, das im Sommer 2016 veröffentlicht wird, und was soll in ihm stehen?

### Was ist das Weißbuch?

Das „Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr“ wird unter Federführung des Verteidigungsministeriums erarbeitet. Es bestimmt einerseits den aktuellen Standort und gibt andererseits die sicherheits- und verteidigungspolitische Richtung vor. Was sind die grundlegenden Werte und wo liegen die strategischen Interessen und Ziele Deutschlands? Mit wel-

chen zivilen und militärischen Instrumenten können wir erfolgreiche Sicherheitspolitik gestalten? Welche Fähigkeiten braucht die Bundeswehr hierzu? Die Beantwortung dieser zentralen Fragen tragen zu einer wegweisenden Verortung bei. So soll deutlich werden, wie die Bundeswehr aufgestellt und ausgerüstet sein muss, damit sie ihre Aufgaben im Rahmen einer vernetzten Sicherheitspolitik erfüllen kann.

**Das Weißbuch 2016 ist eine Bestandsaufnahme und Anleitung für die Zukunftsausrichtung der BUNDESWEHR.**



Quelle: manu - Fotolia

**Die Bundeswehr steht im Zentrum des Weißbuchprozesses. Eine veränderte Weltlage sowie neue sicherheitspolitische Herausforderungen erfordern materiell wie personell neue Strukturen, Modernisierung und Weiterentwicklung.**

### Warum brauchen wir ein neues Weißbuch?

Es ist höchste Zeit für ein neues Weißbuch. Fast zehn Jahre sind seit der letzten sicherheitspolitischen Grundlagenerverortung vergangen. Inzwischen hat sich in Deutschland und der Welt viel verändert. Dies belegen sowohl eine innere als auch eine äußere Zäsur.

Als innere Zäsur ist die Forderung von drei deutschen Spitzenpolitikern zu sehen, Deutschland solle mehr Verantwortung in der Welt übernehmen. Dies war der Tenor der Reden von Bundesverteidigungsministerin Ursula von der

Leyen, Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier und Bundespräsident Joachim Gauck auf der Münchner Sicherheitskonferenz Anfang 2014. Als bedeutende und exportorientierte Volkswirtschaft hat Deutschland ein starkes Interesse an internationalem Frieden und Stabilität und dafür muss sich Deutschland auch engagieren. Die drei maßgeblichen politischen Entscheidungsträger haben jedoch keine strategische Neuausrichtung der Außen- und Sicherheitspolitik beschrieben. Sie haben vielmehr die Führungsrolle Deutschlands in Europa erstmals klar

und deutlich benannt. In diese Rolle ist Deutschland, vor allem seit der europäischen Schuldenkrise nach 2009, hineingewachsen.

Hinzu kommt eine äußere Zäsur. In den vergangenen Jahren haben bedeutende weltpolitische Umwälzungen stattgefunden. Es knirscht gewaltig im Gebälk der Weltordnung. In ungeahnter Parallelität und Dichte haben sich die krisenhaften Ereignisse an den östlichen und südlichen Grenzen Europas überschlagen.

### Welche Themen müssen aufgegriffen werden?

#### Die Basis: Neue strukturelle Herausforderungen

Die genannten Krisen an Europas südlichen und östlichen Grenzen sind als neue strukturelle Herausforderungen zu begreifen. Die Problemlagen in diesen Regionen sind mehr als nur eine Momentaufnahme. Die internationale Ordnung befindet sich im Umbruch. Im Osten Europas hat Russland mit der Annexion der Krim das Völkerrecht und internationale Verträge wie das Budapester Memorandum gebrochen. In der Ost-Ukraine wird unter russischer Beteiligung ein bewaffneter Konflikt ausgetragen. Die Situation dort bleibt weiter angespannt. Es gibt nur wenige Anzeichen für eine Stabilisierung oder eine Annäherung. Durch den Konflikt steht die Stabilität der geopolitischen Ordnung im östlichen Europa auf dem Spiel. Die europäische Sicherheitsarchitektur ist ins Wanken geraten. Die Wirtschaft in den Ländern der EU und insbesondere in Russland bekommt die Auswirkungen der Krise und der Sanktionen teilweise massiv zu spüren.

Im Süden Europas spannen sich zwei gewaltige Krisenbögen: im Nahen und

Mittleren Osten sowie in Afrika. Die Brisanz dieser Konflikte liegt im regional geprägten Terrorismus, der auf fragile Staaten trifft. Insbesondere das brutale Wüten der IS-Terrormiliz im Irak und in Syrien hat ein ungeahntes Ausmaß an

### Die Veränderungen in Deutschland und der Welt machen nach 10 Jahren eine **NEUE** sicherheitspolitische Grundlagenerörterung notwendig.

militärischer Wucht entwickelt. Diese vielschichtige Konfliktlage stellt ebenfalls eine Gefahr für die internationale Sicherheitsarchitektur dar. Sie ist eine der Ursachen für die massiven Flüchtlingsströme. Zehntausende Menschen machen sich über das Mittelmeer auf den Weg nach Europa. Tausende kommen dabei ums Leben. Zwei Schiffe der deutschen Marine retten im Mittelmeer Menschen vor dem Ertrinken. Dieser Einsatz ist aus humanitärer Sicht unverzichtbar. Er bekämpft jedoch nicht die Ursachen der Flucht wie Armut, Perspektivlosigkeit oder Krieg. Höhere Anstrengungen bei der Entwicklungszusammenarbeit sowie eine bessere Versorgung jener Flüchtlinge, die im Nahen Osten und in Nordafrika Unterschlupf gefunden haben, sind dringend notwendig. Darüber hinaus muss den skrupellosen Schleusern das Handwerk gelegt werden.

Während tausende Menschen auf der Flucht nach Europa ihr Leben riskieren, verlassen junge Deutsche ihre sichere Heimat, um sich dem Jihad anzuschließen. Das Phänomen der Foreign Fighters birgt ein schwer kontrollierbares Risikopotenzial. Kampferprobte und entschlossene Jihad-Rückkehrer

könnten auch in Deutschland Anschläge planen und durchführen. Bisher sind etwa 680 Deutsche in den Irak und nach Syrien gereist. Rund 200 sind in die Bundesrepublik zurückgekehrt. Die Gefahr, die von ihnen ausgeht, ist mehr als abstrakt.

Die beiden beschriebenen strukturellen Veränderungen an den östlichen und südlichen Grenzen Europas müssen als zentrale Herausforderungen im neuen Weißbuch festgehalten werden. Die geopolitischen Veränderungen, die sich durch sie ergeben, werden die Sicherheitspolitik der Zukunft stark beeinflussen.

Darüber hinaus gibt es weitere strukturell relevante Bedrohungen. Zwei der bedeutendsten, die auch im Weißbuch behandelt werden müssen, sind Cyber-Angriffe und hybride Kriegsführung. Der Cyber-Raum gewinnt zunehmend an militärischer Relevanz. Er ist neben Land, See, Luft und Weltraum zu einem fünften Bereich der militärischen Operationsführung geworden. Immer mehr Länder streben daher nach militärischen Cyber-Fähigkeiten. Einige haben bereits eine Cyber-Armee aufgebaut, andere arbeiten daran. Auch nichtstaatliche Akteure nutzen den Cyber-Raum für aggressive Zwecke – so auch die Konfliktparteien in der Ukraine und die islamistischen Terroristen im Irak und in Syrien.

Neue, strukturell relevante **BEDROHUNGEN** sind Cyber-Angriffe und hybride Kriegsführung.

Der Cyber-Raum wird zum Spielfeld für asymmetrische Konflikte. Die Akteure nutzen beispielsweise Cyber-Angriffe als Teil einer hybriden Kriegsstrategie. Hybride Kriegsführung meint „die zumeist gleichzeitige und synergetische Kombination konventioneller und irregulärer Kampfweisen [...] um politische Ziele zu erreichen“. Das militärische Handeln wird auf zivile Bereiche ausgeweitet. Der kriegerische Konflikt wird nicht mehr nur mit Soldaten der nationalen Streitkräfte und militärischen Waffen geführt. Andere zur Verfügung stehenden Maßnahmen und Mittel wie die Verbreitung von Propaganda, die Ausübung von wirtschaftlichem Druck oder der Einsatz von verdeckt operierenden Militäreinheiten, den viel zitierten „grünen Männchen“, werden miteinbezogen. Die Entwicklung wirksamer Gegen- und Abwehrstrategien muss ebenfalls im Weißbuch verankert werden.

#### Der Inhalt: Der sicherheitspolitische Instrumentenkasten

Zur Bewältigung der beschriebenen sicherheitspolitischen Herausforderungen müssen alle relevanten Ressorts in Lösungsstrategien einbezogen werden. Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik folgt somit einem vernetzten Ansatz. Sie umfasst den Dreiklang aus Diplomatie, Entwicklungszusammenarbeit und Sicherheitspolitik. Jeder dieser Bereiche verfügt über eine Vielzahl an Instrumenten. Die Instrumente der Diplomatie umfassen beispielsweise Verhandlungen, Vermittlungsangebote, Beobachtermissionen sowie politische und wirtschaftliche Druckmittel oder Sanktionen. Ebenso facettenreich sind die Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit – von Krisenprävention über

humanitäre Unterstützung in Krisengebieten bis hin zu Friedensentwicklung und Konfliktbewältigung. Auch der sicherheitspolitische Instrumentenkasten ist gut gefüllt: Hilfe bei der Ausbildung von Polizei und Sicherheitskräften, Waffenlieferungen, Unterstützungs- sowie Friedens- und Stabilisierungsmissionen, um nur einige zu nennen.

**Das Weißbuch als Grundlagen-dokument umgreift viele verschiedene Themen und ist RESSORTÜBERGREIFEND zu gestalten.**

Vor dem Hintergrund der aktuellen strategischen Bedrohungslage sowie deren erwartbaren Entwicklungen sollte im Weißbuchprozess der gesamte Inhalt des Instrumentenkastens geprüft werden. Die notwendigen Instrumente stehen für eine ausgewogene Sicherheitspolitik zur Verfügung – entscheidend ist ihre Orchestrierung. Für den Einsatz dieser Instrumente dürfen keine starren Handlungsmuster vorgegeben werden. Jede Situation muss individuell geprüft und die Maßnahmen entsprechend angelegt werden. Zwischen diplomatischen Gesprächen und robuster militärischer Intervention gibt es eine große Bandbreite an Mitteln. Im Weißbuch muss deutlich gemacht werden, dass militärische Instrumente nur dann eingesetzt werden, wenn die zivilen ausgeschöpft sind. Kampfeinsätze sind dabei nur das letzte Mittel – die Ultima Ratio – und sie müssen stets in

eine umfassende politische Strategie eingebettet sein.

Es zeigt sich: Die Themen des Weißbuches sind ressortübergreifend relevant. Daher ist es unerlässlich, die Inhalte dieses Grundlagendokuments mit den betroffenen Ministerien, allen voran mit dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie dem Auswärtigen Amt, intensiv abzustimmen. Gleichwohl kann Deutschland in einer sich immer schneller verändernden Welt, die vielfältigen sicherheitspolitischen Herausforderungen nicht alleine lösen. Die wichtigsten Sicherheitspartner Deutschlands sind die EU und die NATO. Nur gemeinsam mit unseren Partnern können wir die notwendige Bandbreite an sicherheitspolitischen Instrumenten in Krisensituationen oder zur Krisenprävention einbringen. Die Bedeutung dieser Partnerschaften muss ebenfalls im Weißbuch festgehalten werden.

#### **Im Zentrum: Bundeswehr stärken**

Im „Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr“ steht, wie schon der Titel besagt, die Bundeswehr als Instrument im Fokus. Ihre Bedeutung ist in den vergangenen Jahren stetig gewachsen: Die Bundeswehr hat sich seit dem Ende des Kalten Krieges zu einer Armee entwickelt, die weltweit an Friedens- und Ausbildungsmissionen in Krisengebieten beteiligt ist. Sie ist zu einer Armee im Einsatz geworden, die oft außerhalb des NATO-Gebiets tätig ist. Deutschland übernimmt international Verantwortung und leistet wichtige Beiträge bei weltweiten Friedensmissionen. Rund 3.000 Soldaten der Bundeswehr beteiligen sich derzeit an 16 Einsätzen im Ausland. Die Tendenz ist eher steigend. Angesichts

der wachsenden Krisenherde ist eine modern ausgerüstete und schlagkräftige Bundeswehr dringend notwendig.

Die Entwicklungen in der Ukraine legen nahe, dass sich die Bundeswehr zusammen mit den militärischen Verbündeten verstärkt auch wieder für glaubwürdige militärische Abschreckung und Fähigkeiten zur Landes- und Bündnisverteidigung aufstellen muss. Sie hat ein breites Aufgabenspektrum abzudecken. Diesen Aufgaben kann sie nur dann gerecht werden, wenn sie genügend Ressourcen zur Verfügung hat, um die entsprechenden Fähigkeiten bereitzustellen.

Die zentrale Frage, die im Weißbuch beantwortet werden muss, ist: Welche Herausforderungen soll die Bundeswehr zukünftig bewältigen? Die materielle und personelle Aufstellung muss mit Blick auf die neuen strukturellen Herausforderungen geprüft werden. Um ihre vielfältigen sicherheitspolitischen Aufgaben bewältigen zu können, braucht die Bundeswehr modernes Gerät und in vielen Bereichen neue Systeme. Es ist eine gute finanzielle Ausstattung notwendig, um die Ausrüstung beständig weiter- bzw. neu zu entwickeln. Dieses wichtige Ziel können wir nicht ohne die deutsche Rüstungsindustrie erreichen. Auch wenn bisher nicht immer alles pünktlich geliefert wurde – wir müssen die System- und Hochtechnologiefähigkeit der deutschen Wehrtechnik unbedingt erhalten. Nur wenn Deutschland stark in der wehrtechnischen Industrie ist, können wir multinationale Rüstungsprojekte maßgeblich beeinflussen. Entwicklungsvorhaben wie beispielsweise eine europäische unbemannte und bewaffnungsfähige Drohne oder ein unter

deutscher Beteiligung entwickeltes taktisches Luftverteidigungssystem sind strategisch relevant. Derartige Ausrüstung dient auch dem Schutz unserer deutschen Soldaten und steigert die Leistungsfähigkeit der Bundeswehr.

Neben dem Material ist die wichtigste Ressource der Bundeswehr der Mensch. Die Bundeswehr muss ein attraktiver Arbeitgeber bleiben, damit sie ihre komplexen Aufgaben erfüllen kann. Die Aussetzung der allgemeinen Wehrpflicht, der demographische Wandel und die Konkurrenzsituation auf dem Arbeitsmarkt machen es zune-

#### **Die materielle und personelle Aufstellung der Bundeswehr muss auf den PRÜFSTAND.**

mend schwer, qualifiziertes, motiviertes und belastbares Personal zu finden. Deswegen muss die Attraktivitätsoffensive der Bundeswehr mit weiteren Maßnahmen vorangetrieben werden. Die Agenda „Bundeswehr in Führung – Aktiv. Attraktiv. Anders“, das Gesetz zur Steigerung der Attraktivität des Dienstes in der Bundeswehr und das Gesetz zur Neuregelung der Unterhaltssicherung stellen wichtige Schritte dar. Weitere müssen und werden folgen.

Sowohl für die Ausrüstung als auch für die Personalbindung und -gewinnung war die Erhöhung des Verteidigungsetats ein wichtiges Signal. Die Bundeswehr wird dadurch gestärkt. Für den Haushalt 2016 ist eine Erhöhung von 1,4 Mrd. Euro beabsichtigt. Bis zum Jahr 2019 sollen die Mehrausgaben auf bis zu 8 Mrd. Euro ansteigen. Eine weitere Steigerung des Budgets wäre sinnvoll

und notwendig: Unsere Sicherheit muss uns auch finanziell etwas wert sein.

### Inhalte müssen gesellschaftlich diskutiert werden

Die aktuelle weltpolitische Lage macht deutlich: Keines der Elemente unseres sicherheitspolitischen Instrumentenkastens ist verzichtbar. Um abschließend noch einmal auf das Bild des Kleiderschranks zurückzukommen: Auch der schönste Smoking kann seine Wirkung nicht entfalten, wenn man dazu gelbe Gummistiefel tragen muss. Wir brauchen also Verständnis für alle sicherheitspolitischen Instrumente, auch die militärischen. Diese Diskussion müssen wir in der breiten Gesellschaft führen. Wir müssen bei den Menschen um Verständnis für den Einsatz der notwendigen Instrumente werben. Der Weißbuchprozess befeuert diese Debatte und trägt hoffentlich zu größerer Transparenz, Unterstützung und Legitimität in der Bevölkerung bei. ///



Foto: DBT/H.-J. Müller

### /// JULIA OBERMEIER MDB

ist Mitglied des Deutschen Bundestages, Mitglied im Verteidigungsausschuss und Mitglied der Deutschen Delegation des Europarates, Berlin.

#### Anmerkungen

<sup>1</sup> Vgl. von der Leyen, Ursula: Rede anlässlich der 50. Münchner Sicherheitskonferenz, München 31. Januar 2014.

<sup>2</sup> de Maizière, Thomas: Rede des Bundesinnenministers anlässlich des Bundesamts für Verfassungsschutz-Symposiums, 4. Mai 2015.

<sup>3</sup> Tamminga, Oliver: Hybride Kriegsführung. Zur Einordnung einer aktuellen Erscheinungsform des Krieges, SWP-Aktuell 27A, März 2015, S. 1.

<sup>4</sup> Vgl. hierzu auch Obermeier, Julia: Für eine attraktive Bundeswehr, in: Europäische Sicherheit & Technik 3/2015, S. 31-33.

### /// Homo ludens

## RATIONALITÄT – GLEICHGEWICHT – VAROUFAKIS?

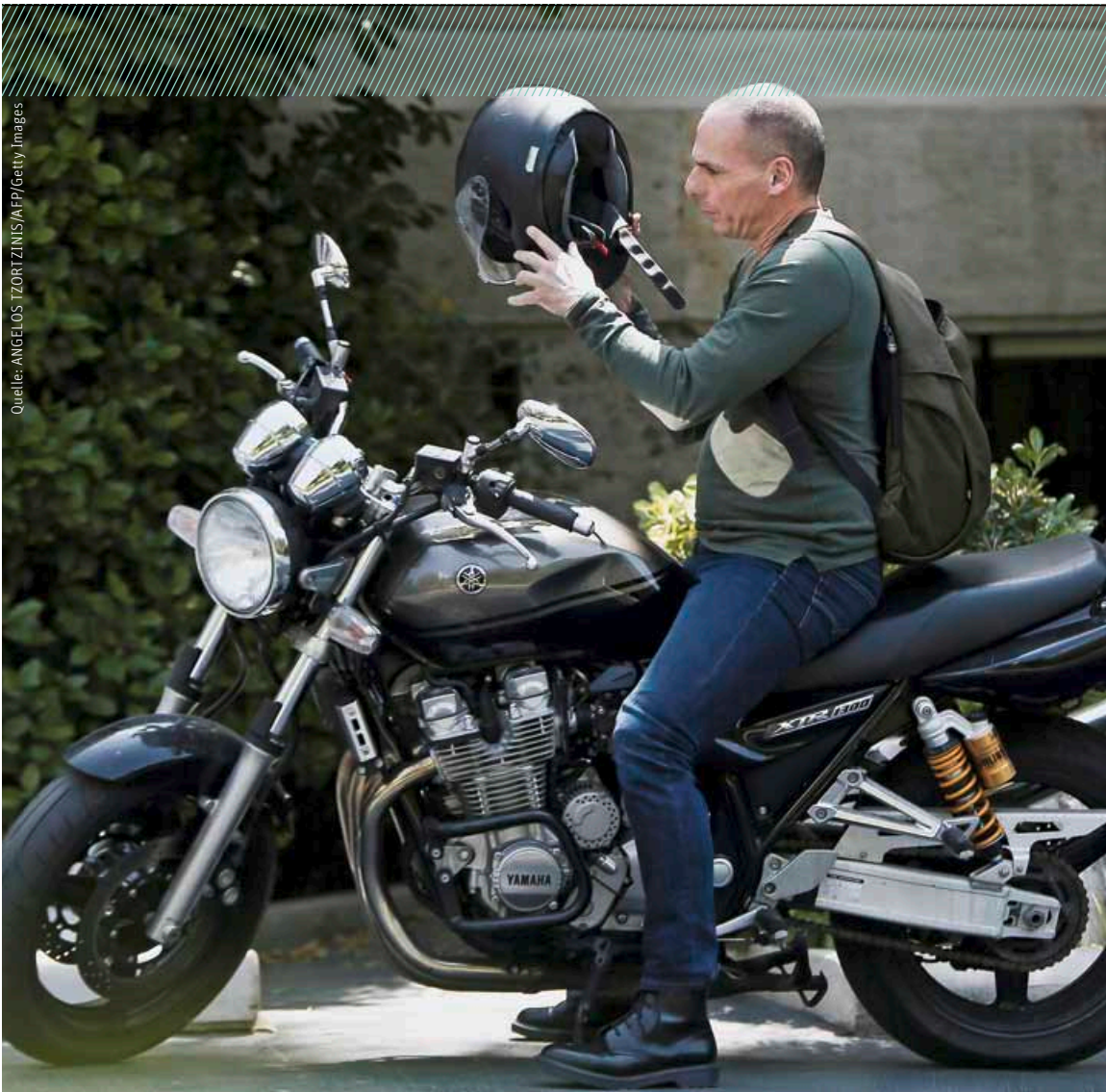
**CLAUDIA SCHLEMBACH** /// Am Abend des Referendums vom 5. Juli 2015, am Gipfel demokratischer Legitimation der Syriza-Partei, ist der griechische Finanzminister Yanis Varoufakis zurückgetreten. Dieses Timing ist der Gipfel der Rationalität, denn es war klar, dass von da an nach oben kaum mehr Luft war, alle folgenden Schritte aber zu mehr oder weniger drastischen Veränderungen für die Bevölkerung führen würden. Für den Ökonomeprofessor mit Spezialgebiet Spieltheorie war das eine logische Konsequenz, der Ausflug in die Realität der Politik damit weitgehend beendet.

Quasi aus dem Nichts stand er plötzlich da. Mit hochgeschlagenem Schalkragen, breitgetretenen Boots, den Zündschlüssel seines japanischen Motorrades in der Lederjacke. Er polarisierte von Beginn an. Zunächst mit Testosteron. Die Klatschpresse erkannte in ihm den modernen Adonis. Professor, Querdenker, gepflegter Glatzkopf, Freak – alles was das Herz begehrt.

### Varoufakis entspricht nicht dem Bild eines TYPISCHEN Politikers.

Die Freude an einem politischen Glanzlicht in unserer Gesellschaft, die Glamour vermisst, ist nachvollziehbar. Die von Gutenberg hatten etwas von dieser Strahlkraft, die unabhängig von politischen Leistungen Wirkung zeigt.

Ein wenig auch die Wulffs. Und nun eben Varoufakis, dessen Medienpräsenz Ministerpräsident Tsipras fast vergessen ließ. Als Professor hat er sich mit spieltheoretischen Modellen befasst. Er selber hat aber nie eine Theorie entwickelt und nie auch nur ansatzweise die Qualität des kürzlich verstorbenen Professor Nash gezeigt, der ein sog. strategisches Gleichgewicht skizzierte, das die Sozialwissenschaften wesentlich prägte. Es handelt sich dabei um einen Zustand, in dem es keinem Spieler möglich ist, sich zu verbessern, wenn er als Einziger vom bestehenden System abweicht. Für den Spieltheoretiker ist klar, dass Europa von einem strategischen Gleichgewicht weit entfernt ist und dass das Ausscheren eines einzelnen Mitglieds dessen Chancen auf Verbesserung der eigenen Lage signifikant verändern könnte. Im Politikbetrieb – und Varoufakis hatte bei Amtsan-



Quelle: ANGELOS TZORTZINIS/AFP/Getty Images

**Philosoph oder Zocker? Verstand Europa Varoufakis einfach nicht oder wusste „James Dean“ nicht, was er da tat?**

tritt eine sehr jungfräuliche Einschätzung dazu – ist es nicht üblich, dass eines der schwächsten Mitglieder plötzlich die Abhängigkeiten und Verletzbarkeit der eigenen Situation ignoriert und statt dessen fordernd auftritt und mehr oder weniger klare Schuldzuweisungen zementiert. In Nashs Bild sind solche Wertungen nachgelagert, es geht nur um die Suche nach Gleichgewicht.

Die ungeschminkte Übertragung wissenschaftlicher Positionen auf den Politikbetrieb hat in dieser Radikalität bisher noch nicht stattgefunden. Sicher gab es immer wieder Ansätze von Wirtschaftswissenschaftlern, aus der reinen Lehre in die politische Beratung zu treten und Empfehlungen für den politischen Betrieb zu geben. Das ist komplett legitim, solange nicht mit dem Etikett

des objektiven Wissens argumentiert wird, sondern Raum bleibt für die Realität anderer Denkschulen und der Politiker die Möglichkeit hat, die diversen Ansätze unter gemeinwohlorientierten Aspekten zu betrachten und die Umsetzbarkeit der Ideen im Blick zu halten. Das war und ist in unserer Kultur der Politikberatung Usus. Denn wenn es in einem Konglomerat von 28 Staaten zu einem strategischen Gleichgewicht kommt, kann das nur durch eine politische Verhandlung herbeigeführt worden sein. Ein Verhandlungsergebnis, das die Interessen aller einbezieht und den Respekt vor den jeweils anderen widerspiegelt.

Nun kam ein griechischer Minotaurus, der das Chicken-Game, das Gefangenendilemma und Arrows Theorem bestens beherrscht. Der explizit von sich weist, Spiele zu spielen, aber ganz sicher nicht verleugnen kann, dass er sein Gehirn in der Denklöge der spieltheoretischen Ansätze trainiert hat. Die sehen beispielsweise so aus: Beim Chicken-Game stehen sich zwei „Chicks“ in aufgeblasenen PS-Schleudern gegenüber und fahren aufeinander los – James Dean in Reinkultur. Der Fahrer, der tendenziell nichts mehr zu verlieren hat, wird länger auf dem Gaspedal bleiben als der Gegner, der Verantwortung für ein funktionierendes und prosperierendes Gemeinwesen trägt. Varoufakis war hier kein Zocker, aber er trat mit der Selbstsicherheit eines Spielertheoretikers auf, der die Regeln verinnerlicht hat und weiß, dass seine Verluste relativ klein sind im Gegensatz zu der Luxuslousine, die gerade auf ihn zurollt. Und nicht nur das: Er leistete sich, irrational zu agieren, weil er fest mit der Rationalität der anderen „Chicks“ rechnete. Spieltheorie ist immer auch die Suche nach Gleichgewichten zwischen Ratio-

nalität, begrenzter Rationalität und irrationalen Verhalten. Das Wissen darum erweitert den Handlungsspielraum, wenn auch nicht immer zum Amusement der anderen Beteiligten.

Wenn in diesem Chicken-Game nicht Schäuble, Dijsselbloem und Lagarde am Steuer gesessen wären, wäre die Lage in unserem Land eine ganz andere. Aber diese Runde ging und geht auf das

### Die Frage nach einer **MITSCHULD** der EU an der Griechenlandkrise stellt sich.

Konto derjenigen, die sich nicht blenden lassen und zu ihren Werten stehen. Das sollten wir wahrnehmen und als Vertrauenspunkt für unsere Politik verbuchen. Dass Wolfgang Schäuble das ein oder andere Mal genervt reagiert hat, verdient Verständnis, weil es grundsätzlich anstrengend ist, die eigene Diskussions-ebene zu verlassen und auf neues, gehobeneres oder reduzierteres Terrain zu wechseln. Christine Lagarde (IWF) suchte deshalb nach den „Erwachsenen am Verhandlungstisch“.

Trotzdem resultieren aus diesem Chicken-Game auch Punkte, die Varoufakis für sich verbuchen konnte und die keinesfalls verkehrt sind. Den Crash vor Augen stellt man sich dann doch Fragen, die das Potenzial haben, Veränderungen herbeizuführen. Fragen wie: Haben wir nicht auch Fehler gemacht? Verstieß die Aufnahme der Griechen in die EU nicht den Bestimmungen von Maas-

tricht? Ist das nicht ein Fehler, den wir zu verantworten haben? Hat damit nicht das ganze Dilemma seinen Lauf genommen? Ist die Austeritätspolitik das einzige Mittel der Wahl? Können wir den Ballast einfach auf die Griechen abwälzen oder haben wir nicht auch einen gewaltigen Anteil an Verantwortung mitzutragen? Solche Grundsatzfragen sind im mindesten Fall ein moralisches Gebot, die theoretisch aber auch zu neuen Lösungsansätzen führen könnten.

Es ist unangenehm zu erkennen, dass vermutlich tatsächlich die Ärmsten in Griechenland den größten Tribut zu zahlen haben. Das will niemand. Das ist ein Effekt, der von diesem Chicken-Game ausgeht: Die Parteien machen Nabelschau, wie immer, wenn man in das Auge des Taifuns schaut und sie fühlen sich in einigen Bereichen auch tatsächlich schuldig, was Varoufakis geschafft hat. Narzisstische Persönlichkeiten wie er haben eine ausgeprägte Fähigkeit, dem anderen Schuldgefühle einzuimpfen, um die eigene Verhandlungsbasis zu maximieren, v. a., um von der Verantwortung für das eigene Handeln abzulenken.

Wechseln wir die Arena. Mit einem Varoufakis fanden Auseinandersetzungen auf der großen Bühne statt. Das Arrow Theorem, ein weiterer Grundpfeiler der Spieltheorie, zeigt auf, dass es nicht möglich ist, durch die Zusammenfassung individueller (nationaler) Interessen das allgemeine Interesse zu bestimmen. Diese Erkenntnis stellt den Prozess der europäischen Einigung an sich in Frage, denn das Konglomerat einzelner europäischer Staaten ist keineswegs das gewollte Ergebnis der einzelnen Staaten. Griechenland jedenfalls weicht mit ganz bewussten Akzenten vom Mainstream ab und bringt damit die Staatengemeinschaft ins Wanken.

Von „Neuer Politik“ ist die Rede, die sich bei näherer Betrachtung zwar als alter Wein in neuen Schläuchen entpuppt, aber damit hat es der Spieltheoretiker Varoufakis geschafft, Chaos zu produzieren. Er hat spieltheoretisch betrachtet einfach die Regeln verändert, eigene gesetzt und sie als Allgemeingut verkauft. Die Umkehrung der Werte in dem Sinne, dass das schwächste Glied der Kette erklärt, wie der Weg zu gehen ist, war in einigen Momenten greifbar. Und so ging er in die Offensive. Er hat die Prämissen, die in der politischen Gemeinschaft als zementiert galten, in Frage gestellt. Er artikulierte Dinge, die jeder empirischen Datenbasis widersprechen. Er stellte die Rationalität unseres Systems in Frage. Er wusste genau, dass jede Verhandlung von den Prämissen und den Verhandlungsregeln abhängt. Das ist der Kern der Spieltheorie. Das war ein Angriff von einer Seite, mit der wir so gar nicht mehr gerechnet haben.

Ganz egal, wie das „Grexit-“ oder „Nicht-Grexit“-Spiel ausgeht – politisch haben wir dazugelernt, weil hier ein Mann die Selbstverständlichkeiten des Politikbetriebs erschüttert hat. Und weil er das Potenzial hatte, die Ideen in andere, vor allem südeuropäische Länder zu transportieren, ist das Phänomen ernst zu nehmen. Gut nur, dass ihn sein Chef, der in den letzten Monaten so oft gegen die Wände der Rationalität geknallt ist und sich mittlerweile als akzeptables Mitglied der Europa-Gemeinde sehen kann, nicht uneingeschränkt stützte. Ganz im Gegenteil hat er den Einfluss seines damaligen Finanzministers explizit begrenzt. Tsipras hat gezeigt, dass er sich nicht in einem wissenschaftlichen Chicken-Experiment befindet, sondern Verantwortung für sein Volk trägt. Er teilt nicht die lässige Ansicht seines ehe-

maligen Finanzministers, dass die Europäer viel zu rational seien, um Griechenland pleite gehen zu lassen. Er fürchtete diesen Schritt, währenddessen Varoufakis von seinem Luxusappartement auf die Akropolis schaute und sich auf die Irrationalität verließ. Denn tatsächlich ist es so, dass die Spieltheorie zeigt, dass sich in einem sozialen Gefüge die Rationalität nicht addiert, sondern im wahren Sinne des Wortes in der Masse untergeht. Allerdings ist an dieser Stelle noch offen, in wieweit das Kommunikationsverhalten der beiden dem „Good-Cop“/„Bad-Cop“-Spiel zuzuordnen war. Man darf gespannt sein auf die Analysen der Kommunikationswissenschaftler zur Kommunikationsstrategie der Mitglieder von Syriza, die Bewertungen des Auf und Ab, die Abweichungen von Worten und Taten, die Angriffstaktik usw.

Rationalität ist die Herausforderung für Spieltheoretiker. Sie haben verstanden, dass Menschen keinesfalls rational

**TSIPRAS sieht sich in der Verantwortung für Griechenland und ist sich bewusst, was auf dem Spiel steht.**

agieren. Varoufakis wusste das. Wir ahnen es. In Stresssituationen agieren Menschen emotional. Schäuble hat in diesem Verhandlungsmarathon das ein oder andere Mal Nerven gezeigt, aber zu keiner Zeit ist er auf die irrationale Spur abgezweigt. Auch die Bundeskanzlerin reagierte nicht auf Varoufakis, sondern auf Tsipras, der weiter Vernunft ver-

streute, dies aber nicht durchgängig. Die implizite Provokation, mit dem Thema Zeit besonders großzügig umzugehen, ausgiebig zu frühstücken, während jeden zweiten Tag die Zeitungen titeln, dass die Zeit für Griechenland drängt, offenbarte durchaus auch bei ihm einen gewissen Spieltrieb.

Auch in der Politik gibt es Blender und die Tragik ist, dass es so schwierig ist, sie zu durchschauen. Sie kosten in aller Regel Geld und Nerven. Es ist ein außerordentliches Verdienst unserer Politiker, dass sie sich nicht in die Geschichten dieser Menschen einbinden lassen und uns das Gefühl von Verlässlichkeit geben, auch und gerade, weil das Gesamtprojekt Europa kostenintensiv ist. Die Kosten dafür werden nicht morgen beglichen sein. Aber mit einer strategischen Sicht, die jetzt gar nicht den Themenkreis der Spieltheorie einschließt, können wir sicher die positiven Lehren aus dieser Krise ziehen und auch erkennen, dass unsere Politiker weitgehend immun sind gegen narzisstische Eingebungen. Mehr noch, nämlich, dass sie mehrheitlich bereit sind, die Schelte der Medien entgegen zu nehmen, weil sie sich standhaft zeigen. Wir sollten das nicht nur wahrnehmen, sondern auch unterstützen.

Denn die Essenz dieser ganzen Angelegenheit ist die Frage nach dem Vertrauen, dass wir unseren Politikern entgegen bringen. Spieltheoretisch kann man das am Beispiel des Gefangendilemmas in eine Denksportaufgabe verpacken. Die Situation ist folgende: Zwei Gefangene werden verdächtigt, gemeinsam eine Straftat begangen zu haben. Die Höchststrafe für das Verbrechen beträgt 10 Jahre Haft. Beiden Gefangenen wird ein Handel angeboten. Sie kennen die Bedingungen, können aber nicht

miteinander sprechen. Wenn einer allein gesteht, kommt er frei und der andere muss 10 Jahre absitzen. Wenn beide schweigen, bleiben nur Indizienbeweise, die beide für 2 Jahre ins Gefängnis bringen. Gestehen beide die Tat, geht jeder

### Für ein optimales Ergebnis fehlt das gegenseitige VERTRAUEN.

für fünf Jahre ins Gefängnis. Das beste Ergebnis für beide ist, wenn sie schweigen. Diese Kombination ist aber nicht stabil, weil sich ein Gefangener durch ein Einzelgeständnis einen Vorteil verschaffen könnte. Stabil wäre die Kombination, bei der beide Gefangene gestehen, denn dann hat keiner einen Vorteil. Das würde für beide Gefangene jedoch ein schlechteres Ergebnis bringen als das beidseitige Schweigen, das aber wiederum Vertrauen erfordern würde.

Ein so ausgeprägtes Vertrauen gibt es auf keiner Ebene zwischen Griechenland und den Unterhändlern von IWF, EZB und EU. Das bedeutet, dass es im besten Fall ein mittelmäßiges Ergebnis geben kann und wird und eigentlich somit das für beide Partner schlechteste Ergebnis. Die Spieltheorie geht dabei davon aus, dass die Parteien nicht kommunizieren, was die Entscheidung deutlich erschwert. Kommuniziert wird nun zwischen den Entscheidungsträgern durchaus, allerdings scheint es nicht so, dass die vertrauensbildenden Maßnahmen des Austausches nachhaltig sind.

Im Moment sind noch alle drei Ergebnisse denkbar. Spieltheoretisch lässt sich das Verhalten von Varoufakis also durchaus nachvollziehen. Gefallen hat ihm dieser Vergleich nicht, denn der New York Times hat er anvertraut, dass

er selbstverständlich nicht nach spieltheoretischen Maximen vorgehe. Vielmehr hat er sich auf Kant – nicht auf Platon oder Aristoteles – berufen. Demnach ging es für ihn als Mitglied der Regierung darum, „das Richtige“ zu tun. Das ist eine philosophisch-ethische Kategorie, die tatsächlich mit Spieltheorie nichts gemein hat. Es ist aber auch keine, die der realen Komplexität unserer Welt entspricht. Das Richtige grenzt sich gezwungenermaßen vom Falschen ab. Wer das Richtige nicht tut, tut das Falsche. Das verkürzt die Perspektive, reduziert die Wirklichkeit auf den Blickwinkel griechischer Realität, polarisiert und lähmt Verhandlungen. Der Anspruch auf „das richtige Tun“ ist diktatorisch und passt nicht in eine moderne Gesellschaft. Außer es ist gepaart mit ehrlicher Selbstreflexion, die dann in manchen Momenten dazu führt, Rationalität zu bündeln und zurückzutreten. Die Motive des Rückzugs können gerne offen bleiben, denn das Spiel ist noch nicht beendet. ///



#### **/// DR. CLAUDIA SCHLEMBACH**

**ist Referentin für Wirtschaft und Finanzen der Akademie für Politik und Zeitgeschehen, Hanns-Seidel-Stiftung, München.**



**Birg, Herwig: Die alternde Republik und das Versagen der Politik. Eine demographische Prognose.**  
 Berlin: Lit Verlag 2015, 242 Seiten, € 34,90.

/// Sehen wir bald alt aus?

## DEUTSCHLAND BRAUCHT DRINGEND MEHR NACHWUCHS

Der demographische Wandel ist die wohl meistdiskutierte gesellschaftliche Veränderung in Deutschland. In ihm wirken Geburtenzahlen unterhalb des Generationenersatzes und kontinuierlich steigende Lebenserwartung zusammen und lassen die Bevölkerung schrumpfen und altern. Durch vermehrte Zuwanderung kann diese Entwicklung zwar abgeschwächt, jedoch nicht kompensiert werden. Die Bevölkerung in Deutschland wird weniger, älter und internationaler.

In seinem jüngst erschienenen Buch „Die alternde Republik und das Versagen der Politik. Eine demographische

Prognose“ widmet sich Herwig Birg – einer der bekanntesten deutschen Bevölkerungswissenschaftler – den Ursachen und Folgen demographischer Alterung. Birg war von 1981 bis 2004 Professor für Bevölkerungswissenschaft und Direktor des Instituts für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik der Universität Bielefeld.

Die Publikation umfasst acht Kapitel. In den ersten fünf Kapiteln befasst sich der Autor mit den sozio-ökonomischen Zusammenhängen globaler demographischer Trends, mit dem Fertilitätsrückgang, der steigenden Lebenserwartung und den Migrationsfolgen im

nationalen wie internationalen Vergleich. In den Folgekapiteln widmet sich Birg der Verlässlichkeit demographischer Prognosen für Deutschland und analysiert die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die sozialen Sicherungssysteme, das Wirtschaftswachstum, die Bevölkerungs-, Gesellschafts- und Regionalstruktur. Im letzten Kapitel beleuchtet Birg das problematische Verhältnis von Demographie und bundesdeutscher Politik. Er benennt als „fünf demographische Plagen“ (S. 181 ff.) bzw. innenpolitische Problemfelder den Generationen-, Verfassungs-, Regional-, Integrations- sowie den Finanzkonflikt und schlägt Maßnahmen für eine nachhaltige Demographiepolitik vor.

Nachdrücklich kritisiert Birg den Umgang der Bundesregierung mit der demographischen Entwicklung in Deutschland: „Seit Jahrzehnten ignoriert die Bundesrepublik die am genauesten prognostizierte Krise ihrer Geschichte. Früher sah man in der demographischen Entwicklung immerhin noch ein Problem, aber seit zehn Jahren hat sich das geändert, jetzt behauptet die Politik gebetsmühlenartig, die Bevölkerungsentwicklung sei überhaupt kein Problem, sondern eine ‚Chance‘“ (S. 3). Weiter verweist er darauf, dass nicht die steigende Lebenserwartung, sondern die niedrige Geburtenrate „die entscheidende Ursache der Bevölkerungsschrumpfung und Alterung ist. (...) Aber die Bundesregierung lehnt jede Politik zur Erhöhung der Geburtenrate ab.“ (S. 9f.)

Der Autor warnt vor einem Trend zur „Null-Kind-Familie“ in Deutschland und beklagt, dass Eltern im Berufsleben systematisch benachteiligt würden. Um die Kinderlosigkeit nachhaltig zu senken, bedürfte es mehr und besse-

rer frühkindlicher Betreuungseinrichtungen, eines Vorrangs für Eltern bei der Vergabe von Arbeitsplätzen im Falle gleicher Qualifikation sowie der Einführung von Mütterquoten neben der bestehenden Frauenquote. Auch fordert er die Einführung eines Familienwahlrechts und die stärkere Konzentration staatlicher Familienförderung auf die Erziehung von Kindern statt auf den formalen Status der Ehe (S. 205f). Birg kritisiert, dass „bei umlagefinanzierten Sozialsystemen vor allem jene Menschen von Kindern profitieren, die keine haben“ (S. 151).

Es gibt wenige Autoren, die die Entwicklung der Weltbevölkerung und die demographische Lage in Deutschland in einem so umfassenden Werk darstellen und dabei die politischen Versäumnisse so unverhohlen anprangern. Man hätte sich jedoch mitunter genauere Literaturangaben zu Sachaussagen sowie aktuellere Zahlen und Schaubilder gewünscht. Nichtsdestotrotz bietet diese Publikation einen kritischen Denkanstoß zu weiterhin ungelösten Fragen, denen der Staat aber nicht mehr ausweichen kann: „Wer versorgt in Zukunft die wachsende Zahl der Menschen ohne Kinder im Alter, bei Krankheit und Pflegebedürftigkeit?“ (S. 5) Wie können Wachstum, Wohlstand, sozialer Frieden und Generationengerechtigkeit in einer alternden und schrumpfenden Gesellschaft nachhaltig gesichert werden? Das Buch ist all jenen interessierten Lesern zu empfehlen, die sich einen breiten Überblick über das Feld der Demographie verschaffen möchten – und die sich von düsteren Prognosen nicht entmutigen lassen.

SUSANNE SCHMID

Bock, Andreas M. / Henneberg, Ingo (Hrsg.): *Iran, die Bombe und das Streben nach Sicherheit – Strukturierte Konfliktanalysen*. Baden-Baden: Nomos Verlag 2014, 340 Seiten, € 69,00.



Die Tatsache, dass ein Sammelband zum Problem der nuklearen Ambitionen des Iran und deren Implikationen für die internationale Sicherheitspolitik unter expliziter Anwendung einer theoretischen Methode erschienen ist, ist sehr zu begrüßen. Die Herausgeber, Andreas Bock von der Akkon-Hochschule für Humanwissenschaften Berlin, und Ingo Henneberg von der Universität Augsburg, haben junge Wissenschaftler versammelt, um das Problem des Atomstreits mit dem Iran aus verschiedenen Perspektiven zu beleuchten.

Der Anspruch des Bandes liegt nicht in der Anwendung einer voll entwickelten Theorie, sondern es soll demonstriert werden, auf welche Weise Elemente ausgewählter Makro- oder Middle Range-Theorien der internationalen Beziehungen in eine „strukturierte Konfliktanalyse“ integriert werden können. Unter einer „strukturierten Konfliktanalyse“ versteht Friedensforscher Christoph Weller (Augsburg) eine analytische Sequenz, welche die Analyse der beteiligten Konfliktparteien, die Identifikation der Konfliktgegenstände, eine Darstellung der Konfliktgeschichte, die Diagnose der Konfliktaustragungsformen sowie die Untersuchung der Institutionen der Konfliktbearbeitung umfasst.

Zwei Beiträge sollen im Folgenden näher betrachtet werden. Hubert Mayer und Till Florian Toemmel von der Hochschule für Politik München untersuchen „das iranische Nuklearprogramm und die Regionalordnung im Nahen Osten“ aus neorealistischer Perspektive. Nach einer einführenden Darstellung der Spielarten des Neorealismus zeigen sie in überzeugender Weise, dass der Neorealismus das Verhalten der Akteure und den Konfliktverlauf in der Region plausibel zu erklären vermag. Die Autoren reduzieren die Akteurskonstellation auf das Beziehungsgeflecht zwischen dem Iran, Saudi-Arabien, den USA und Israel. Mit Hilfe einer spezifizierten, sozialkonstruktivistisch angereicherten neorealistischen Perzeptionstheorie, der Balance-of-Threat-Theorie Steven Walts, zeigen sie, dass sich zwischen diesen Akteuren eine Spirale des Misstrauens ausgebildet hat, die auf historisch bedingten Wahrnehmungen, unterschiedlichen material-positionalen Fähigkeiten und Wertdifferenzen beruht. Der irakische Überfall auf den Iran aus dem Jahre 1980 habe die Bedrohungsperzeption des Iran ebenso geprägt wie der US-geführte Einmarsch in den Irak in den Jahren 1990/91 und 2003 wie auch in Libyen 2011. Mayer / Toemmel vertreten die Hypothese, dass keiner dieser Interventionen stattgefunden hätte, „wenn die Regime Chomeinis, Saddam Husseins, der Taliban oder Gaddafis nuklear bewaffnet gewesen wären“ (S. 57) – aus dieser Perzeption leitet sich eine direkte sicherheitspolitische Motivation des Iran zur Erlangung einer nuklearen Abschreckungskapazität ab. Die Autoren stellen die interessante Frage, warum Saudi-Arabien in einer potenziellen iranischen Atombombe eine größere Gefahr ausmacht als in der real existierenden Nuk-

learbewaffnung Israels. Dies hänge mit den disruptive capabilities des Iran – wie zum Beispiel der asymmetrischen Kriegsführung sowie der Förderung terroristischer Gruppierungen – zusammen, die mehr Misstrauen schürten als grundsätzlich defensiv-konventionelle Waffensysteme und Strategien. Die massiven Sanktionsmaßnahmen durch die multilaterale P5+1-Gruppe haben zum Einlenken des Iran geführt und damit die realistischen Prämissen bestätigt. Insgesamt überzeugt die Anwendung des Neorealismus auf den Fall der potenziellen irakischen Nuklearbewaffnung. Allerdings wäre es wünschenswert gewesen, hätten die Autoren auf den spezifisch für regionale Studien anwendbaren Ansatz Barry Buzans und Ole Weavers, die Regional Security Complex Theory, zurückgegriffen. Denn dieser Ansatz ermöglicht eine analytische Verbindung regionaler Subsysteme mit dem globalen Gesamtsystem, wie sie vom „reinen Neorealismus“ intendiert ist. Dadurch könnten Fragen gestellt werden wie zum Beispiel die, ob und unter welchen Bedingungen der Iran mit Russland und China ein Gegenbalancing gegen die angenommene globale Hegemonie der USA betreiben, wie dies von Neorealisten wie Robert Pape angenommen wird.

Azadeh Zamirirad von der Universität Potsdam untersucht den intraelitären Konflikt um die Nukleardiplomatie, auf Basis des präferenztheoretischen Liberalismus Andrew Moravcsiks. Zamirirad widmet sich in diesem Sinne den innerstaatlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen und geht idealtypisch von einer Zweiteilung der politischen Lager in der Nuklearfrage aus. Das unilateralistische Lager möchte die Fortsetzung des Atomprogramms auch auf Kosten konfrontativer Beziehungen

zu anderen Mächten betreiben, während die Vertreter einer multilateralistischen Strategie das Fortschreiten des Programms von den Ergebnissen internationaler Verhandlungen abhängig machen. Dass dieser Konflikt innerstaatlich stets pazifiziert werden konnte, liegt, so die Autorin, an der Institution des Obersten Rechtsgelehrten, welcher in Theorie und (relativ erfolgreicher) Praxis zwischen den Konfliktparteien vermittelt. Zamirirad sieht nur ein relativ schmales Gelegenheitsfenster unter der Führung des „Multilateralisten“, Präsident Hassan Rohani, innerhalb dessen von den Verhandlungspartnern die kontrollierte Urananreicherung auf iranischem Boden zugelassen und die Sanktionen stufenweise abgebaut werden sollten.

Weitere Beiträge behandeln unter anderem den Wertkonflikt zwischen den Akteuren aus den Binnenperspektiven der USA (Simon Koschut) und des Iran (David Summe / Michael Nann) sowie die Bedeutung des Iran-Konflikts für die Zukunft des Nichtweiterverbreitungsvertrags (Antje Nötzold).

Die „strukturelle Konfliktanalyse“ stellt in etwa eine abgespeckte Form der Konstellationsanalyse des Neorealismus der Münchner Schule mit dem Schwerpunkt der Konfliktanalyse dar und macht die Beiträge des Bandes in Bezug auf ihren interpretativen Verlauf vergleichbar. Diese Hermeneutik kann im Großen und Ganzen als gelungen bezeichnet werden. Der Sammelband ist auch aufgrund der empirischen Fundierung für Studierende und Lehrende des Fachbereichs Internationale Beziehungen sehr zu empfehlen.

CHRISTOPH ROHDE

Bohnert, Marcel / Reitstetter, Lukas J. (Hrsg.): *Armee im Aufbruch. Zur Gedankenwelt junger Offiziere in den Kampftruppen der Bundeswehr.* Berlin: Miles-Verlag 2014, 280 Seiten, € 24,80.



Im politischen Berlin und in der Medienöffentlichkeit fallen die Begriffe Gefecht, Krieg und Gefallene wieder regelmäßig. Die Öffentlichkeit aber steht noch immer höchst distanziert und scheinbar desinteressiert den Streitkräften gegenüber. Offiziere werden heute in dem Wissen ausgebildet, dass sie höchstwahrscheinlich in einen bewaffneten Kampfeinsatz gehen werden.

Der öffentliche Diskurs über die Bundeswehr handelt dieser Tage weitgehend von Problemen beim Beschaffungswesen, der Familienfreundlichkeit der Truppe oder aber den Nachwuchssorgen der Streitkräfte. Deutschlands Rolle in der internationalen Gemeinschaft hat sich rapide verändert. Ebenso hat sich auch die Lebenswirklichkeit der deutschen Soldaten geändert. Bis in die Mitte der 90er-Jahre war das Denken im großen Landkrieg, „Rotland“ gegen „Blauland“, für die Ausbildung der Offiziere prägend. Soldaten warteten im Zustand gegenseitiger Abschreckung und die einzige Einsatzwirklichkeit war jene aus dem Übungsmanöver. Durch den Konflikt auf dem Balkan kam erstmals wieder eine Kriegswirklichkeit in das Bewusstsein deutscher Soldaten. Vom Struck'schen Zitat, dass Deutschlands

Freiheit auch am Hindukusch verteidigt werde, bis zum Aussetzen der Wehrpflicht hat sich der Charakter der Bundeswehr verändert wie nie zuvor in ihrer Geschichte. Asymmetrische Kriegsführung ist zum Normalfall geworden und Bilder von Offizieren, die sich ritterlich im offenen Gefecht gegenüberstehen, gehören zu einer lange vergangenen Soldatenromantik. Wie also steht es um das Selbstverständnis dieser Streitkräfte? Dieser Frage gehen Marcel Bohnert und Lukas J. Reitstetter in ihrem Sammelband „Armee im Aufbruch. Zur Gedankenwelt junger Offiziere in der Bundeswehr“ nach.

Bohnert und Reitstetter haben insgesamt fünfzehn Beiträge junger Offiziere gesammelt, die den Leser in ihre Sicht auf soldatische Tugenden, das Selbstverständnis der Parlamentsarmee und die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts blicken lassen. Um es vorweg zu nehmen, die Lektüre des Buches lohnt, wenn auch ganz anders als erwartet. Die Beiträge, teilweise Essay, teils mehr eine sehr persönliche Lebensgeschichte, sind keine wissenschaftlichen Erörterungen des soldatischen Selbstverständnisses. Sie setzen ein gewisses Grundverständnis für das Soldatentum und Offizierswesen voraus und sie geben durch die Bank weg den Blick frei auf einen ausgeprägten soldatischen Standesdünkel. Dennoch sind die Beiträge in diesem Buch wertvoll. Jeder für sich ist ein Denkanstoß, wie wir als Gesellschaft mit jungen Offizieren unserer Streitkräfte umgehen.

Einig sind sich die Autoren in ihrer Suche nach soldatischer Identität. Viele der Texte fragen nach dem Verbleib von Formen und Traditionen in einer Armee, die über Jahrzehnte als möglichst demilitarisierter Verwaltungsapparat konzi-

piert und geformt wurde. So fragt denn Richard Unger in seinem Beitrag nach einem eigenen Ehren- und Wertekodex der Bundeswehr, simpel formuliert und mit Worten und Begriffen wie Ehre und Pflichtgefühl gestaltet, wie man ihn aus anderen Armeen kenne. Dabei ist den Autoren bewusst, dass die Bundeswehr durchaus auf Werten und Prinzipien aufgebaut ist. Hunderte ausländischer Offiziere haben schon in Deutschland das Konzept der „Inneren Führung“ und des Staatsbürgers in Uniform gelernt. Eine sinnstiftende Form aber scheint ihnen zu fehlen. Das spezifisch Soldatische und der Umgang mit den Traditionen der deutschen Streitkräfte kommen den Verfassern zu kurz.

Ein weiterer Blick ins Buch. Kai Skwara leitet seine Betrachtungen mit der Beobachtung ein, dass nur 9 % der Befragten einer Allensbach-Studie den Beruf des Offiziers als „ehrenhaft“ betrachten. Es scheint beim Blick in die Tageszeitungen schon fast ein Anachronismus zu sein, überhaupt nach der Ehrenhaftigkeit von Berufsgruppen zu fragen. Der Begriff der „Ehre“ selbst hat kaum einen Platz in öffentlichen Debatten. So ist dann auch die Kritik an den Äußerungen der jungen Offiziere hauptsächlich eine Kritik an ihren Erwartungen und an ihren Maßstäben.

Der Militärgeschichtler Klaus Naumann sah in den Beiträgen von „Armee im Aufbruch“ in der Frankfurter Rundschau vom 6. März 2015 Zweifel an der pluralistischen Gesellschaft und Sehnsucht nach einem alten Typus des Kämpfers. Gerald Wagner bezeichnete das Buch in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 25. Februar 2015 als Abrechnung mit einer dekadenten Bevölkerung, für die sich die Damen und Herren Offiziere im Grunde zu schade

seien. Beide Kritiken gehen jedoch zu weit. Das Werk selbst darf eben nicht als abschließende Analyse des Offiziersstandes gesehen werden, sondern sollte als das betrachtet werden, was es ist, nämlich ein Debattenbeitrag – laut, mitunter aufschreiend und Zeugnis des Sich-unverstanden-Fühlens junger Offiziere. Erst wenn dieses Buch nicht in der Erwartung gelesen wird, Antworten zu finden, sondern neue Fragen stellen zu müssen, ist es ein wichtiger Debattenbeitrag über das Wesen der Bundeswehr im Jahr 2015.

DAVID ERMES



Herbert, Ulrich: *Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert*. München: C. H. Beck 2014, 1451 Seiten, € 39,95

Da die Quellen, Bücher und Abhandlungen über den genannten Zeitraum unüberschaubar und endlos scheinen, ist es auf keinen Fall ein leicht zu bewältigendes Vorhaben, ein Buch über die deutsche Geschichte im 20. Jahrhundert zu schreiben. Der an der Albert-Ludwigs-Universität in Freiburg im Breisgau die Fächer Neuere und Neueste Geschichte lehrende Professor Ulrich Her-

bert hat diesen Versuch gewagt und das Ergebnis vor kurzer Zeit in einem sage und schreibe 1450 Seiten umfassenden Monumentalwerk präsentiert. In diesem werden das Kaiserreich, der Erste Weltkrieg mit seinen Anlässen, Verläufen und Folgen, die gescheiterte Weimarer Republik, das Dritte Reich mit dem Zweiten Weltkrieg, die Teilung und die Wiedervereinigung Deutschlands und vieles mehr einmal in ausführlicher, einmal in etwas knapper Form behandelt. Dessen ungeachtet kann man sagen, dass Herberts konziser Versuch, aus der Fülle an Informationen ein klares Überblickswerk zu schaffen, zweifelsohne gelungen ist.

Das Werk gehört zur Beck'schen Verlagsreihe „Europäische Geschichte im 20. Jahrhundert“. Auch wenn es auf den ersten Blick (im Gegensatz zu den anderen Titeln der Reihe) recht voluminös erscheint, wird in ihm die moderne Geschichte eines Landes nacherzählt, die bereits mit dem Jahr 1890 und dem Ende der Regentschaft des Reichskanzlers Otto von Bismarck und nicht mit dem Kriegswendepunkt 1917 beginnt. Ob hingegen der 1998 in Berlin mit der rot-grünen Koalition unter dem Duo Gerhard Schröder und Joschka Fischer erfolgte Machtwechsel als Ende des 20. Jahrhunderts angesehen werden kann, ist natürlich äußerst fraglich. Ulrich Herbert benennt aus diesem Grunde auch kein klares Ende, zumal nach seiner Ansicht „der klärende zeitliche Abstand“ derzeit noch fehlt. Dieser Satz ist treffend und pointiert zugleich.

Der in der Geschichte des 20. Jahrhunderts bewanderte Autor möchte keinesfalls bloß Demokratien und Diktaturen nachskizzieren sowie Daten und Fakten einfach nacherzählen und auflisten, sondern anhand zweier Bögen des

Argumentierens ein Zeichen setzen. So beschäftigt sich Herbert mit dem Problem, wie sich die beiden Hälften des 20. Jahrhunderts zueinander verhalten. Dabei wird ausführlich beschrieben, wie sich Deutschland im wirtschaftlichen Aufschwung befand und dennoch in den Abgrund des Zweiten Weltkrieges stürzte. Als Tiefpunkt wird hier das Jahr 1942 angeführt. Auf der anderen Seite ist es jedoch bemerkenswert, dass die Deutschen in den darauffolgenden sechs Jahrzehnten wieder aus diesem Tief herausfanden und mit der Zeit von den anderen Staaten in Europa wieder als gleichberechtigter Partner angesehen und ernst genommen wurden.

Herbert vermeidet auf seine Art und Weise eine teleologische Sichtweise und akzentuiert vielmehr die Offenheit des Geschehens. Darüber hinaus erkennt der Leser verschiedene Stränge der Entwicklungsphasen innerhalb und zwischen den einzelnen geschichtlichen Epochen. Der zweite Bogen der Argumentation beinhaltet neben der aufkommenden und florierenden Industriegesellschaft vor dem Ausbruch des Ersten Weltkrieges, aber auch noch darüber hinaus, die Folgen dieser bedeutenden Umwälzungen in den Fragen der Ökonomie und der Gesellschaft und deren nachweisbare Auswirkungen auf die Staatsführung im 20. Jahrhundert.

Betont wird auch, dass die Entwicklung in Deutschland eine gewisse Besonderheit dieses Phänomens darstellt. Hier kommt die Dynamik, die sich im größten Land Mitteleuropas entfaltete, zum Tragen. Die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Komponenten sind immer wieder als solche erkennbar, wenn man politische und kulturelle Fragen in den Vordergrund stellt. Diese müssen einer expliziten und in der glei-

chen Weise berechtigten Antwort zugeführt werden, wenn man auf die Problembewältigung fokussiert und die dynamischen Entwicklungen und Folgen per definitionem in das Geschehen mit einbezieht.

Dass Deutschland einen gewaltigen Prozess erlebte und in der Folge auch durchwandert hat, ist mehr als offensichtlich. Der Verfasser begegnet der Geschichte seines Landes mit einer Präzision und einer Tiefenschärfe, wie sie ganz selten oder in der Historiographie zu finden ist. Diktatur, Demokratie, kriegerische Auseinandersetzungen, Nationalsozialismus, Kommunismus, Sozialismus, soziale und freie Marktwirtschaft, aber auch Brüche, Kontinuitäten und Wandel durchziehen das ganze Werk. Die Ereignisse und Begebenheiten sind zum Teil widersprüchlich, aber dennoch im Nachhinein logisch und ineinander verzahnt.

Herberts Darstellung kann ohne Weiteres als monumental und bahnbrechend angesehen werden. Dabei bedient sich der Autor aller möglichen methodischen Zugänge und beschönigt nichts. Alle guten und schlechten Kapitel des 20. Jahrhunderts werden Schritt für Schritt untersucht und erfasst. Das Einbinden in den gesamteuropäischen Kontext und der rote Faden, der besonders in der deutschen Entwicklung geknüpft wird, lässt dieses Buch, wenn auch nur in Auszügen, zugleich auch ein wenig ein Werk werden, das in der Zeitgeschichte anzusiedeln ist.

ANDREAS RAFFEINER



Sarotte, Mary Elise: *The Collapse – The Accidental Opening of the Berlin Wall*. New York: Verlag Basic Books 2014, 320 Seiten, € 19,95.

Die Autorin ist u. a. Professorin in Harvard und hat im Rahmen der Thematik, um die es hier geht – die Öffnung der Berliner Mauer am 9. November 1989 – bereits Veröffentlichungen vorgelegt, darunter das Buch „1989 – The Struggle to Create Post-Cold War Europe“. „The Collapse“ im englischen Original hat eine sehr flüssige Art der Darstellung, die es – im positiven Sinne – einem Krimi annähert, dabei aber immer von umfangreich dokumentierten Fakten und vor allem von einer Menge Interviews ausgeht, die die Autorin mit wichtigen Persönlichkeiten geführt hat, die in den damaligen Ereignissen hervorgetreten sind, von Horst Teltschik über Marianne Birthler bis Egon Krenz. Es wäre demnach zu wünschen, dass das Werk auch in deutscher Übersetzung erscheint.

Erklärte Absicht ist es, weniger die weltpolitischen Zusammenhänge als die Ereignisse vor Ort minutiös zu rekonstruieren, denn darin bestehe noch eine gewisse Lücke unter den ansonsten zum Ende des Kalten Krieges bereits uferlos vorliegenden Publikationen. Deshalb sind auch die Einleitung, wie es überhaupt zur Bildung zweier deutscher

Staaten und zum Bau der Mauer kommen konnte, und der Ausklang im Epilog, welche weiteren Folgen der Fall der Mauer hatte, recht summarisch gehalten. Es kommt also konzentriert auf die Szene in der DDR an, die Opposition und das Handeln des DDR-Regierungsapparates in den jeweiligen Einzelheiten. Die Einleitung und der Epilog fassen die Tendenz, die die Autorin dabei verfolgt, griffig zusammen. Dabei weiß sie zutreffend zu personalisieren, wobei auch weniger bekannte Dissidenten von damals mit ihren höchstpersönlichen Schicksalen zu Wort kommen. Schwerpunkte sind die Montagsdemonstration in Leipzig vom 9. Oktober 1989, als das Regime seine Unsicherheit dadurch zeigte, dass es auf Gewaltanwendung verzichtete, sowie die Ereignisse am 9. November 1989 in Berlin, mit der chaotischen Pressekonferenz von Günter Schabowski und der ersten von der Stasi unautorisierten Grenzöffnung an der Bornholmer Straße im Zentrum.

Der Untertitel zeigt bereits, welches hauptsächliche Anliegen mit der Darstellung verfolgt wird: Die Ereignisse waren nicht das Ergebnis eines überlegten Planes, weder der USA, die sich auch mit vielerlei Denkmälen in den Vereinigten Staaten implizit rühmen, den Stein ins Rollen gebracht zu haben, noch gar der DDR-Führung. Da hat nämlich Egon Krenz die Version aufgebracht, die Maueröffnung wäre ein von ihm ausgegangener Akt gewesen, den geplagten Bürgern seines Staates generös die Reisefreiheit zu gewähren. Aber die ausgiebig ausgebreitete Kopf- und Hilflosigkeit der Entscheidungsträger in der DDR spricht eine andere Sprache. Es muss sich eine Menge von schwierigen Faktoren positiv entwickeln, dass das Ergebnis ein derart Entscheidendes ist wie der Fall der Mauer.

Das historische Glück an jenem 9. November war, dass das Gewalt-Potenzial, das in der Situation lag, nicht zum Ausbruch kam. Nicht nur seitens der Staatsmacht, sondern auch aus den Reihen der an sich friedlich angetretenen Demonstranten, deren massenpsychologische Entwicklung nicht vorhersehbar war. Erich Honecker, der am 9. Oktober noch Generalsekretär der SED war, hatte sogar mit dem Gedanken gespielt, die Leipziger Montagsdemonstrationen aus der Luft bombardieren zu lassen. Und Egon Krenz hat der Autorin gemailt: „Als am 9. November 1989 Berliner Bürger zu den Grenzübergängen eilten, weil ein Politbüromitglied [Schabowski, N. d. A.] sie falsch informiert hatte, waren wir einer bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzung näher als das viele heute wahrhaben wollen“, und auch: „Am Abend des 9. November und im Verlaufe des 10. November bestand die reale Gefahr einer militärischen Eskalation, in die auch die Großmächte hätten hineingezogen werden können.“ Es mag allerdings sein, dass diese Spannung in Deutschland allgemeiner bekannt ist als in den USA, für deren Markt Sarotte schreibt.

Ausdrücklich festzuhalten ist auch, dass die Verfasserin durchaus nicht nur ein fleißig zusammengetragenes Mosaik von kleinräumigen (wenn auch mit weltpolitischen Folgen) Ereignissen präsentiert. Sie gibt auch der Geschichtsphilosophie ihr Recht, indem sie die Darstellung in zwei Zitate aus Alexis de Tocqueville und Ernst Bloch einspannt. Tocqueville hatte aus seiner Analyse des Ausbruchs der Französischen Revolution gefolgert, dass der Weg zur Revolution durchaus nicht nur deswegen beschränkt werde, weil die Verhältnisse sich von schlecht zu noch schlechter entwickelten.

Es kann auch vorkommen – und 1789 ist es so gewesen, – dass die plötzlich auftauchende Aussicht auf Milderung des tyrannischen Druckes, den ein Regime ausübt, den Widerstand zum offenen Ausbruch kommen lässt. Die Untertanen nehmen Milderung nämlich als ein Anzeichen von Schwäche des Regimes, das bis dato in seiner Repression unachgiebig gewesen ist, sie „wittern Morgenluft“. Ernst Bloch wiederum kann von der Autorin als Kronzeuge angerufen werden mit seiner Beobachtung, dass Ereignisse, die im Nachhinein als unvermeidlich angesehen werden, in Wirklichkeit das Ergebnis von unvorhersehbaren Kausalitäten sind, die sich ineinander verschränken und dadurch eine neue Kausalität hervorrufen, an die vor dem anscheinend zwingenden Ergebnis niemand gedacht hatte.

Dagegen kann man einwenden, ob die Mauer nun am 9. November gefallen wäre oder nicht, die DDR sei ohnehin dem Untergang geweiht gewesen. Widerlegen lässt sich das nicht, ändert aber nichts an dem legitimen Interesse an all den Einzelheiten, wie es denn gerade am 9. November 1989 dazu kam. Das ist ein weiteres Beispiel dafür, dass Geschichte letztlich nicht anders „inkommensurabel“ ist als ein Werk der Poesie, wie dies Goethe im eigenen Fache festgestellt hat.

Zum Ausklang wundert sich die Autorin darüber, warum es den Deutschen noch nicht gelungen ist, dem damaligen, durch und durch friedlichen Triumph des Bürgersinnes ein adäquates öffentliches Denkmal zu widmen. Sie meint, allein an der verständlichen Scheu der Deutschen nach 1945 Triumphe zu feiern, könne es nicht liegen.

BERND RILL



Marx, Christoph: Südafrika. Geschichte und Gegenwart. Stuttgart: Kohlhammer Verlag 2012, 326 Seiten, € 29,90.



Vogt, Werner: Südafrika – Eine Demokratie wird erwachsen. Zürich: NZZ Libro 2014, 176 Seiten, € 36,00.

Nachrichten aus Südafrika in den ersten Monaten des Jahres 2015 sind ernüchternd. Es wird von Streiks berichtet, von Stromausfällen, Gewaltakten gegen Migranten – von konstant hoher Arbeitslosigkeit und stagnierendem Wirtschaftswachstum ganz zu schweigen. Die Währung Rand und Berichte über Gewaltverbrechen skizzieren eine augenscheinlich desolate Lage des Landes. Aber steht es in der Regenbogennation wirklich so zum Schlechten? Auf welche Erfolge kann Südafrika in rund zwei Jahrzehnten nach dem Ende der Apartheid zurückblicken? Wie sind diese 20 Jahre in die Geschichte, Politik, Wirtschaft und Kultur Südafrikas einzuordnen?

Die folgenden zwei Bücher geben Antworten auf diese Fragen.

Werner Vogt, ehemaliger Südafrika-Korrespondent der Neuen Zürcher Zeitung (NZZ) und Inhaber der Werner Vogt Communications AG, legt anlässlich der Parlamentswahlen 2014 mit „Südafrika – Eine Demokratie wird erwachsen“ eine flüssig lesbare, mit journalistischem Elan verfasste Verlaufsgeschichte Südafrikas vor. Angenehm ist die Lektüre des Buchs, weil Vogt dezidiert nüchtern analysiert, die Einzelergebnisse klug abwägt und in einen größeren Kontext stellt. Vor allem aber schöpft er aus seiner Felderfahrung als NZZ-Journalist. So konnte Vogt „Madiba“ Nelson Mandela persönlich kennenlernen – eine Besonderheit in einer Zeit, als der Zugang zu Mandela von seinem Umfeld stetig eingeschränkt wurde.

Forschungsrelevante Darstellungen über Südafrika sind in deutscher Sprache im Unterschied zum Englischen rar. Eine sehr lesenswerte Ausnahme bietet „Südafrika. Geschichte und Gegenwart“ von Christoph Marx, Professor für Außereuropäische Geschichte an der Universität Duisburg-Essen. Marx' Monographie stellt das wissenschaftliche Pendant zu Vogts Brevier dar. Beide Bände vereinen Positiva wie Sachlichkeit, Nüchternheit und Klarheit. Insofern ergänzen sie sich – Marx punktet mit wissenschaftlicher Expertise, Vogt mit persönlichen Anekdoten und biographischen Exkursionen.

Während Vogt vor allem die Zeit nach der Apartheid darstellt, beginnt Marx bei Südafrika als „Wiege der Menschheit“ und endet mit dem Beginn der Präsidentschaft Jacob Zumas. Beide Autoren wählen einen verlaufsgeschichtlichen Ansatz, wobei sich dieser

mal mehr (Marx), mal weniger (Vogt) analytisch angereichert äußert.

Ähnlich der Geschichte Israels und des Nahostkonflikts eignet sich die Entstehung und Entwicklung Südafrikas, um Grundprobleme menschlichen Zusammenlebens sowie der Entwicklung von Nationen zu erforschen. Marx arbeitet dabei noch schärfer als Vogt die Entwicklungslinien der Geschichte heraus. Gerade die Darstellung der frühen Neuzeit zeigt sich bei ihm detaillierter, zudem verknüpft er Wegscheiden europäischer Machtpolitik geschickt mit den Entwicklungen in Südafrika. Sowohl Vogt als auch Marx stellen die Landung Bartholomeo Dias Ende des 15. Jahrhunderts und die Kolonialisierung durch Jan van Riebeeck im 17. Jahrhundert dar, ebenso die Ausweitung der Kolonie ins Landesinnere durch den Großen Treck Anfang des 19. Jahrhunderts. Der niederländisch-britische Wettbewerb um die Vorherrschaft am Kap wurde im Burenkrieg (1899-1902) zugunsten Großbritanniens entschieden, doch der Friedensvertrag von Vereeniging gestand den Buren überraschend viel politisches Mitspracherecht zu – die Schwarzen, darin waren sich beide Parteien einig, sollten vom politischen Prozess ausgeschlossen bleiben.

Im Native Land Act von 1913 wurde der schwarzen Bevölkerung Landbesitz nahezu vollständig untersagt und damit die territoriale Bedingung für die Apartheid geschaffen. Seit 1948 goss die Nationale Partei die Apartheitsideologie in Gesetze wie den Population Registration Act, der die Rassenzugehörigkeit kodifizierte und zu perfiden Rassenprüfungen führte. Bei Demonstrationen gegen die Passgesetze ereignete sich 1960 eines der schlimmsten Massaker in

Sharpeville, dem rund 70 Demonstranten zum Opfer fielen. In einer Kommandoaktion 1963 wurde die Führungsspitze des African National Congress (ANC) um Nelson Mandela festgenommen und im Rivonia-Prozess zu langjährigen Haftstrafen verurteilt. In der Folge zeigte sich die Apartheid unter Aufgabe rechtsstaatlicher Prinzipien in brutaler Form. Premierminister Verwoerd manifestierte sie unter anderem in einer kompromisslosen Homeland-Politik. In die Amtszeit Vorsters fiel das Terrorismusgesetz, das die unbefristete Festnahme politischer Gegner ohne Haftbefehl deckte. Die Black Consciousness-Bewegung mit ihrem Gründer Steve Biko sowie der Schüleraufstand in Soweto 1976 waren zaghafte Aufbegehren gegen die Apartheid, die Biko sowie hunderte Schüler mit ihrem Leben bezahlten. Unter Premierminister Botha übernahm das Militär sukzessive Polizeiaufgaben. „Südafrika“, so bilanziert Marx, „war nur noch dem Namen nach eine parlamentarische Demokratie, in Wahrheit wurde es zu einer parlamentarisch verbrämten Militär- und Präsidialdiktatur“ (Marx, S. 274). Der Ausnahmezustand, den Botha infolge von Unruhen verhängte, dauerte bis 1990. Frederik Willem de Klerk, Bothas Nachfolger, und Mandela, der bis 1990 teilweise auf der Gefängnisinsel Robben Island inhaftiert war, führten das Apartheitsystem in eine Demokratie über. Die politische Umbruchphase endete mit den ersten demokratischen Wahlen am 27. April 1994. Im nunmehr 21. Jahr nach dem Ende der Apartheid schwelen über Jahrhunderte gewachsene Konflikte weiter. Dazu zählen unter anderem ein massives Wohlstandsgefälle, ungleich verteilter Landbesitz, eine hohe Kriminalitätsrate und eine verkrustete Wirt-

schaft mit dem Kernproblem hoher Arbeitslosigkeit.

Trotz allem, so sind sich beide Autoren einig, sei die Transition Südafrikas gelungen, denn die Wurzel allen Übels, die Apartheid, sei Vergangenheit. Die Wahrheits- und Versöhnungskommission, geleitet von Bischof Desmond Tutu, versuchte, Unrecht aufzuarbeiten und wurde dabei von versöhnlichen Gesten des ersten Präsidenten des neuen Südafrika, Nelson Mandela, unterstützt. Mandela ist anzurechnen, auf die erhitzten Gemüter der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen beruhigend eingewirkt und so die Gefahr eines Bürgerkriegs verhindert zu haben. Zudem ist es sein Verdienst, den sozialistischen Ideen des ANC abgeschworen und der südafrikanischen Wirtschaft für liberale Reformen den Weg gewiesen zu haben. Während Vogt in ökonomischen Fragen statistisch überzeugend argumentiert, ist hier eine kleine Schwäche von Marx festzustellen, der von „neoliberalen Dogmatiker[n]“ (S. 297) schreibt, diese Polemik aber bei einer Hypothese belässt. Thabo Mbeki und Jacob Zuma, die Nachfolger Mandelas, ziehen geeint die Kritik Vogts und Marx' auf sich. Das fehlende Charisma Mandelas, das elitäre Selbstverständnis der ANC-Führung sowie Vergewaltigungs- und Korruptionsvorwürfe an Zuma lassen beide Verfasser zu Recht an der Zukunftsfähigkeit Südafrikas zweifeln.

Zwei Desiderate trüben die Bilanz beider Bücher: Erstens kommt die Erörterung der internationalen Isolation Südafrikas sowie die Einbettung des Apartheitsstaats in die weltpolitischen Entwicklungen der Nachkriegszeit zu kurz. Zweitens und gravierender ist die Ausklammerung von Oppositionsparteien bei der Analyse der demokrati-

schen Entwicklung seit 1994, allen voran die Democratic Alliance. Trotz dessen verdienen beide Darstellungen eine Empfehlung. Nach der Lektüre verfestigt sich der Eindruck, dass die Transition Südafrikas, die mit dem Ende der Apartheid so hoffnungsvoll begonnen hat, weiterhin nach ihrer historischen Interpunktion sucht.

MANFRED GROSS

Backes, Uwe / Gallus, Alexander / Jesse, Eckhard (Hrsg.): *Jahrbuch Extremismus und Demokratie Bd. 26 (2014)*, Baden-Baden: Nomos 2014, 489 Seiten, € 69,00.



Das Jahrbuch Extremismus und Demokratie, herausgegeben von Uwe Backes, Alexander Gallus und Eckhard Jesse, erscheint mittlerweile in der 26. Ausgabe und erweist sich erneut als unentbehrliche Literatur im Feld der Extremismusforschung. Die fachliche wie formale Kontinuität zahlt sich aus: Wie gewohnt werden historische wie aktuelle Phänomene des Extremismus (Letztere klar in der Mehrzahl) mit großer Sachkunde analysiert. Wiederum werden alle Erscheinungsformen des Extremismus ohne ideologische Scheuklappen untersucht – durchaus keine Selbstverständlichkeit in Deutschland. Auch die vergleichenden und internationalen

Perspektiven kommen nicht zu kurz. Die schlüssige Gliederung des Handbuchs in drei Komplexe wurde beibehalten: Analysen, Daten, Dokumente, Dossiers sowie Literatur. Dies erhöht den Nutzwert und die Lesbarkeit.

Im ersten Abschnitt („Analysen“) finden sich in diesem Band eher allgemeine Artikel. Nur der erste Beitrag von Uwe Backes über die Kritik an der Fundamentalkritik der „streitbaren Demokratie“ bewegt sich im Umfeld der aktuellen Diskussion um die Zukunft des (behördlichen wie intellektuellen) Verfassungsschutzes. Die anderen Beiträge von Patrick Stellbrink über Gustav Radbruch und Manuel Becker über Geschichtspolitik als Thema der Politikwissenschaft gehen über den engen Bereich der Extremismusforschung hinaus. Frank Decker schlägt in seinem Beitrag zehn Punkte einer Demokratiereform für die Bundesrepublik Deutschland vor (unter anderem Ausweitung direkt-demokratischer Formen, Föderalismusreform und Ausweitung der Rechte von Parteimitgliedern), die durchaus bedenkenswert sind. Ob die Implementierung (oder Nicht-Implementierung) dieser Vorschläge Auswirkungen auf die Entwicklung des politischen Extremismus in Deutschland hat, wäre eine interessante Folgefrage.

Der zweite Abschnitt („Daten, Dokumente, Dossiers“) bringt die gewohnt zuverlässigen Überblicke über Wahlen und Organisationen im Berichtsjahr 2013 von Eckhard Jesse und Uwe Backes. Anschließend kommt eine Dokumentation von Alexander Gallus über die Programmatik der AfD. Es folgen interessante Kurzbeiträge von Karsten Dustin Hoffmann über die militante Linke und die gewalttätigen Proteste in Hamburg vom 21. Dezember 2013, von

Jan Freitag über die „Reichsbürger“ und von Kai Hirschmann über Frauen in der Dschihad-Szene. Jürgen P. Lang liefert ein lesenswertes Porträt über Dieter Dehm. Es folgen ein Länderporträt zu Island von Christian Nestler sowie ein Porträt der Zeitschrift (im Internet) „Muslimmarkt“ von Judith Faessler.

Der Literaturteil bietet wieder eine interessante Sammlung längerer und kürzerer Rezensionen. Die Reihe „Kontrovers besprochen“ bietet wie immer einen interessanten multiperspektivischen Einblick von vier Autoren über ein Buch, diesmal das Werk von Dominik Rigoll über Staatsschutz in Westdeutschland, das bei den Rezensenten überwiegend nicht auf positive Resonanz stößt. Aber auch das Rezensionse-ssay, die Rubriken „Wieder gelesen“ (Juan J. Linz) und „Literatur aus der Szene“ (hier zu Udo Voigt) haben sich bewährt. Die Fülle der Haupt- und Kurzbesprechungen sowie die kommentierte Bibliographie bieten wieder einen umfassenden Überblick über wichtige neue Literatur. Für das ausführliche Personenverzeichnis kann man nur dankbar sein – dies ist leider keine Selbstverständlichkeit bei wissenschaftlichen Publikationen.

Das neue Jahrbuch Extremismus und Demokratie zeigt erneut auf dem gewohnt hohen Niveau, was in diesem Wissenschaftsbereich publiziert wird und wie es einzuordnen ist. Darüber hinaus ist es selbst ein unentbehrlicher Teil der Extremismusforschung in Deutschland.

GERHARD HIRSCHER



Münkel, Daniela:  
Herbst '89 im Blick der  
Stasi: Die geheimen  
Berichte der SED-Führung.  
Berlin: BStU 2014,  
192 Seiten, kostenfrei.

Die Öffnung der ungarischen Grenze zu Österreich, die anschwellenden Flüchtlingsströme aus der DDR, die Formierung oppositioneller Kräfte, die Massendemonstrationen in zahlreichen ostdeutschen Städten und der Mauerfall gehören zu den prägenden Ereignissen im Herbst 1989. Die Macht der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands beginnt zu bröckeln. Das entgeht auch nicht dem „Schild und Schwert der Partei“: dem Ministerium für Staatssicherheit (MfS). Aufschluss darüber gibt das Buch der Historikerin und beim Bundesbeauftragten für Stasi-Unterlagen tätigen Projektleiterin Daniela Münkel, das eine Auswahl der geheimen Berichte der Stasi an die SED-Führung zwischen September 1989 und dem 9. November 1989 präsentiert.

Die Edition umfasst zwei unterschiedliche Berichtsserien: zum einen die Informationen und Stimmungsberichte, die die Zentrale Auswertungs- und Informationsgruppe für die Staats- und Parteiführung verfasst hat und zum anderen die MfS-internen Wochenberichte. Von diesen Dokumenten ist nur

ein kleiner Teil in dem Band publiziert. Für die erstgenannte Berichtsgruppe sind fünf Informationen und drei Stimmungsberichte von insgesamt 239 angefertigten Inlandsberichten im Jahr 1989 abgedruckt, für die letztgenannte Gruppe fünf Wochenübersichten.

In der knappen Einleitung gibt die Autorin wichtige Hinweise für die Erschließung des MfS-Materials und fasst ihre Auswertungsergebnisse prägnant zusammen. Auf den in der Tat ambivalenten Wert der Quellen verweist sie gleich zu Beginn: Einerseits zeigen die Berichte die Probleme von Gesellschaft, Politik und Ökonomie auf, andererseits entlarven sie den „spezifischen Tunnelblick“ (S. 9) des Geheimdienstes der DDR. Diese Aspekte schmälern zwar nicht grundsätzlich den Wert der Quellen, müssen bei der Analyse aber berücksichtigt werden.

Für das Einordnen der Reichweite der MfS-Berichte ist der Befund von Münkel hilfreich: Sie richteten sich ab Herbst 1989 an einen deutlich größeren Verteilerkreis. Die normalerweise für die Stasi-Leitungsebene angefertigten Stimmungsberichte gingen während des Machtkampfes innerhalb der SED-Führung zusätzlich an einen Teil des Politbüros. Aufgrund der „Brisanz der Lage“ (S. 10) erweiterte sich auch der Adressatenkreis der Informationsdokumente. Neben dem Generalsekretär und den Fachministern bekam das gesamte Politbüro sie auf den Tisch. Obwohl die Berichte eine große Reichweite entfalten, finden sich in den Politbürositzungen – wie bereits vor 1989 – kaum direkte Bezugnahmen zu ihnen. Dies ist für Münkel kein Indiz für die fehlende Rezeption, da die in den Berichten erwähnten Ereignisse Themen zahlreicher Sitzungen waren.

Wer das Material der Staatssicherheit an die SED-Führung auswertet, fragt sich angesichts des Mythos von dem allwissenden Geheimdienst, wie gut dieser tatsächlich über die politische Situation informiert war. Das Urteil der Auswerterin lautet: „sehr präzise“ (S. 11). Obwohl das Netz der Inoffiziellen Mitarbeiter (IM) im Herbst 1989 zusammenbrach, ist es bemerkenswert, wie lange die Stasi noch auf ihre „Spitze“ zurückgreifen konnte. Bis zum Ende ihrer Berichtstätigkeit lieferten die inoffiziellen Mitarbeiter Auskunft über die aktuelle Lage, Personen und Pläne diverser oppositioneller Gruppen. Formulierungen wie etwa „nach streng internen Hinweisen“ weisen darauf hin.

Auch unbequeme Informationen wurden in den Berichten direkt an die Staats- und Parteiführung weitergeleitet, wie etwa die von Trägerschichten des Regimes geäußerten Forderungen nach einem Dialog der SED mit dem Neuen Forum oder die aus den Reihen des MfS geübte Kritik an der Partei hinsichtlich der fehlenden Verteidigung der Staatssicherheit: „Die Duldung der Hetz- und Verleumdungskampagne gegenüber den Schutz- und Sicherheitsorganen [...] werten zahlreiche Mitarbeiter dieser Organe [...] als Anzeichen dafür, dass das MfS [...] ‚geopfert‘ [...] werden solle. [...] Immer häufiger wird [...] die Frage aufgeworfen, warum die Parteiführung nicht mehr unternehme, um in der Öffentlichkeit die verleumderischen Angriffe ... zurückzuweisen“ (S. 130).

Zudem verzeichnet Münkel in den Berichten eine „ideologisch motivierte Begründung“ und eine „relativ nüchterne Ursachenanalyse“ für die Unzufriedenheit der DDR-Bevölkerung (S. 15). Während Erstgenanntes laut Autorin ein altbekanntes Argumentationsmus-

ter der Stasi ist, das den Klassenfeind als „Sündenbock“ identifiziert, stellt Letzgenanntes ein Novum in der Bewertung dar: Die Stasi hat die Defizite in der Innen- und Gesellschaftspolitik klar benannt und damit unmittelbar auf das Versagen der SED hingedeutet. Daran anknüpfend konstatiert die Autorin eine offensivere Haltung des MfS gegenüber dem Aufzeigen von Handlungsmöglichkeiten, die sich von Zersetzungsmaßnahmen bis hin zu Optionen des Entgegenkommens erstrecken.

Mit der Publikation der geheimen Stasi-Berichte aus dem Herbst 1989 gelingt es Münkler, einen dezidierten Überblick zu geben über die große Reichweite der Berichte, die bis zum Mauerfall bestehende lückenlose Informationsbeschaffung und die vom MfS vollzogene Ursachenermittlung sowie vorgeschlagenen Handlungsoptionen hinsichtlich der Flucht- und Protestwelle in der DDR. Wer die mageren 13 abgedruckten Berichte bemängelt, muss bis 2019 warten. Dann soll der gesamte Jahrgang 1989 in der Reihe „Die DDR im Blick der Stasi“ erscheinen.

ULRIKE MADEST



Brauckhoff, Kerstin / Schwaetzer, Irmgard (Hrsg.):  
Hans-Dietrich Genschers  
Außenpolitik.  
Wiesbaden: VS Springer  
2014, 287 Seiten, € 34,99.

Im Springer VS Verlag ist eine neue Sachbuchreihe „Akteure der Außenpolitik“ aufgelegt worden, die vom Kölner Politikwissenschaftler Thomas Jäger herausgegeben wird. Im Mittelpunkt der Reihe stehen das Denken und Handeln einflussreicher Entscheidungsträger, die die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland seit deren Entstehung maßgeblich geprägt haben. Der erste Band war der Außenpolitik Willy Brandts gewidmet.

Passend zum 25. Jubiläum der Wiedervereinigung der Bundesrepublik Deutschland widmet sich der zweite und hier anzuzeigende Band der Reihe Hans-Dietrich Genscher, der die Wiedervereinigung als Außenminister der Bundesrepublik von 1974 bis 1992 (mit kurzer Unterbrechung 1982) maßgeblich mitgestaltet hat. Mit diesem Sammelband möchten die beiden Herausgeberinnen Kerstin Brauckhoff, wissenschaftliche Referentin an der Friedrich-Naumann-Stiftung, und Irmgard Schwaetzer, ehemalige Staatsministerin im Auswärtigen Amt unter dem Bundesaußenminister Genscher und heutiges Mitglied des Vorstandes der Friedrich-Naumann-Stiftung, die wissen-

schaftliche Debatte durch neue Fragestellungen ergänzen. Der Band analysiert die liberale Außenpolitik und ihre Umsetzung unter Genscher. Anschließend wird untersucht, „inwieweit seine Strategien in die Gegenwart übernommen werden können“ (S. 12).

Inhaltlich ist der Sammelband in einen gut 60 Seiten umfassenden theoretischen und einen knapp 130 Seiten umfassenden praktischen Teil untergliedert. Die Beiträge sind mit durchschnittlich 20 Seiten von knapper Länge und werden mit grau hinterlegten Zeitzeugenberichten von Weggefährten, Kollegen und Mitarbeitern aufgelockert, die zwischen den Kapiteln eingefügt sind. Abschließend kommt Hans-Dietrich Genscher in einem Interview mit Gerd Appenzeller selbst zu Wort und spannt den Bogen in die Gegenwart.

Wichtigste Grundlage liberaler Außenpolitik ist „Verantwortliche Interessenpolitik“ (S. 18), die das Streben nach Macht ablehnt und deren Voraussetzung und wesentlicher Bestandteil die politische Handlungsfähigkeit ist, wie Hans-Dieter Heumann im ersten theoriebasierten Kapitel argumentiert. Dieser Grundgedanke wird im Anschluss von Siegfried Schieder in die Theorien internationaler Beziehungen eingegliedert und mit einer Analyse von Genschers Politik verknüpft, wobei bereits hier festzustellen ist, dass Genschers Außenpolitik und der damit verbundene ursprünglich negativ konnotierte Begriff Genscherismus, der seine Appeasementpolitik beschreiben soll, nicht zwangsläufig dem Liberalismus zuzuordnen ist. Im dritten theoretischen Beitrag befasst sich Eckart Conze mit Genschers Prinzip der Verantwortungspolitik und der Art und Weise ihrer Umsetzung sowie mit dem daraus

entstandenen Begriff des Genscherismus.

Im chronologisch aufgebauten „praktischen“ Teil zu Hans-Dietrich Genschers Außenpolitik erläutert Andrea Wiegeshoff im ersten Beitrag die außenpolitische Ausgangssituation, der sich der Außenminister bei Amtsantritt 1974 gegenüber sah. Außenpolitische Themen der Bundesregierung waren in dieser Zeit der Nord-Süd-Konflikt, die von Genscher geprägte Afrikapolitik sowie der alles dominierende Ost-West-Konflikt. Erster Höhepunkt seiner Arbeit war die KSZE-Schlussakte von Helsinki von 1975 mit einer besonderen Betonung der Menschenrechte, an der Genscher seit seinem Amtsantritt mitgearbeitet hatte. Dieser Startpunkt von Genschers liberaler Außenpolitik und die darauf folgenden Entwicklungen werden von Petri Hakkarainen analysiert. Klaus Wittmann zeigt auf, dass auch der NATO-Doppelbeschluss und die darin enthaltene Verteidigungs- und Entspannungspolitik für Genscher einen gelungenen Balanceakt darstellen. Agnes Bresselau von Bressensdorf schildert anschließend Genschers Europapolitik, hebt seine Bedeutung für den Prozess der Europäischen Einigung heraus und hinterfragt seine politischen Leitlinien auf den Liberalismus hin. In einem kurzen, aber prägnanten Beitrag verdeutlicht Christian Hacke Genschers diplomatische Fähigkeiten der Entspannungspolitik zur Zeit Gorbatschows, die die Grundlage für die Zwei-plus-Vier-Gespräche setzten. Genschers Beiträge zur Wiedervereinigung Deutschlands in den letzten Amtsjahren und die damit verbundene „Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union“ legt Gerhard A. Ritter dar. Diesen „praktischen“ Teil Hans-Dietrich Genschers

Außenpolitik fasst Andreas Wirsching abschließend zusammen, indem er die „deutsche Frage“ als rote[n] Faden in [seiner] Politik“ (S.245) bzw. als seine „gesamte außenpolitische Strategie“ (S. 11) herausarbeitet.

Im abschließenden Interview zwischen Hans-Dietrich Genscher und Gerd Appenzeller spricht Genscher über Rückschläge und Erfahrungen während des Kalten Krieges und der Verhandlungen zur Wiedervereinigung. Außerdem äußert er sich zu den aktuellen Problemen mit Russland und den Forderungen nach mehr internationalem Engagement Deutschlands in der Welt und der Rolle der EU.

Der Sammelband sticht durch seine Archivarbeit und bestens ausgewiesene Autoren heraus. Seine einerseits theoretischen und andererseits chronologisch aufgebauten praktischen Fachbeiträge, in Abwechslung mit Zeitzeugenberichten, zeigen Genschers Außenpolitik sehr konturiert. Für die anvisierte Zielgruppe, Wissenschaftler, Studenten und allgemein Interessierte, zeigt der Band ein gutes Abbild der liberalen Außenpolitik Hans-Dietrich Genschers.

Die Reihe „Akteure der Außenpolitik“ ist in Anbetracht der ersten beiden Bände ein interessantes und neues Format, das auf ein eng geschnürtes formales Korsett zu verzichten scheint, um den einzelnen Akteuren individuell gerecht zu werden. Besonders zu bemerken sind die intensive Archivrecherche und Analyse des zeithistorischen Materials, die durch die jeweilig nahestehenden Stiftungen ermöglicht werden konnten. Als Desiderat erweisen sich die Analysebereiche der beiden Bände, die ein unterschiedlich weitreichendes Bild der beiden Akteure zeichnen. Als wichtiger Beitrag zum wissenschaftlichen

Diskurs stellt die Reihe jedoch eine gute Ergänzung jedes politikwissenschaftlichen Bücherschranks dar.

ANDREA-SOPHIA BÄR



Mayer, Tilman (Hrsg.):  
Bismarck: Der Monolith –  
Reflexionen am Beginn des  
20. Jahrhunderts. Hamburg:  
Osburg 2015, 366 Seiten,  
€ 24,00.

Das Buch, das zum 200. Jahrestag der Geburt Otto von Bismarcks herauskommt, ist eine Sammlung von Essays namhafter Sachkenner, nur als Beispiele seien genannt: Ulrich Lappenküper, Hans Fenske, Michael Stürmer und Hans-Peter Schwarz. Geziert wird der Band durch ein Geleitwort von Peter Altmaier, dem Chef des Bundeskanzleramtes.

Der Untertitel „am Beginn des 21. Jahrhunderts“ bedeutet nicht, wie man zunächst annehmen könnte, einen Blick auf das, was uns Bismarck noch heute zu sagen hätte, sondern meint eine Zusammenfassung des bisherigen Forschungsstandes auf aktueller Ebene. Allerdings mit einer großen Ausnahme: der mitaufgenommene Essay von Henry A. Kissinger „Der weiße Revolutionär: Reflexionen über Bismarck“ stammt aus

dem Jahre 1968. Was nicht heißen soll, dass er nicht immer noch äußerst lesenswert ist. Hätte etwa ein in der Bismarck-Forschung ergrauter deutscher Professor die Unbekümmertheit eingebracht, die politische Erfolgstaktik des Staatsmannes ausgerechnet an seiner Brautwerbung zu exemplifizieren, die bekanntlich noch vor dem Beginn seiner politischen Karriere stattfand? Dann Kissingers Titel „Der weiße Revolutionär“ – das ist natürlich ein Oxymoron, ohne das die Diskussion mittlerweile nicht mehr auskommt. Bismarck war ein „Weißer“, will sagen: ein Monarchist und (weitestgehender) Legitimist, abgesehen von der Annexion des Königreichs Hannover und anderer etablierter deutscher Fürstenstaaten nach dem preußischen Sieg im Kriege 1866; ein Konservativer, auch in gesellschaftspolitischer Hinsicht, woran seine Sozialgesetzgebung während der Kaiserzeit, als er Reichskanzler war, nichts änderte. Und auch, dass er die Reichseinheit „von oben nach unten“ durchsetzte, sie als eine Initiative der Fürsten und nicht des Volkes organisierte, passt in diesen Rahmen. Das Ziel der nationalen Einheit selbst war jedoch ein revolutionäres, da nur durch eine Veränderung der mitteleuropäischen Staatenordnung und, vor allem, da nur durch Krieg erreichbar. Wie kann man aber einen, der dieses Oxymoron gelebt hat, als einen „Monolithen“ bezeichnen? Das klingt fast so, als würde der Herausgeber an den trutzigen Heldenreiter Bismarck der vielen Monumente denken, die ihm in vaterländischem Überschwang während der Kaiserzeit gesetzt worden sind, und die uns seitdem in ihrer „wilhelminischen“ Patina doch eher fremd geworden sind. Das tut der Herausgeber aber natürlich nicht.

Wenig passt es auch zu der Vokabel „Monolith“, dass Bismarcks Reichsgründung letztlich zu dem Ergebnis geführt hat, das er gerade vermeiden wollte, aber nicht konnte: Zum Aufgehen des alten kargen Preußengeistes in der modernen Dynamik des sich entwickelnden Industriegiganten Deutschland. Es blieb vom alten Preußen nur das Militärstaatliche übrig, das Bismarck selbstverständlich mitgetragen hatte, über dem er aber gleichzeitig stand – ein souveräner Geist, aber insofern eben kein „Monolith“. Diese Bezeichnung wird der Inkommensurabilität seines Genius nicht gerecht. Auch kann man ihn nicht mit Ulrich Schlie (S.151) als „Inbegriff des preußischen Junkers“ kurzschließen. Diese Seite hatte er auch an sich, man denke nur an seine Liebe zum Landleben und seine Leidenschaft für die vorteilhafte Bewirtschaftung seiner Güter. Aber er hatte keinesfalls die agrarische, provinziell verhockte, patriarchalische Borniertheit, über die er sich bei seinen Standesgenossen oft genug lustig machte, denn sonst hätte er unmöglich erfolgreiche große Politik machen können. Seinen redlichen Dienstherrn, den alten Kaiser Wilhelm I., dessen größte Leistung wohl darin bestand, dass er ihn aus selbstkritischer Einsicht über die eigenen Grenzen gewähren ließ, hat Bismarck einmal abschätzig als „Infanterieoberst“ bezeichnet, in bewusstem Gegensatz zu dem von ihm verehrten König Albert von Sachsen, der einmal sogar Dantes „Göttliche Komödie“ auf von der Fachwelt anerkannte Weise übersetzt hatte. So ein gegenüber dem obersten Bannerträger locker urteilender Mann ist weitaus mehr gewesen als der „Inbegriff des preußischen Junkers.“

Da es sehr schwierig, wenn nicht mittlerweile gar unmöglich ist, über Bismarck einen neuen interpretatorischen Ansatz zu liefern, werden historische Vergleiche versucht mit Reichskanzler Bülow, seinem dritten Nachfolger im Amte, sowie mit den bundesrepublikanischen Kanzlern Adenauer und Kohl. Auffällig, dass Helmut Schmidt nur ganz am Rande erwähnt wird! Der Vergleich der „Denkwürdigkeiten“ Bülows mit Bismarcks „Gedanken und Erinnerungen“ fällt sehr zu Ungunsten Bülows aus, wohl zu Recht, was die politische Substanz betrifft. Der eine ist ein höfischer „Figaro“, während dessen Kanzlerschaft sich die außenpolitische Situation des Kaiserreichs entscheidend, wie der Erste Weltkrieg dann bewies, verschlechtert hatte. Der andere versucht, bei allen dazwischengestreuten persönlichen Gehässigkeiten, die zu vermeiden er nicht den Charakter hatte, politische Prinzipien aufzustellen.

Hans-Peter Schwarz meint, als es 1989/90 um die deutsche Wiedervereinigung ging, habe Kohl sogar schneller reagiert als Bismarck. Daran wird deutlich, dass derlei Vergleiche allenfalls einen begrenzten Aussagewert haben. Denn Bismarck schaffte die deutsche Einheit, indem er die europäischen Mächte auf Distanz zu halten verstand, während Kohl von der Entscheidungsmacht der Deutschland überlegenen USA und dem zu schonenden Selbstwertgefühl der schwächelnden Sowjetunion Gorbatschows ausgehen musste. Kohl und Bismarck wussten beide, ein wie hoher Wert in brisanter außenpolitischer Lage dem Vertrauenskapital unter den Akteuren zukommt? Das ist eine Binsenweisheit, auch wenn sie nicht allen Politikern stets bewusst sein mag. An der Leistung Kohls ist nicht zu zwei-

feln, aber die Rahmenbedingungen zur Zeit Bismarcks waren gründlich andere.

Erfreulich ist, dass Bismarck nicht haftbar gemacht wird für spätere Fehlentwicklungen der deutschen Außenpolitik. Das Argument, das neu gegründete Deutsche Reich sei ein latenter Hegemon auf dem Kontinent gewesen, kann ja wohl nicht bedeuten, dann hätte Bismarck seinen Kurs auf die deutsche Einheit besser vermeiden sollen, und wird daher auch kurz abgetan. Eine Ausnahme: Er hätte sich 1870/71 nicht von den Militärs dazu drängen lassen sollen, Elsass-Lothringen von Frankreich abzutrennen, denn das bedeutete die Zementierung von „Erbfeindschaft“. Das stimmt allenfalls zur Hälfte. Denn wenn Frankreich auch keine Gebietsverluste hätte erleiden müssen, war es doch seinem Großmacht-Gefühl schuldig, nach der Niederlage gegen Deutschland an eine „Revanche“ zu denken.

Auch wirkt es etwas konstruiert, das enge Verhältnis Preußen/Deutschlands zu Österreich-Ungarn nach 1866 als eine Art Vorform der späteren europäischen Integration zu betrachten. Denn die derart befestigte mitteleuropäische Solidarität war stets als Korrelat einer Konfrontation mit Frankreich und Russland zu sehen – siehe den Ausbruch des Ersten Weltkrieges. Im Beitrag von Ulrich Schlie wird, zusammenhängend mit dem komparatistischen Ansatz, der Anschluss Österreichs an Deutschland im März/April 1938 als die „eigentliche Peripetie des Dritten Reiches“ angesehen. Das stimmt nicht: Hitler hatte weiter außenpolitische Erfolge, denn die Briten hielten zunächst an der Politik des appeasement fest, und erst die Besetzung von ganz Böhmen und Mähren im März 1939 veranlasste die Briten, Polen und anderen Staaten eine Bestands-

garantie zu geben. Vielleicht war die „Peripetie“ auch erst mit dem Angriff auf die Sowjetunion gekommen – Andreas Hillgruber jedenfalls würde dieser Meinung zustimmen.

Im Beitrag von Lappenküper über den Bismarck nach seiner Entlassung in Friedrichsruh hätte man gerne eine Analyse gesehen, mit welchen präzisen Gedanken in den von ihm inspirierten Presseartikeln der „Alte im Sachsenwalde“ der deutschen Außenpolitik nach 1890 entgegentrat. Manchmal wird in den Beiträgen zu viel an Fakten referiert, die man aus sogar schlechten Bismarck-Biographien schon kennt. Das gilt nicht für den Beitrag von Werner Plumpe über „Bismarck und die soziale Frage“, der das Thema generalisierend überblickt und in diesen größeren Zusammenhang seine These einbettet, es wäre bei des Reichskanzlers Sozialpolitik um weitaus mehr gegangen als nur um Taktik zur Bekämpfung der Sozialdemokratie.

BERND RILL

Folgende Neuerscheinungen aus unseren Publikationsreihen können bei der Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung e.V., Lazarettstraße 33, 80636 München (Telefon: 089/1258-263) oder im Internet [www.hss.de/publikationen.html](http://www.hss.de/publikationen.html) bestellt werden:



**ARGUMENTE UND MATERIALIEN  
ZUM ZEITGESCHEHEN**  
Nr. 99: Wem gehört das Sterben?  
Sterbehilfe und assistierter Suizid



**ARGUMENTE UND MATERIALIEN  
ZUM ZEITGESCHEHEN**  
Nr. 100: Frankreich – zwischen innerem Reform-  
druck und außenpolitischer Herausforderung



**ARGUMENTATION KOMPAKT**  
Nr. 4/2015: Eine Atomvereinbarung mit  
Teheran – Chancen und Risiken



**SONSTIGES**  
Franz Josef Strauß-Preis 2015:  
Dokumentation der Preisverleihung an  
Reiner Kunze am 9. Mai 2015



Franz Josef Strauß oder „der dickköpfige  
Satansbrätling“, hrsg. von Renate Höpfinger,  
München 2015. Schutzgebühr: 5,00 €

## VORSCHAU

### POLITISCHE STUDIEN

Nr. 463: „Demographische Ungleichgewichte weltweit und ihre  
Folgen“ mit Beiträgen von Gerhard K. Heilig, Thomas Silberhorn,  
Ute Stallmeister und Josef Schmid

**Herausgeber:**

© 2015, Hanns-Seidel-Stiftung e. V., München  
Lazarettstraße 33, 80636 München,  
Tel. +49 (0)89 1258-0, E-Mail: polstud@hss.de,  
Online: www.hss.de

Vorsitzende: Prof. Ursula Männle,  
Staatsministerin a. D.  
Hauptgeschäftsführer: Dr. Peter Witterauf  
Leiter der Akademie für Politik und Zeit-  
geschehen: Prof. Dr. Reinhard Meier-Walser  
Leiter PRÖ / Publikationen: Hubertus Klingsbögl

**Redaktion:**

Prof. Dr. Reinhard Meier-Walser  
(Chefredakteur, V.i.S.d.P.)  
Barbara Fürbeth  
(Redaktionsleiterin; fuerbeth@hss.de)  
Verena Hausner (Stv. Redaktionsleiterin)  
Susanne Berke (Redakteurin)  
Claudia Magg-Frank (Redakteurin)  
Marion Steib (Redaktionsassistentin; steib@hss.de)  
Irene Krampfl (Abo-Verwaltung; krampfl@hss.de)  
**Graphik:** Publishers Factory, München  
**Druck:** Bosch-Druck, Landshut

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, Verbreitung sowie Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil dieses Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der Hanns-Seidel-Stiftung e. V. reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme

verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Davon ausgenommen sind Teile, die als Creative Commons gekennzeichnet sind. Das Copyright für diese Publikation liegt bei der Hanns-Seidel-Stiftung e. V.

Namentlich gekennzeichnete redaktionelle Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder. Unverlangt eingesandte Manuskripte werden nur zurückgesandt, wenn ihnen ein Rückporto beiliegt.

**Bezugspreis:**

Einzelhefte € 5,50  
Jahresabonnement € 30,00  
Schüler / Studenten bei Vorlage einer Bescheinigung kostenfreies Semester-Abonnement  
Keine Versandkosten

Die Zeitschrift Politische Studien erscheint als zweimonatiges Nummernheft und Themenheft. Abonnement- und Einzelheftbestellungen sind über die Redaktion und den Buchhandel möglich.

**Kündigungen** müssen der Redaktion schriftlich mindestens 8 Wochen vor Ablauf des Abonnements vorliegen, ansonsten verlängert sich der Bezug um weitere 12 Monate.

Bildnachweis für Titel:  
ChiccoDodiFC - Fotolia

