

# HERAUSFORDERUNG INTEGRATION

Maria Böhmer | Armin Laschet  
Frank-Jürgen Weise | Karin Wolff  
Klaus F. Zimmermann

I M  
P L E N U M

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

## INHALT

5 | VORWORT

7 | INTEGRATION ALS GESAMTGESELLSCHAFTLICHE  
AUFGABE

*Maria Böhmer*

17 | ZUWANDERUNG, INTEGRATION UND ARBEITSMARKT:  
GEHT DIE RECHNUNG AUF?

*Klaus F. Zimmermann*

35 | INTEGRATION UND ARBEITSMARKT

*Frank-Jürgen Weise*

45 | INTEGRATION UND DEMOGRAFIE –  
DIE NEUE SOZIALE FRAGE

*Armin Laschet*

53 | INTEGRATION BRAUCHT BILDUNG

*Karin Wolff*

63 | AUTORINNEN UND AUTOREN

63 | ANSPRECHPARTNER IN DER  
KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG

*Das Werk ist in allen seinen Teilen urheberrechtlich geschützt.  
Jede Verwertung ist ohne Zustimmung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.  
unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen,  
Mikroverfilmungen und die Einspeicherung in und Verarbeitung durch  
elektronische Systeme.*

© 2009, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin/Berlin

Gestaltung: SWITSCH Kommunikationsdesign, Köln.

## VORWORT

„Herausforderung Integration“ war das Thema einer Veranstaltungsreihe, die die Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin durchführte. Ziel war es, zentrale Fragen im Zusammenhang von Zuwanderung und Integration zu analysieren und mögliche Antworten zur Diskussion zu stellen.

Die positive Resonanz, die die Veranstaltungsreihe hervorrief, hat uns nun veranlasst, die Redemanuskripte, zum Teil in überarbeiteter Form, zu veröffentlichen.

Die nachfolgenden Texte enthalten Aussagen von grundsätzlicher Bedeutung. Bildung ist ein wesentlicher Ansatz für eine gelingende Integration – dies wird in allen Beiträgen deutlich. Neben der gesellschaftlichen und kulturellen Teilhabe der Menschen mit Migrationshintergrund bedeutet Integration vor allem auch Teilhabe am wirtschaftlichen Wohlstand; deshalb bildet die Integration in den Arbeitsmarkt einen weiteren Schwerpunkt dieser Publikation.

# INTEGRATION ALS GESAMT- GESELLSCHAFTLICHE AUFGABE

*Maria Böhmer*

Deutschland ist ein weltoffenes Land. Nahezu jeder fünfte Einwohner unseres Landes ist selbst zugewandert oder hat mindestens ein Elternteil, das aus dem Ausland nach Deutschland gekommen ist. Insgesamt sind es mehr als 15 Millionen Menschen aus 200 verschiedenen Herkunftsländern. In den kommenden Jahren wird ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung weiter wachsen. Schon heute wird jedes dritte Kind in Deutschland in eine Zuwandererfamilie hineingeboren; 19 von 20 dieser Kinder sind von Geburt an deutsche Staatsangehörige. In einigen westdeutschen Großstädten haben zwei von drei Kindern unter sechs Jahren einen Migrationshintergrund. Im Jahr 2010 wird jeder zweite Großstädter unter vierzig Jahren einen Zuwanderungshintergrund haben. Damit ist klar: Es geht nicht mehr um Fragen von Mehrheiten oder Minderheiten, sondern um die Zukunft unseres Landes. Die Integration der Zugewanderten und ihrer Nachkommen ist die gesellschaftspolitische Schlüsselaufgabe für Deutschland.

## **ZUWANDERUNG HAT DEUTSCHLAND GEPRÄGT**

Unsere Gesellschaft hat sich durch das Zusammenleben mit den Migrantinnen und Migranten kulturell, wirtschaftlich und

politisch stark verändert. Dieser Prozess ist nicht neu: Deutschland hat als europäisch gewachsene Kulturnation stets vielfältige Einflüsse von außen aufgenommen. Unser Land blickt auf eine lange und prägende Migrationstradition mit zahlreichen Beispielen gelungener Integration zurück, von denen die gesamte Gesellschaft profitiert hat. Richten wir den Blick in die vergangenen Jahrhunderte: Viele Hugenotten fanden auf der Flucht vor religiöser Verfolgung im aufgeklärten Preußen eine neue Heimat und verhalfen dem Königreich mit ihrem Geschick und ihrem Fleiß zu enormem wirtschaftlichem Aufschwung. Das Ruhrgebiet hätte sich während der Industrialisierung Deutschlands ohne die Zuwanderung vor allem von polnischen Arbeitskräften nicht in dem Maße zum wirtschaftlichen Wachstumskern entwickeln können. Gleiches gilt für den wirtschaftlichen Aufschwung unseres Landes in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts; er wäre ohne die dem Ausland angeworbenen Arbeitskräfte nicht denkbar.

Mit dem Ende des Zweiten Weltkrieges wurden Millionen deutscher Flüchtlinge und Vertriebener in unsere Gesellschaft integriert. Später fanden über vier Millionen Aussiedlerinnen und Aussiedler Aufnahme. Fünf Jahrzehnte sind seit der ersten Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte vergangen. Ihnen folgten seither Millionen Menschen, die als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, als Familienangehörige oder aus humanitären Gründen in unser Land kamen und häufig hier eine dauerhafte neue Heimat fanden.

#### **INTEGRATION VERLÄUFT NICHT ÜBERALL ERFOLGREICH**

Sehr viele Zugewanderte und ihre Nachkommen haben längst ihren Platz in unserer Gesellschaft gefunden. Sie sind erfolgreiche Arbeitnehmer und Unternehmer, Freiberufler, Künstler und Schriftsteller, Schauspieler und Spitzensportler. Mit ihren Leistungen tragen sie zum Wohlstand unseres Landes bei, sie engagieren sich für unsere Gesellschaft und bereichern sie kulturell. Zu Recht verdienen sie Respekt und Anerkennung dafür, dass wir heute sagen können: Der Reichtum unseres Landes besteht in der Vielfalt seiner Menschen.

Gleichwohl haben die Integrationsprobleme in den zurückliegenden Jahren teilweise zugenommen. Gerade innerhalb der zweiten und dritten Generation der Zuwandererfamilien besteht zum Teil erheblicher nachholender Integrationsbedarf. Die Abhängigkeit des Bildungserfolges von

sozialer Herkunft und Migrationshintergrund ist in Deutschland im OECD-Vergleich besonders ausgeprägt. Zahlreiche Jugendliche mit Migrationshintergrund sprechen schlecht Deutsch, auch wenn sie hier geboren wurden. Überdurchschnittlich viele von ihnen verlassen die Schule ohne Abschluss; auf Gymnasien und Universitäten sind sie dagegen nur unterdurchschnittlich vertreten. Die Ausbildungsquote ausländischer Jugendlicher ist seit 1994 von 34 auf 23 Prozent gesunken und heute weniger als halb so groß wie die deutscher Jugendlicher (57 Prozent). Vier von zehn Jugendlichen aus Zuwandererfamilien bleiben ohne jede berufliche Qualifikation. In einigen Herkunftsgruppen liegt der Anteil der Ungelernten an der erwerbsfähigen Bevölkerung bei deutlich über 50 Prozent. Häufige Arbeitslosigkeit und materielle Armut sind die Folgen. Bei einigen entlädt sich Perspektivlosigkeit in Gewalt und Kriminalität – insbesondere dort, wo Gewalt als Mittel der Erziehung in den Familien an der Tagesordnung ist.

Zudem akzeptieren einige die Grundregeln unseres Zusammenlebens nicht; das gilt auch – unabhängig von der Religionszugehörigkeit – hinsichtlich der Rechte von Frauen und Mädchen. Das führt dazu, dass ein Teil der Migrantinnen von den Chancen, die unser Land bietet, nur eingeschränkt oder unter persönlichen und familiären Schwierigkeiten, Gebrauch machen können. Es sind aber gerade die Frauen, die in Beruf und Familie, aber auch mit ihrem sozialen, gesellschaftlichen und politischen Engagement die Integration der nächsten Generation entscheidend prägen.

Es muss gelingen, Chancengleichheit für alle Migrantinnen und Migranten, insbesondere für die nachwachsenden Generationen herzustellen und zu verhindern, dass fehlende Perspektiven und mangelnde Akzeptanz in gesellschaftspolitische Sackgassen führen. Eine „verlorene Generation“ darf nicht entstehen. Eine älter werdende Gesellschaft kann es sich nicht leisten, die Potenziale hier lebender Kinder und Jugendlicher nicht zu nutzen und zu fördern. Für die Zukunft aller Menschen in unserem Land wird es von entscheidender Bedeutung sein, dass alle bereit und willens sind, die Integrationsdefizite zu beheben.

## **INTEGRATION IST GLEICHBERECHTIGTE TEILHABE AUF DER BASIS GEMEINSAMER WERTE**

Integration kann nicht von oben verordnet werden; sie ist keine Einbahnstraße. Sie erfordert Anstrengungen von allen, vom Staat und der gesamten Gesellschaft, die aus Menschen mit und ohne Zuwanderungshintergrund besteht. Maßgebend ist zum einen die Bereitschaft der Zugewanderten und ihrer Nachkommen, sich auf ein Leben in unserer Gesellschaft einzulassen, unser Grundgesetz und unsere gesamte Rechtsordnung vorbehaltlos zu akzeptieren und insbesondere durch das Erlernen unserer Sprache ein sichtbares Zeichen der Zugehörigkeit zu Deutschland zu setzen. Auf Seiten der aufnehmenden Gesellschaft erfordert Integration Akzeptanz, Toleranz, zivilgesellschaftliches Engagement und die Bereitschaft, Menschen aus anderen Herkunftsländern und Kulturen hier ehrlich willkommen zu heißen. Von allen Beteiligten werden Veränderungs- und Verantwortungsbereitschaft gefordert.

Ziel der Integration ist eine gleichberechtigte Teilhabe aller an Bildung und Arbeit, am gesellschaftlichen, kulturellen, sozialen und politischen Leben. Integration bedeutet die Akzeptanz kultureller Verschiedenheit auf der Basis allgemein geteilter und gelebter Werte. Grundlage dafür ist neben unseren Wertvorstellungen und unserem kulturellen Selbstverständnis die freiheitliche und demokratische Grundordnung, wie sie sich aus der deutschen und europäischen Geschichte entwickelt hat und im Grundgesetz ihre verfassungsrechtliche Ausprägung findet. Integration bedeutet, Ja zu Deutschland zu sagen, ohne seine kulturellen Wurzeln aufzugeben.

## **INTEGRATION ALS GESAMTGESELLSCHAFTLICHE AUFGABE**

Es hat lange gedauert, bis die gesellschaftliche Entwicklung unseres Landes als das verstanden wurde, was sie ist: Eine Wirklichkeit, die viele Chancen eröffnet, aber auch die Gefahr gesellschaftlicher Spannungen birgt – eine Wirklichkeit, die eine zukunftsweisende und nachhaltige Integrationspolitik erfordert.

Die Bundesregierung hat in der Integrationspolitik umgesteuert. Sie geht neue Wege einer aktivierenden und nachhaltigen Integrationspolitik, die die Potenziale der Zugewanderten und ihrer Nachkommen stärkt und nicht allein auf Defizite fokussiert. Und sie folgt der Erkenntnis, dass die

große Aufgabe der Integration nicht allein vom Staat bewältigt werden kann. Die Lösung dieser Aufgabe erfordert eine aktive Bürgergesellschaft, in der möglichst viele Menschen Verantwortung übernehmen und Eigeninitiative entwickeln. Diese Politik setzt auf ein modernes Zuwanderungsrecht und den institutionalisierten Dialog mit den Migrantinnen und Migranten. Sie ist als Querschnittsaufgabe über alle Politikfelder angelegt und deshalb in der Zentrale der Bundesregierung, dem Bundeskanzleramt, angesiedelt.

Die Bundeskanzlerin hat Integration zur Chefsache gemacht und im Juli 2006 zum ersten Integrationsgipfel Bund, Länder und Kommunen, die wichtigsten gesellschaftlichen Gruppen und Migrantenorganisationen zusammengerufen. Hier wurde der Grundstein für den Nationalen Integrationsplan gelegt. An seiner Erarbeitung waren annähernd 400 Vertreterinnen und Vertreter aller staatlichen Ebenen, der Kommunen, der Migrantenorganisationen, der Sozialpartner, der Wirtschaft, der Kirchen und Religionsgemeinschaften, der Wohlfahrtsverbände, der Sportorganisationen, der Medien, der Kultur, der Stiftungen, bundesweit tätiger Vereine und Verbände und der Wissenschaft beteiligt. Neben wichtigen Funktionsträgern haben auch Einzelpersonen ihre Kenntnisse und Erfahrungen eingebracht.

Der Nationale Integrationsplan wurde beim zweiten Integrationsgipfel im Juli 2007 vorgestellt. Er enthält rund 400 konkrete Maßnahmen und Selbstverpflichtungen aller beteiligten Akteure. Die Breite des Themenspektrums verdeutlicht den Querschnittscharakter der vor uns liegenden Zukunftsaufgabe: „Integrationskurse verbessern“, „von Anfang an die deutsche Sprache fördern“, „gute Bildung und Ausbildung sichern, Arbeitsmarktchancen erhöhen“, „Lebenssituation von Frauen und Mädchen verbessern, Gleichberechtigung verwirklichen“, „Integration vor Ort unterstützen“, „Kultur und Integration“, „Integration durch Sport – Potenziale nutzen, Angebote ausbauen, Vernetzung erweitern“, „Medien – Vielfalt nutzen“, „Integration durch bürgerschaftliches Engagement und gleichberechtigte Teilhabe stärken“, „Wissenschaft – weltoffen“ lauteten die Überschriften, unter denen sich zehn Arbeitsgruppen zusammenfanden. Allen Beteiligten gebührt für ihr hohes persönliches Engagement während der Erarbeitungsphase großer Dank und Anerkennung.

Die vereinbarten Maßnahmen und Selbstverpflichtungen sind vielfältig und in ihrer Reichweite naturgemäß unterschiedlich. Jede einzelne von

ihnen ist aber als wichtiger Baustein für eine bessere Integration in unserem Land willkommen.

#### **DER NATIONALE INTEGRATIONSPLAN WIRD UMGESETZT**

Inzwischen befinden wir uns mitten in der Umsetzungsphase des Nationalen Integrationsplans. Der Bund geht hier mit gutem Beispiel voran: Er hat bereits zum 1. Januar 2008 die neue Integrationskursverordnung in Kraft gesetzt und damit das wichtigste Integrationsinstrument in seinem Handlungsbereich qualitativ und quantitativ deutlich aufgewertet. Künftig erhalten Neuzuwanderer und Menschen, die schon länger bei uns leben, aber unsere Sprache noch nicht ausreichend beherrschen, ein differenziertes Kursangebot mit je nach Bedarf deutlich erhöhtem Stundenkontingent. Der Erfolg des Kurses wird in einem Abschlusstest dokumentiert. Die Kursträger vor Ort werden vernetzt, beispielsweise mit Angeboten einer qualifizierten Kinderbetreuung, den Migrationserstberatungen und den Arbeitsvermittlungen.

Die Bundesregierung hat ferner eine Qualifizierungsinitiative auf den Weg gebracht, die insbesondere Jugendlichen aus Zuwandererfamilien deutlich bessere Chancen auf den Erhalt eines Ausbildungsplatzes geben wird. Durch die BAföG-Novelle haben ausländische Jugendliche mit Bleibeperspektive nun einen deutlich leichteren Zugang zur staatlichen Berufsausbildungsförderung. Gemeinsam mit der Wirtschaft hat die Bundesregierung im Ausbildungspakt den Schwerpunkt auf die Integration von Jugendlichen mit Zuwanderungsgeschichte in den Ausbildungsmarkt gelegt. Das Sonderprogramm zur Einstiegsqualifizierung, von dem zum Großteil junge Migrantinnen und Migranten profitieren, wurde auf 40.000 Plätze aufgestockt und verlängert. Mit der Initiative „Aktiv für Ausbildungsplätze“ unterstützt die Bundesregierung die Bemühungen der deutsch-ausländischen Wirtschaftsverbände, bis zum Jahr 2010 bis zu 10.000 zusätzliche Ausbildungsplätze in Unternehmen zu schaffen, die von Inhaberinnen und Inhabern nichtdeutscher Herkunft geführt werden.

Um die Integration vor Ort durch ein lebenswertes Wohnumfeld in den Kommunen und Stadtteilen voranzubringen, führt die Bundesregierung ihr Förderprogramm „Soziale Stadt“ fort und hat die Finanzhilfen verstetigt. Mit dem bundesweiten Netzwerk für Bildungs- und Ausbildungspaten, das am 19. Mai 2008 in Berlin gestartet wurde, stärkt die Bundesregierung das bürgerschaftliche Engagement in dem zentralen Bereich

der Bildung und Ausbildung. Die Kampagne „Vielfalt als Chance“, die seit Sommer 2007 läuft, rückt der Wirtschaft und der breiten Öffentlichkeit den Nutzen einer aktiven Förderung von Vielfalt am Arbeitsplatz ins Bewusstsein und unterstützt damit die Unternehmensinitiative „Charta der Vielfalt“, der mittlerweile mehr als 300 Unternehmen mit über zwei Millionen Beschäftigten beigetreten sind.

Auch die Länder sind entscheidende Schritte zur Umsetzung des Nationalen Integrationsplans gegangen. In ihre Hoheit fällt der für die Integration grundlegende Bereich der frühen Sprachförderung. Inzwischen gibt es in allen Bundesländern Sprachstandstests und Sprachförderung vor der Einschulung. Damit wird sichergestellt, dass alle Kinder zum Zeitpunkt des Schuleintritts so gut Deutsch verstehen, dass sie dem Unterricht folgen können. Die Kultusminister der Länder haben mit großen Migrantenorganisationen eine Vereinbarung über die gemeinsame Stärkung der Elternarbeit abgeschlossen. Denn viele Eltern aus Zuwandererfamilien kennen sich im deutschen Bildungs- und Ausbildungssystem nicht gut genug aus, um ihre Kinder auf dem Weg zu einem guten Schul- und Berufsabschluss optimal unterstützen zu können. Den Eltern hierbei Hilfestellung zu geben, ist für die Integration der Kinder von entscheidender Bedeutung.

Viele Städte und Gemeinden leisten mit kommunalen Integrationsplänen schon lange eine erfolgreiche Integrationsarbeit, die im Zuge der Umsetzung des Nationalen Integrationsplans intensiviert. Und die Kommunen lernen voneinander. Dort, wo Integration zur Chefsache gemacht wurde, gelingt sie besonders gut: Die Stadt mit dem bundesweit höchsten Anteil von Einwohnern mit Zuwanderungshintergrund, die baden-württembergische Landeshauptstadt Stuttgart, hat mit der Kampagne „Wir sind alle Stuttgarter“ auf beispielhafte Weise ein Gemeinschafts- und Identifikationsgefühl aller Einwohner mit der Stadt und ihren Bürgerinnen und Bürgern erzeugt.

Die vielfältigen Aktivitäten der Wirtschaft und der Sozialpartner, der gesellschaftlichen Gruppen, der Migrantenorganisationen und der übrigen am Nationalen Integrationsplan Mitwirkenden aufzuzählen, würde an dieser Stelle den Rahmen sprengen. Im November 2008 wird die Bundesregierung eine erste Zwischenbilanz zur Umsetzung ziehen. Schon jetzt zeigen die vielen positiven Rückmeldungen, dass es eine beeindruckende Leistungsbilanz aller Beteiligten sein wird.

## INTEGRATION ALS LANGFRISTIGE AUFGABE

Integration ist längst vom Rand- zum Zentrumsthema der Politik, der Wirtschaft, der Verbände, der Stiftungen und der vielen weiteren Akteure, die auf diesem Feld aktiv sind, geworden. Zentrales Element dafür ist der Dialog, insbesondere mit denjenigen, um die es geht – mit den Migrantinnen und Migranten selbst. Das grundlegende Prinzip heißt: Wir reden nicht mehr übereinander, wir reden miteinander. Hier hat die Bundesregierung insbesondere die nachwachsenden Generationen im Blick. Sie soll schon heute mitgestalten können, denn es geht um ihre Zukunft. Auf zwei Jugendintegrationsgipfeln im Mai 2007 und im Mai 2008 haben jeweils rund 80 junge Leute aus ganz Deutschland, davon etwa die Hälfte mit Migrationshintergrund, Vorschläge für eine bessere Integration erarbeitet und diese der Bundeskanzlerin übergeben. Ein Teil der Vorschläge wurde bereits direkt in den Nationalen Integrationsplan eingearbeitet; weitere – wie etwa ein Netzwerk jugendlicher Migrantinnen und Migranten mit der Wirtschaft – werden ihn künftig ergänzen.

Bei Diskussionen mit Jugendlichen zeigt sich immer wieder: Die junge Generation aus Zuwandererfamilien betrachtet Deutschland ganz selbstverständlich als ihre Heimat. Die Jugendlichen sagen klar und deutlich: Das ist auch unser Land. Sie wollen dazu gehören, wollen die Zukunft unseres Landes mitgestalten. Sie sind bereit, dafür Verantwortung zu übernehmen und Anstrengungen zu erbringen. Sie wissen, dass eine gute Bildung und Ausbildung die Voraussetzung für eine erfolgreiche und erfüllte Zukunft ist – sowohl für sie selbst als auch für unsere gesamte Gesellschaft. Das ist ein sehr ermutigendes Signal für die Integration.

Die Integration nachhaltig zu verbessern, ist eine Aufgabe, die einen langen Atem erfordert. Viele der jetzt eingeleiteten Maßnahmen werden ihre volle Wirkung erst in einigen Jahren entfalten. Dennoch, ein wesentliches Ziel ist bereits erreicht: Mit dem Nationalen Integrationsplan haben wir eine in der Geschichte der Bundesrepublik nie dagewesene integrationspolitische Aufbruchstimmung erzeugt.

Integrationspolitik ist niemals nur technisch und niemals nur abstrakt. Sie erfordert einen nüchternen Umgang mit den Realitäten und darf Defizite nicht tabuisieren. Vor allem aber darf sie niemals das Wichtigste vergessen: Es geht um einzelne Menschen, jede und jeder mit eigenen Bedürfnissen, eigenen Ansichten, eigenem Willen, eigener Motivation und

Seelenlage. Wer einmal erkannt und verstanden hat, dass alle Menschen, die dauerhaft in Deutschland leben, eine gemeinsame Zukunft haben werden, der kennt auch das politische Ziel: Dass diese gemeinsame Zukunft gut wird.

*Aktualisierte Fassung eines Vortrages, gehalten am 31.08.2006.*



# ZUWANDERUNG, INTEGRATION UND ARBEITSMARKT: GEHT DIE RECHNUNG AUF?

*Klaus F. Zimmermann*

## **1. EINFÜHRUNG**

Die globalisierte Welt und die sich abzeichnenden demografischen Verwerfungen verlangen nach einer schnelleren Anpassung der Volkswirtschaften. Wachstum, Wohlstand, Beschäftigung und soziale Sicherung hängen immer mehr davon ab, ob es gelingt, flexibel und innovativ auf neue Herausforderungen zu reagieren. Dies stellt besondere Anforderungen an den Faktor Arbeit, der als Träger von Humankapital die zentrale Ressource der Wissensgesellschaft bildet. Mit der europäischen Integration und insbesondere dem gemeinsamen Euro-Währungsraum sind Wechselkurs und Außenwirtschaftspolitik als Flexibilitätsinstrumente weggefallen. Auch deswegen hat sich die Bedeutung flexibler Arbeitsmärkte verstärkt. Zudem sind Sach- und Humankapital ruheloser und schwerer lokal verankerbar geworden. Fachkräfte werden in den entwickelten Wirtschaftsregionen langfristig zum Flaschenhals der Expansion. Humankapitalabsorption durch Ausbildung und Mobilitätspolitik gehört somit zu den zentralen Zukunftsaufgaben der Europäischen Union (EU) und ihrer Mitgliedstaaten.

Es gibt keine Hinweise, dass sich die Mobilität der Arbeitskräfte in Europa verstärkt hat. Die EU versteht sich zudem immer noch als Festung und nicht als Zuwanderungsregion, trotz inzwischen anders lautenden Bemühungen der EU-Kommission um eine europäische „Bluecard“. So ist es nicht überraschend, dass die nichteuropäischen Zuwanderer in Europa für den Arbeitsmarkt schlecht mobilisierbar sind und die Leistungsträger unter ihnen eher in die klassischen Einwanderungsländer USA, Kanada und Australien strömen. Auch die EU-Osterweiterung hat hier keine generelle Veränderung erbracht, wenngleich einzelne „alte“ EU-Staaten immerhin mit der vorzeitigen Öffnung ihrer Arbeitsmärkte ein Signal gesetzt haben, dass sie gewillt sind, die ökonomischen Vorteile der neuen EU-Binnenmigration aktiv zu nutzen. Dagegen halten Staaten wie Deutschland und Österreich nach wie vor an der Festungsideologie fest – und vergeben damit Chancen für Wohlfahrt und Wirtschaftswachstum.

Zuwanderung, diese Erkenntnis hat sich längst noch nicht flächendeckend durchgesetzt, ist eine der entscheidenden Stellschrauben, wenn es darum geht, den demographischen Wandel und seine gravierenden Folgen in Form von Alterung, Fachkräftemangel, rückläufiger ökonomisch-sozialer Dynamik und fragwürdig werdender Finanzierbarkeit der bisherigen Alterssicherungssysteme abzufedern. Zuwanderung kann die Probleme beileibe nicht im Alleingang lösen, sie aber nicht gezielt als politische Gestaltungsaufgabe anzusehen und ihr über das bisher immerhin schon Erreichte hinaus eine ökonomische Komponente zu geben, wäre kurzatmig, ja unverantwortlich gehandelt.

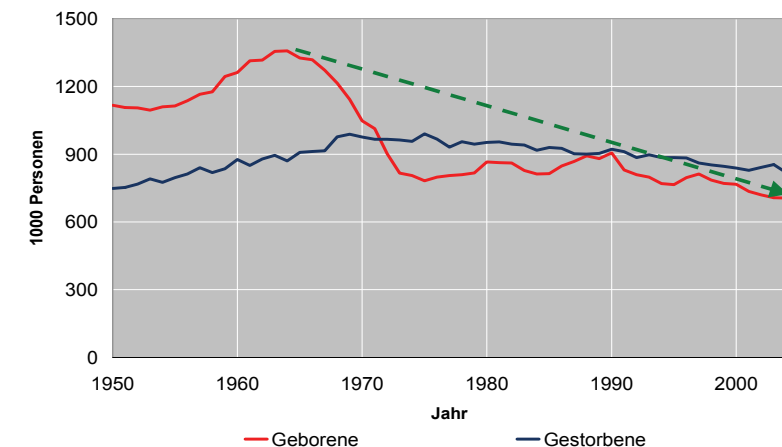
Wenn in diesem Beitrag die Frage gestellt wird: „Geht die Rechnung auf?“, so bedarf eine seriöse Antwort zunächst einer Analyse von Demographie und gegebenem Zuwanderungsbedarf, also der „Macht des Faktischen“. Ebenso ist die aktuelle Situation der bundesdeutschen Zuwanderungspolitik mit ihren Defiziten in ökonomischer Hinsicht in den Blick zu nehmen. Ungeachtet der eher unzureichend zu nennenden politischen Bemühungen zeigt eine vom Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA) unlängst vorgelegte ökonomische Zwischenbilanz der Zuwanderung nach Deutschland eines ganz klar: Auch wenn Deutschland die Vorteile einer gesteuerten, pro-aktiven Zuwanderungspolitik noch gar nicht ausschöpft, sind Zuwanderung und Zuwanderer mitnichten eine „Last“, sondern ein Gewinn für Volkswirtschaft und Gesellschaft. Diesen Zuwanderungsgewinn gilt es in ganz nüchterner Interessenabwägung dadurch auszubauen, dass unser Land sich künftig primär als Zielland für qualifi-

zierte Arbeitsimmigranten etabliert und hierfür die nötigen rechtlichen Anreizstrukturen schafft. Dies schließt neben transparenten Zuwanderungsmodalitäten auch klare Integrationsangebote und -anforderungen im Sinne des oft anderweitig strapazierten Begriffs des „Förderns und Forderns“ ein. Die deutsche Zuwanderungs- und Integrationspolitik braucht dringend mehr Mut, mehr Konsequenz, mehr Glaubwürdigkeit, mehr Werbung um die „besten Köpfe“. Sie ist eine wirtschafts- und sozialpolitische Gestaltungsaufgabe, deren Dimension nicht länger geflissentlich übersehen oder unterschätzt werden sollte.

## 2. DEMOGRAPHIE UND ZUWANDERUNGSBEDARF: DIE MACHT DES FAKTISCHEN

Die Fakten sind längst bekannt: Demographisch bedingt wird die Bevölkerung in fast allen EU-Staaten – und besonders ausgeprägt nicht zuletzt in Deutschland – bald erheblich schrumpfen. Dieser Trend zeichnet sich seit langen Jahren ab, und es kann wahrlich nicht davon gesprochen werden, dass die Politik hier vor einem kurzfristigen Handlungsproblem stünde.

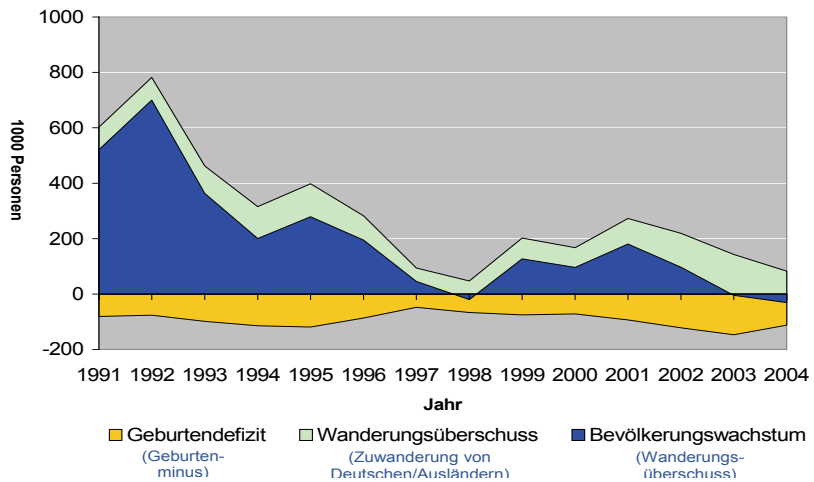
**Demographischer Schrumpfungsprozess in Deutschland:**  
Keine „Überraschung“, sondern lange Vorwarnzeit



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IZA

Auch Zuwanderung vermag diesen Schwund nicht aufzuhalten.

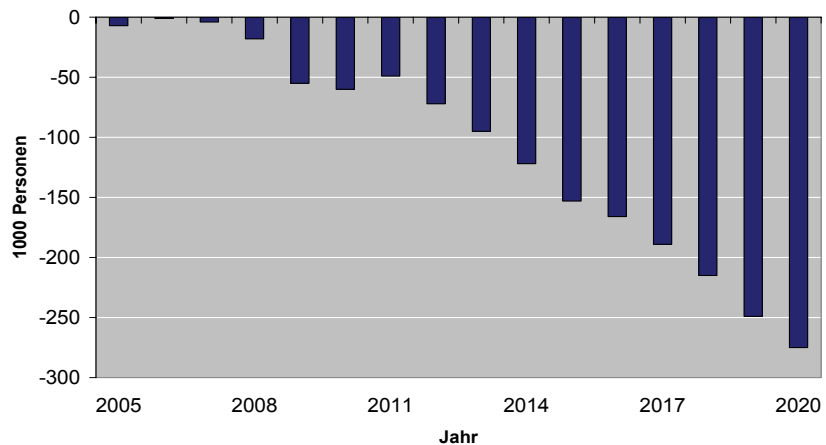
**Negatives Gesamtbevölkerungswachstum:**  
Auch Zuwanderung hält Schwund nicht mehr auf



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IZA

Besonders alarmierend ist der sich abzeichnende Schwund bei den Erwerbspersonen. Zuwanderung außen vor gelassen, wird der Aderlass insbesondere nach dem Jahr 2010 an Geschwindigkeit deutlich zunehmen, wie Berechnungen des IZA zeigen.

**Künftige Erwerbspersonenzahl (18-64 Jahre):**  
Drastischer jährlicher Schwund ohne Zuwanderung

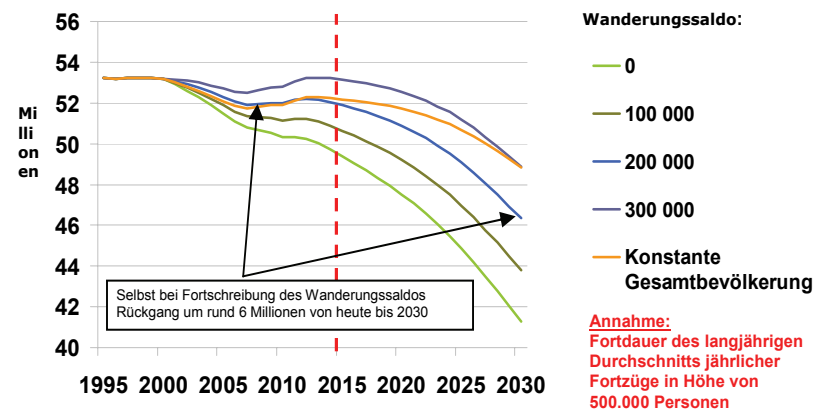


Quelle: Berechnungen des IZA

Und selbst wenn Zuwanderung auf dem Niveau des langjährigen Durchschnitts von netto rund 200.000 Personen jährlich (Saldo aus Zu- und Fortzügen) unterstellt würde, bliebe es dabei, dass ab dem Jahr 2015 ein deutlicher „Knick“ einträte und rein rechnerisch bis 2030 der Rückgang der Erwerbspersonen rund sechs Millionen Personen betragen würde. Das wäre für die Volkswirtschaft ein empfindlicher Rückschlag, auch wenn mit den Mitteln von Rationalisierung und technischem Fortschritt zumindest partiell gegengesteuert werden könnte.

**Erwerbspersonenzahl in Abhängigkeit vom Wanderungssaldo (ohne andere Politikmaßnahmen):**

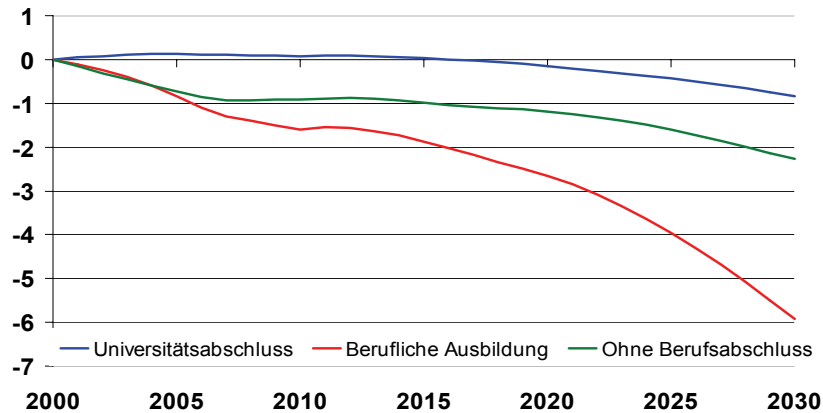
Nach 2015 in jedem Fall deutlicher „Knick“



Quelle: Berechnungen des IZA

Ein akuter Fachkräftemangel ist deshalb aus heutiger Sicht klar vorhersehbar.

**Entwicklung der Bevölkerung  
nach Bildungsabschluss (2000-2030):  
Akuter Fachkräftemangel vorhersehbar**



Bestandsveränderungen gegenüber 2000; Westdeutschland ohne Wanderungen  
Quelle: Berechnungen des IZA

Es bedürfte demnach gewaltiger Anstrengungen und eines „Politik-Mix“, wie er heute kaum realisierbar erscheint, um diese Entwicklung aufzufangen. Modellhaft sei angenommen, dass folgende Ziele erreicht werden können:

1. Maßnahmen zur Stärkung der Erwerbsbeteiligung von Frauen (Kinderbetreuung, Flexibilität des Arbeitsplatzes) und Älteren (contra Frühverrentung, pro lebenslanges Lernen) sowie zum früheren Berufseintritt der jungen Generation (Bildungsreformen) bewirken eine mittlere Zunahme der Erwerbsbeteiligung bis ca. 2020 um rund fünf Prozent im Durchschnitt aller Altersgruppen.
2. Das Renteneintrittsalter wird in fünf Vierjahres-Intervallen auf 70 Jahre heraufgesetzt.

Unter diesen Voraussetzungen ließe sich sogar bei einer Netto-Zuwanderung auf dem heutigen Minimalniveau eine Stabilisierung der Erwerbspersonenzahl bis etwa 2020 erreichen, ein Zuwanderungssaldo in Höhe des langjährigen Mittels resultierte gar in einer deutlichen Steigerung, die sich erst nach 2030 in einen – dann allerdings eklatanten – Rückgang umkehren würde. Doch dies sind lediglich interessante Gedankenspiele, die zeigen sollen, dass sehr wohl politischer Gestaltungsspielraum vorhanden ist. Freilich dürfte allein schon eine moderate Steigerung der

Erwerbsbeteiligung, wie hier unterstellt, kaum in die Tat umzusetzen sein. Angesichts der aktuellen, eher von Kurzsichtigkeit, denn von Nachhaltigkeit geprägten Debatten um Kinderbetreuung und Arbeitsmarktflexibilisierung ist nicht recht erkennbar, dass dieses Ziel erreicht werden könnte.

Aber ist es denn wirklich erforderlich, dem Schwund bei den Erwerbspersonen entgegenzuwirken. Bietet er denn nicht vielmehr die große Chance, die Zeiten hoher Arbeitslosigkeit zu beenden und Vollbeschäftigung wieder herzustellen? Leider muss dringend vor diesem Irrglauben gewarnt werden. Der demographische Schrumpfungsprozess wird nicht automatisch einen Rückgang oder gar ein Verschwinden der Arbeitslosigkeit hervorrufen. Denn die gravierenden Mismatch-Probleme werden bestehen bleiben: Mangelnde Qualifikation, Fehlqualifikation oder durch lange Arbeitslosigkeit eingetretene Dequalifikation werden die Arbeitsmarktintegration vieler heute Arbeitsloser auch in Zukunft verhindern. Dies gilt umso mehr, als der durch den vorhersehbaren Fachkräftemangel bedingte Rationalisierungs- und Technologisierungsdruck die Qualifikationsanforderungen weiter in die Höhe schrauben wird. Eben deshalb gehört eine vorausschauende Zuwanderungspolitik unter bewusst geschärftem ökonomischem Blickwinkel mit hinein in das politische Portfolio. Richtig umgesetzt, sorgt sie mit dafür, dass die Nachfrage nach geringer qualifizierten Jobs im Umfeld hochqualifizierter Beschäftigung steigt und sich damit auch die Arbeitsmarktperspektiven von Arbeitslosen auffüllen können.

Warum? Der Faktor Arbeit setzt sich in realitätsnaher Betrachtung aus einfach und hoch qualifizierten Arbeitskräften zusammen. Während aktuell der Arbeitsmarkt für Ungelernte bei zu hohen Löhnen durch einen Angebotsüberschuss geprägt ist, herrscht auf dem Arbeitsmarkt für Fachkräfte wachsende Verknappung. Typischerweise sind aber die drei Produktionsfaktoren Kapital, Fachkräfte und Ungelernte komplementär: Der vermehrte Einsatz eines Faktors macht die jeweils beiden anderen produktiver, und sie werden im Gleichgewicht besser entlohnt. Würde also der Fachkräftemangel beseitigt, so wären die Löhne der Fachkräfte niedriger und das Beschäftigungsniveau der Ungelernten höher, möglicherweise stiegen auch deren Löhne, da nun auch sie relativ knapper geworden sein würden.

In dieser Perspektive ist eine Zuwanderung von Fachkräften wirtschaftlich unproblematisch, ja dringend erwünscht. Denn dabei steigt nicht nur die volkswirtschaftliche Effizienz durch eine Zunahme der Profite beim Faktor Kapital, sondern auch die Einkommen der Ungelernten nehmen zu. Gleichzeitig reduziert sich die Ungleichheit. Qualifizierte Zuwanderung kann gleichzeitig zu mehr Gleichheit und größerer Wohlfahrt führen. Umgekehrt ist die Zuwanderung von Ungelernten höchst problematisch, da sie Arbeitslosigkeit und Ungleichheit erhöht.

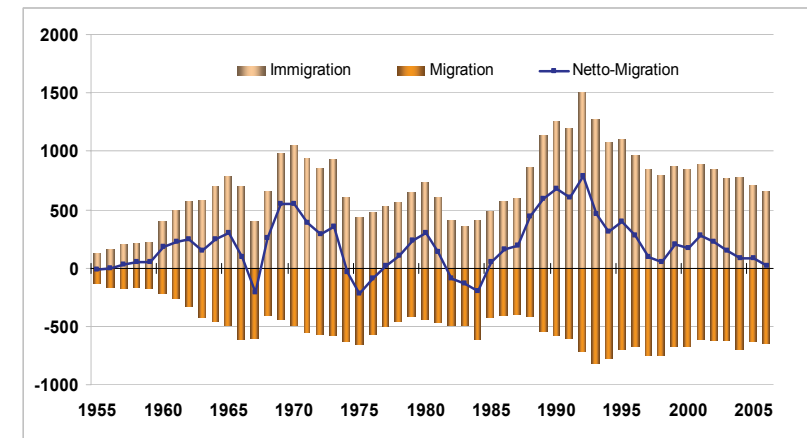
Im Übrigen sind weitere Faktoren in Rechnung zu stellen, die die Notwendigkeit von gesteuerter Zuwanderung nochmals unterstreichen. Die Unternehmen werden die Konsequenzen der demographischen Veränderungen gleich mehrfach zu spüren bekommen. Nicht genug damit, dass ihnen die jungen Fachkräfte fehlen werden oder ein harter Wettbewerb um dieses Humankapital die Kosten treiben wird. Hinzukommen wird eine Überalterung der Betriebsbelegschaften, die ganz neue Aufgaben auf den Gebieten von Qualifizierung und Sicherung von Innovationsdynamik, aber auch hinsichtlich der Karriereplanung der (wenigen) Nachwuchskräfte stellen wird. Wie Befragungen des IZA zeigen, sind die deutschen Unternehmen auf diese Themen bislang noch unzulänglich vorbereitet.

### 3. BESTANDSAUFNAHME DER ZUWANDERUNGSPOLITIK: UNZUREICHENDE ÖKONOMISCHE KOMPONENTE

Seit den 1990er Jahren hat sich die Zuwanderungssituation in Deutschland deutlich entspannt. Ein drastischer Rückgang der Flüchtlingszahlen ging einher mit einem massiven Rückgang auch des Zuzugs von Spätaussiedlern und einer Abnahme des Familiennachzugs zur ausländischen Wohnbevölkerung (siehe Abbildung Seite 25).

Dies hätte der Politik frühzeitig Spielräume für eine ökonomisch motivierte Zuwanderung benötigter Arbeitskräfte gegeben, doch diese blieben weitgehend ungenutzt. Sieht man von der Improvisation auf dem Gebiet der Einreiseerlaubnis für Saison- und Werkvertragsarbeitnehmer ab, hat Deutschland bislang wenig getan, um sich als Zielland für Arbeitsmigranten glaubhaft ins Spiel zu bringen.

Zu-/Abwanderung von Deutschen und Ausländern:  
Keine nennenswerte Nettomigration; Spielraum für Selektion



Quelle: Statistisches Bundesamt

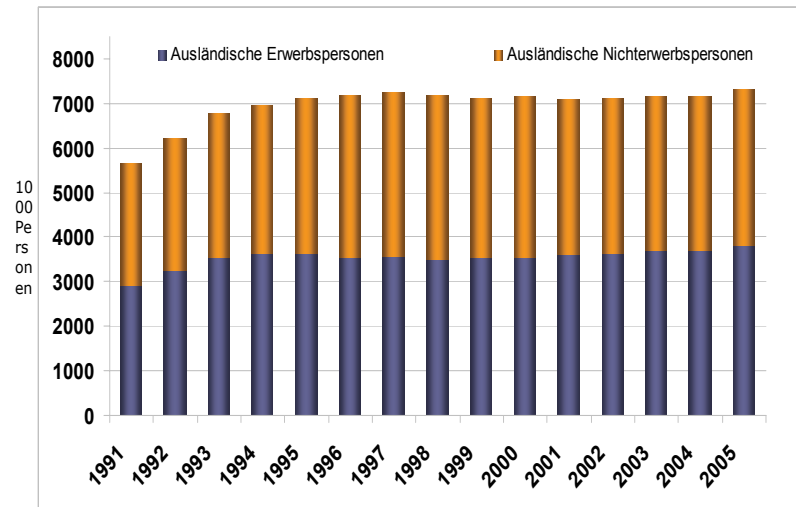
Das neue Zuwanderungs- und Integrationsgesetz bildet zwar einen sehr beachtlichen, noch vor wenigen Jahren für undenkbar gehaltenen Fortschritt, doch hat es entgegen seiner ursprünglichen Konzeption im Verlauf der politischen Beschlussfassung derart Federn gelassen, dass die sehr wohl einmal gedachte ökonomische Komponente nahezu vollständig auf der Strecke geblieben ist. Der explizite Verzicht auf die Selektion von Zuwanderern im Rahmen eines Punkte- und Quotensystems nach dem Beispiel Kanadas stellt der deutschen Politik kein gutes Zeugnis in Sachen Weitsichtigkeit und kluger Planung aus. Dass eine intelligente Zuwanderungspolitik gezielt gerade bei den hochqualifizierten ausländischen Studienabsolventen ansetzen müsste, statt diese – ungeachtet von immerhin vorgenommenen Verbesserungen – de facto auch weiterhin implizit zur Ausreise anzuhalten, wurde bislang politisch zu wenig scharf gesehen. Das Mindesteinkommen für Fachkräfte als Voraussetzung für deren Einreise ist deutlich zu hoch angesetzt, die Zuwanderung von Unternehmen wird nicht pragmatisch genug gehandhabt, die Allzuständigkeit der Bundesagentur für Arbeit schränkt die Flexibilität des rechtlichen Instrumentariums ein, und von aktiver Werbung um „die Besten“ kann schon gar nicht die Rede sein. Insgesamt hat sich die Position Deutschlands im sich verschärfenden internationalen Wettbewerb um Fachkräfte damit nur bedingt verbessert.

Die zu kurz gedachten Zuwanderungsregelungen schränken auch die Effektivität der Integrationsbestimmungen ein. Die Einführung von obli-

gatorischen Integrations- und Sprachkursen war ein überfälliger, sehr sinnvoller Schritt, der freilich durch die Einbettung in ein Gesamtkonzept von Zuwandererauswahl per Punktesystem und Integrations-„Vertrag“ an Sinnhaftigkeit noch deutlich hätte zulegen können. Die Ausgestaltung der Anreizmechanismen ist unter ökonomischem Vorzeichen noch zu stark malusorientiert. Besser wäre eine klare Bonusregelung zugunsten von rascherer Arbeitserlaubnis und Einbürgerung bei dem Erbringen von Integrations-Vorleistungen seitens der Zuwanderer. Auch wenn der integrationsbezogene Teil des neuen Zuwanderungsgesetzes zweifellos den besonderen Wert des Gesetzeswerkes ausmacht, bleibt auch hier noch ein deutlicher Verbesserungsspielraum.

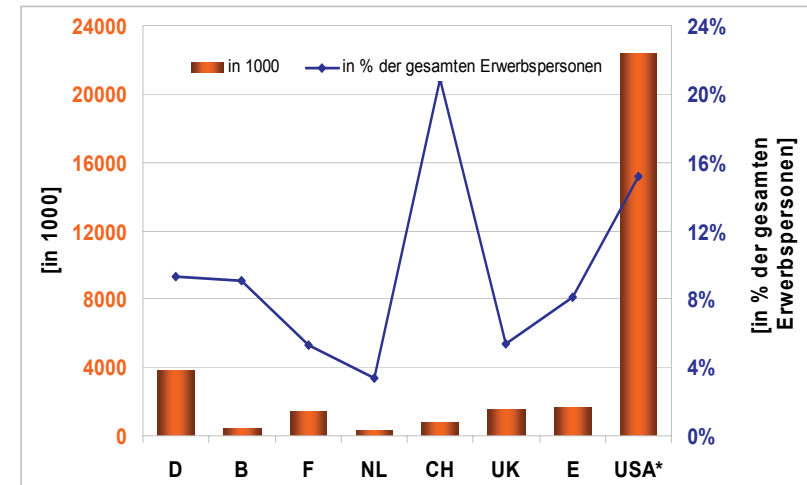
So gesehen überrascht es nicht, dass der Anteil von Erwerbspersonen an der ausländischen Wohnbevölkerung in Deutschland stark ausbaufähig erscheint und die Bundesrepublik hier auch im internationalen Vergleich ihre Potenziale bei weitem nicht ausschöpft.

**Ausländische Wohnbevölkerung in Deutschland:**  
Ausbaufähiger Anteil von Erwerbspersonen



1991-2004: Ergebnisse zu einem Stichtag; 2005: Jahresdurchschnitt  
Quelle: Statistisches Bundesamt; Mikrozensus

**Ausländische Erwerbspersonen 2005**  
im internationalen Vergleich:  
Deutschland sollte Potenziale besser nutzen



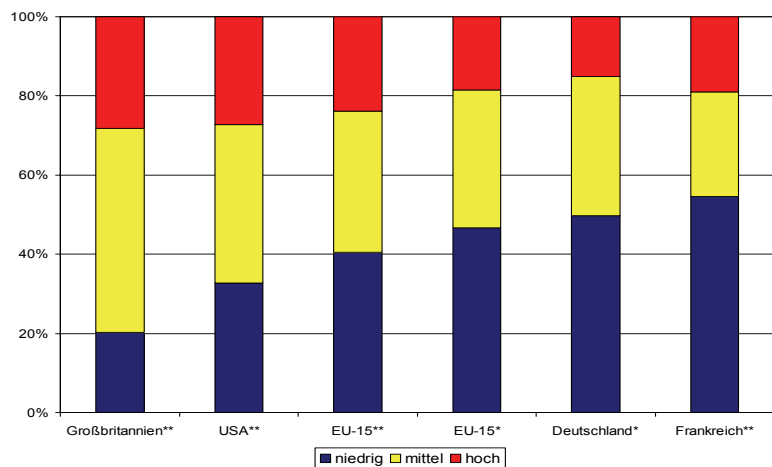
Quelle: OECD International Migration Outlook – SOPEMI 2007

Vor allem verzichtet Deutschland in kaum rationaler Weise auf die Potenziale, die in der behutsamen Öffnung des Arbeitsmarktes für Zuwanderer aus den neuen mittel- und osteuropäischen EU-Staaten hätten liegen können (und von anderen Staaten wie Großbritannien, Irland oder Schweden auch erfolgreich genutzt worden sind). Die Übergangsbestimmungen der EU hatten den alten Mitgliedstaaten nahezu unbegrenzte Möglichkeiten eröffnet, hier eigene Regelungen bis hin zu einer Quotierung des Zuzugs zu treffen. Statt hiervon Gebrauch zu machen und dafür zu sorgen, dass hochqualifizierte Osteuropäer, die Deutschland aufgrund der bestehenden Netzwerkbeziehungen zu hier lebenden Landsleuten sehr wohl als Zielland in die engere Wahl einbezogen hätten, den heimischen Arbeitsmarkt hätten bereichern können, hat die Bundesrepublik bis heute eine Abschottungsstrategie verfolgt. Auf einen kurzen Nenner gebracht, wird diese „Strategie“ folgendes bewirken: In dem Augenblick, in dem schließlich auch Deutschland seine Grenzen öffnen und die Arbeitnehmerfreizügigkeit verwirklichen muss, werden die qualifizierten potenziellen Immigranten längst eine anderweitige Wanderungsentscheidung getroffen haben, sei es für Großbritannien, sei es für Kanada oder die USA. Stattdessen werden zu diesem Zeitpunkt vor allem Geringqualifizierte nach Deutschland einreisen, an denen unser Arbeitsmarkt kein Interesse haben kann, deren Zuzug aber dann nicht mehr verhindert werden kann. Kontraproduktiv ist diese Politik gleich in mehrfacher

Hinsicht. Sie ignoriert, dass Zuwanderer aus Osteuropa die zur besseren Erschließung der dortigen Märkte benötigten Sprach- und Kulturkompetenzen mitbringen; sie vergibt den hier endlich einmal gegebenen klaren „Standortvorteil“ Deutschlands als Aufenthaltsland bereits vieler Osteuropäer; und sie schafft unnötig Anreize zur illegalen Zuwanderung, gerade im Niedriglohnbereich.

Hinsichtlich des Bildungsniveaus „seiner“ Zuwanderer hat Deutschland ohnehin Nachholbedarf. Das zeigen nicht nur die einschlägigen PISA-Studien, die die schulische Integration von Kindern mit Migrationshintergrund bemängeln, sondern das ergibt auch ein Vergleich der Verteilung des Bildungsniveaus der Zuwanderungsbevölkerung in Deutschland und anderen Staaten bzw. der EU. Anders als etwa in Großbritannien oder den USA verfügt Deutschland über einen zu hohen Anteil geringer qualifizierter Migranten – dies ist auch das Ergebnis einer über viel zu lange Zeit eindeutig zu ungeregelt verlaufener Zuwanderung.

**Verteilung des Bildungsniveaus der Zuwanderungsbevölkerung (2004):  
Hoher Anteil geringer Qualifikation  
in Deutschland und EU-15**



\* beinhaltet nur Zuwanderer die ihre alte Staatsbürgerschaft beibehalten haben

\*\* beinhaltet alle Zuwanderer und alle eingebürgerten Zuwanderer

Quelle: Eurostat, European Labour Force Survey (LFS), Erwerbspersonen nach Beschäftigung, Geschlecht, Herkunftsland, Nationalität, Ausbildungsniveau (ISCED, ISCOID)

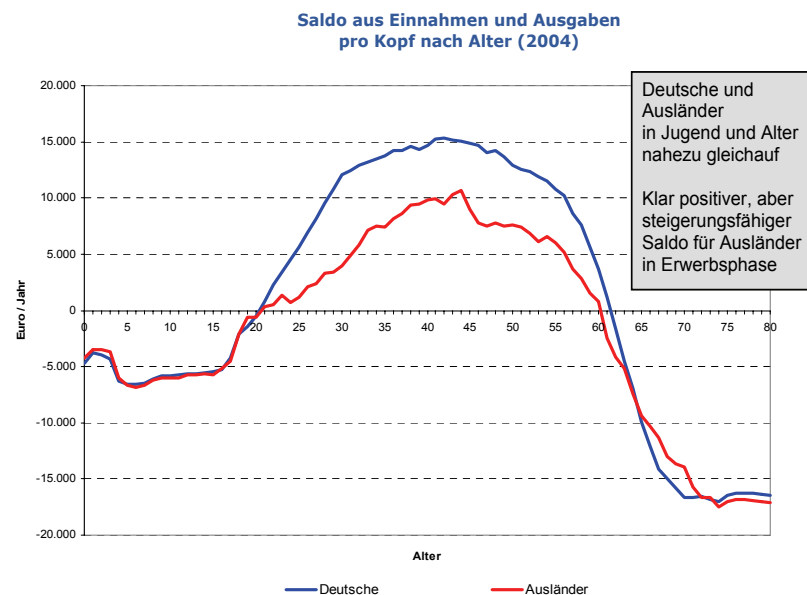
#### 4. ÖKONOMISCHE ZWISCHENBILANZ DER ZUWANDERUNG: DIE RECHNUNG GEHT AUF

Welche Chancen Deutschland vergibt, wenn es den Weg von Hochqualifizierten nach Deutschland erschwert, statt ihn systematisch zu erleichtern, zeigen Berechnungen des IZA zur Einnahmen-Ausgaben-Bilanz der öffentlichen Haushalte und zur sogenannten Generationenbilanzierung. Mit Hilfe der Erstellung von „Generationenkonten“ über den Lebensverlauf lassen sich recht zuverlässige Werte darüber kalkulieren, welchen fiskalischen Beitrag ein Individuum bis zu seinem Lebensende für die Gesellschaft erbracht haben wird.

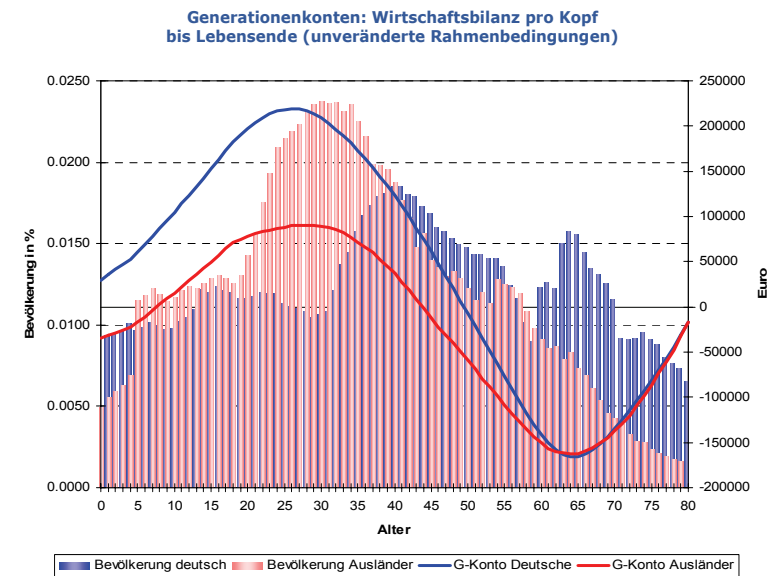
Die IZA-Analysen dokumentieren, dass die in Deutschland lebenden Ausländer pro Kopf im Durchschnitt deutlich mehr in die Staats- und Sozialkassen einzahlen, als sie daraus erhalten. Dieses Resultat würde noch weit günstiger ausfallen, wenn die inzwischen eingebürgerten, tendenziell wirtschaftlich noch erfolgreichereren über acht Millionen „ehemaligen Ausländer“ in die Berechnungen mit einbezogen werden könnten, was leider aus Gründen einer hier unvollständigen Statistik (die Eingebürgerte nicht separat ausweist) nicht möglich ist. Und es würde noch einmal eine klare Verbesserung erreichbar sein, wenn eine ökonomisch orientierte Zuwanderungspolitik praktiziert würde, die die Belange des heimischen Arbeitsmarktes stärker berücksichtigt.

Am Beispiel des Jahres 2004 hat das IZA genau nachgerechnet. Demnach haben Deutsche (also auch die eingebürgerten Ausländer) pro Kopf einen Beitrag von gut 10.500 Euro zu den öffentlichen Einnahmen geleistet. Ausländer haben knapp 7.400 Euro beigesteuert. Die Gründe für diese Differenz sind vor allem in den aufgrund niedrigerer Einkommen entsprechend geringeren Steuern und Sozialbeiträgen zu suchen. Gleichzeitig sind in 2004 für jeden Deutschen gut 7.800 Euro an öffentlichen Ausgaben (für Sozialtransfers, Bildung, Strafvollzug etc.) geflossen, während sich für Ausländer ein Betrag von knapp 5.600 Euro errechnet. Die hier zu verzeichnende, auf den ersten Blick überraschende Differenz zugunsten der Zuwanderer erklärt sich damit, dass zwar höhere Leistungen der Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe bezogen wurden, zugleich aber die Inanspruchnahme von Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung weit weniger intensiv ausgefallen ist (die ausländerspezifischen Kosten für Integrationskurse oder Strafvollzug spielen hier eine nur marginale Rolle). Auf diese Weise ergibt sich ein positiver Saldo zugunsten

der öffentlichen Haushalte in Höhe von knapp 2.800 Euro für Deutsche (inkl. Eingebürgerte) und gut 1.800 Euro für Ausländer. (Würde man den allgemeinen Staatsverbrauch von den Kultur- bis hin zu den Militärausgaben auf alle Bewohner umlegen, käme dessen ungeachtet für beide Gruppen ein Minusbetrag zustande, doch ist dies hier nicht Gegenstand der Betrachtung). Gestaffelt nach Alter zeigt sich, dass Deutsche und Ausländer in Jugend und Alter bei Einnahmen und Ausgaben quasi gleichauf liegen, während in der Erwerbsphase ein Nachholbedarf von Ausländern bei einem aber klar positiven Saldo gegeben ist.



Schreibt man in einem sauberen methodischen Verfahren ein Generationenkonto über das „Restleben“ von Deutschen und Ausländern fort, so ergibt sich ein noch eindeutigeres Bild. Denn nun verschwindet naturgemäß der Vorteil der günstigeren Altersstruktur von Ausländern aus der Berechnung. Im Ergebnis zeigt sich dennoch ein ähnlicher Verlauf für Deutsche und Ausländer, der allerdings für letztere erkennbar weniger positiv ausfällt. Das ändert aber nichts an dem auch für diese Gruppe eindeutig positiven Saldo von 11.000 Euro pro Kopf bzw. 82 Milliarden Euro insgesamt.



Quelle: Berechnungen des IZA

Der Spielraum für eine weitere Verbesserung dieser Bilanz ist erheblich: Eine gezielte Anwerbung und Auswahl von Fachkräften und Unternehmern, die Vermeidung der Einreise von Ungelernten, die Verbesserung der Bildungs- und Ausbildungssituation von Zuwanderern sowie eine noch konsequentere Durchführung von Sprach- und Integrationskursen mit Hilfe positiver Anreizstrukturen wird mit Sicherheit dazu führen, dass die Rechnung mehr denn je aufgeht.

## 5. PERSPEKTIVEN FÜR MIGRATION UND INTEGRATION: STEUERUNGSMECHANISMEN UND INTEGRATIONS-VERTRÄGE

Eine moderne deutsche Zuwanderungspolitik sollte die wirtschaftlichen Interessen des Landes stärker ins Zentrum stellen – auch, um Integration und Akzeptanz von Zuwanderern weiter zu verbessern. Dabei muss sie Globalisierung und Mobilität des Faktors Arbeit Rechnung tragen und sollte deshalb unterschiedliche Verfahren für permanente und temporäre Zuwanderung anwenden. Für die dauerhafte Zuwanderung hat sich das Punktesystem international sehr gut bewährt. Es kombiniert das Gebot der Knappheit in Form limitierter Höchstquoten mit Auswahlkriterien, die einerseits auch für Zuwanderungsbewerber hinreichend transparent sind,



andererseits ein Mindestmaß an Gewähr für eine erfolgreiche wirtschaftliche und soziale Integration bieten. Deutschland wäre gut beraten, solch einen Mechanismus sobald als möglich zu etablieren, um damit Erfahrungen zu sammeln, bevor in wenigen Jahren die Humankapitalverknappung den Wettbewerb um „die Besten“ nochmals verschärfen wird. Deutschland muss hier dringend an seinem Profil arbeiten und die Standortattraktivität für potenzielle Migranten glaubwürdig verbessern. Die Zuwanderung von Hochqualifizierten ist angesichts der für diese international gegebenen Perspektiven keineswegs ein Selbstläufer, sondern verlangt nach aktiver Werbung.

Gleichzeitig braucht Deutschland ein überzeugendes Instrumentarium zur Regelung befristeter Arbeitsmigration. Es muss endlich Schluss sein mit dem Dickicht an Ausnahme- und Sonderregelungen, die nur ein Kurieren an bekannten Angebotsdefiziten sind. Hier bietet sich die Einführung eines Auktionsmodells an. Der Staat bietet damit Unternehmen die Möglichkeit zur Teilnahme an einer elektronischen Versteigerung von Zuwanderungszertifikaten (geschlossene Auktion im Einheitspreisverfahren), die die in der Auktion erfolgreichen Betriebe berechtigt, sich für eine vorher bekannte maximale Laufzeit (z.B. drei Jahre) auf dem freien Markt eine ausländische Arbeitskraft ihrer Wahl suchen zu dürfen. Ein solches marktliches Verfahren muss von Knappheit regiert sein, darf also nur eine streng limitierte Zahl von Zertifikaten zur Auktion bringen. Neben der Begrenzung der Laufzeit muss das Aufenthaltsrecht an den Fortbestand der Beschäftigung geknüpft und auch geregelt sein, dass die Unternehmen im Falle notwendiger staatlicher Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung deren Kosten zu tragen haben.

Wenn eine strikt limitierte Zahl an Zuwanderungszertifikaten in bestimmten Zeitabständen unter interessierten Unternehmen versteigert würde, ließen sich gleich mehrere Probleme lösen. Zurzeit gibt es eine breite Unkenntnis über die tatsächlichen Mangelsituationen auf dem Arbeitsmarkt. In einem Auktionssystem würden die Unternehmen, die in der Zahlung einer hohen Gebühr für die Genehmigung, sich auf dem freien Markt für befristete Zeit eine Arbeitskraft suchen zu dürfen, die einzige Chance sehen, ihren Bedarf zu decken, damit de facto den aktuellen Mangel unmittelbar offen legen. Gleichzeitig wäre dies eine Marktlösung, die die Bürokratie der Bundesagentur für Arbeit weitgehend überflüssig machen würde. Denkbar wäre bei gesichertem Einkommen auch ein Übergang in einer dauerhafte Zuwanderung, wobei dann die Teilnahme

an Integrationsmaßnahmen wiederum obligatorisch würde, die ansonsten für befristet in Deutschland tätige Fachkräfte nicht teilnahmepflichtig zu sein brauchen.

Die Vorteile des Auktionssystems liegen auf der Hand. Der sich bildende Marktpreis liefert Signale für bestehende oder künftige Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt, die zur „Nachsteuerung“ von Bildungs- und Zuwanderungspolitik genutzt werden können. Da Zuwanderung nicht kostenlos ist, wägen die Unternehmen zwischen der Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte und Ausbildungsanstrengungen ab. Die Auktion liefert zugleich wertvolle Informationen für die Bildungspolitik, zu deren Gunsten im Übrigen auch die Auktionserlöse verwendet werden sollten.

Eine aktive Zuwanderungspolitik verlangt auch nach einer pro-aktiven Integrationspolitik. Schon bei der Auswahl der Migranten wird man Wert auf eine günstige Integrationsperspektive legen. Sinnvoll ist darüber hinaus der Abschluss eines klar formulierten Integrationsvertrages zwischen aufnehmender Gesellschaft und Zuwanderer, indem sich erstere zu einem entgegenkommenden Integrationsangebot bekennt und einen Fahrplan zur gleichberechtigten Teilhabe absteckt, während sich letzterer vertraglich bindet, bestimmte Integrationspflichten binnen gesetzter Fristen zu erfüllen, um die zugesicherten Vergünstigungen auch in Anspruch nehmen zu können. Der vertragliche Charakter der Vereinbarungen ist wiederum ein Vehikel zur Festigung der Akzeptanz von Zuwanderung und Zuwanderern in der Gesellschaft.

## 6. FAZIT: MEHR MUT ZU ÖKONOMISCHER KONSEQUENZ

Deutschland agiert bislang trotz aner kennenswerter Fortschritte noch viel zu defensiv im Bereich von Migration und Integration. Das gilt für die Positionierung im internationalen Standortwettbewerb um knapper werdende Fachkräfte ebenso wie für die Verankerung der Vorteilhaftigkeit einer aktiven Zuwanderungspolitik im öffentlichen Bewusstsein. Das Zuwanderungsgesetz entbehrt noch der eigentlichen gestalterischen Komponente eines Punktesystems und unterschätzt das Potenzial ausländischer Studierender, während auch die Integrationspolitik darunter leidet, dass noch zu wenig Wert darauf gelegt wird, vor allem solche Zuwanderer ins Land zu holen, deren Eingliederungsperspektiven von vornherein günstig sind.

Diesen Zustand gilt es zu beenden und Zuwanderung mehr denn je als wirtschafts- wie sozialpolitische Gestaltungsaufgabe zu begreifen. Zuwanderung kann und darf Maßnahmen zur Steigerung der Erwerbsbeteiligung, Lebensarbeitszeitverlängerung und Steigerung des Bildungsniveaus nicht ersetzen, verschaffen den hier nötigen Initiativen aber den nötigen „Flankenschutz“ durch eine eher kurzfristig wirksame Bedarfsdeckung. Selbst bei unveränderter Quantität der Zuwanderung kann und muss deren Qualität deutlich gesteigert werden – durch den weitgehenden Verzicht auf die Immigration von Geringqualifizierten, eine Öffnung für Hochqualifizierte aus den neuen EU-Staaten, eine sinnvolle Auswahl von Migrationswilligen im Rahmen eines transparenten Punktesystems und eine nachhaltige Integration. Auch auf europäischer Ebene wird es darauf ankommen, nicht nur bislang ungenutzte Humankapitalpotenziale zu erschließen und die Binnenmobilität der Arbeitnehmer zu stimulieren, sondern Zuwanderung aus Drittstaaten verstärkt als Chance für neue wirtschaftliche Dynamik, ökonomische Effizienz und als Instrument zur Reduzierung von Ungleichheit zu begreifen.

*Aktualisierte Fassung eines Vortrages, gehalten am 18.10.2006.*

## INTEGRATION UND ARBEITSMARKT

*Frank-Jürgen Weise*

Die Integration der Migranten stellt eine der zentralen Herausforderungen unserer Zukunft und unserer ganzen Entwicklung dar. Das Thema ist eine große Chance, aber auch ein Risiko für unsere Gesellschaft. Wenn es in Deutschland nicht gelingt, Menschen mit Migrationshintergrund besser zu integrieren, sind zunehmende Probleme und Konflikte in der Gesellschaft ganz klar absehbar. Ausbildung und Beschäftigung können maßgebliche Beiträge zur Lösung der Probleme leisten, allerdings stellt sich die Beschäftigungssituation für Personen mit Migrationshintergrund oftmals wesentlich ungünstiger dar als in anderen Bevölkerungsbereichen. Viele Migranten der zweiten und dritten Generation haben – und das ist schon interessant – eine wesentlich schlechtere Berufsausbildung als ihre Eltern oder Großeltern. Welche Ursache und Lösungsansätze gibt es für die aktuellen Probleme vieler Migranten am Arbeitsmarkt? In meinem Vortrag möchte ich zunächst auf die aktuelle Situation von Menschen mit Migrationshintergrund am Arbeitsmarkt eingehen und dann die Befunde auch mit Thesen bewerten. Dabei möchte ich versuchen, die im ersten Schritt beschriebene Situation von Migranten am deutschen Arbeitsmarkt in einem weiteren gesellschaftlichen Kontext zu betrachten. Ich möchte vor der eigentlichen Problemanalyse allerdings noch mal Begriffe klären.

## WAS VERSTEHEN WIR UNTER MIGRANTEN, UND WAS VERSTEHEN WIR UNTER INTEGRATION?

Das Konzept der Integration hat mehrere Bedeutungen. In der Regel steht am Ende des Spektrums die wirtschaftliche, soziale Konvergenz der zugewanderten oder auch in Deutschland geborenen Bevölkerung. Die Konvergenz bezieht sich auf eine Reihe statistischer Messgrößen, wie beispielsweise Arbeitslosenquote, Durchschnittsverdienst, Schulabschlüsse, Geburtenrate, Wahlverhalten etc. Konvergenz beinhaltet dabei nicht zwangsläufig die Aufgabe der kulturellen und religiösen Werte des Ursprungslands; hier würde das wesentlich breitere Konzept der Assimilation zum Tragen kommen.

Der Begriff Migrant bezeichnet eigentlich einen Teil der Bevölkerung, der im Ausland geboren ist. Die deutsche Statistik erfasst dagegen lediglich das Kriterium der ausländischen Staatsbürgerschaft, womit nur ein Teil der Zuwanderung erfasst wird: In Deutschland leben knapp sieben Millionen ausländische Staatsbürger, aber 15 Millionen Menschen haben einen Migrationshintergrund, das heißt sie sind selbst im Ausland geboren oder haben ein Elternteil mit ausländischen Wurzeln.

Besonders viele dieser Menschen sind auch noch von Arbeitslosigkeit betroffen. Betrachtet man die Entwicklung der Arbeitslosigkeit seit der Wende, so fällt auf, dass sie im Allgemeinen zugenommen hat. Die Gruppe der Ausländer war in der Vergangenheit von der Zunahme der Arbeitslosigkeit besonders betroffen. Im Januar 2006 waren etwa 690.000 Ausländer arbeitslos gemeldet, von 2004 auf 2005 gab es einen Zuwachs von 23 Prozent, der vor allem auf die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zurückzuführen ist. Denn durch diese Zusammenlegung wurde plötzlich sichtbar, wie viele „erwerbsfähige“ Menschen Sozialhilfe in den Kommunen bezogen haben: Fast 90 Prozent der Sozialhilfeempfänger beziehen heute Arbeitslosengeld II. Nach einer sicher sehr strengen Definition haben wir festgestellt, dass fast alle Sozialhilfebezieher „erwerbsfähig“ sind, und wenn sie keine Arbeit haben, eben arbeitslos.

Die größte Gruppe stellen hierbei die Türken mit 175.000 und Italiener mit 38.000 Menschen. Die Arbeitslosenquote von Ausländern ist mit über 22 Prozent mehr als doppelt so hoch wie die von Deutschen. In Ostdeutschland beträgt die Arbeitslosenquote unter Ausländern sogar 41 Prozent. Der Anteil der Ausländer an allen Arbeitslosen lag im Oktober 2006 bei 14,8 Prozent, wobei der Anteil in Westdeutschland mit 19 Pro-

zent wesentlich höher ist als in Ostdeutschland mit 6,4 Prozent. Zwar ging die Arbeitslosenquote im Zuge des wirtschaftlichen Aufschwungs auch bei Ausländern zurück. Aber der Rückgang der Arbeitslosigkeit, den wir jetzt gemeldet haben, ist bei Ausländern schwächer ausgefallen als bei Deutschen.

Mehr als Dreiviertel der arbeitslosen Ausländer fallen in das sogenannte Arbeitslosengeld II. Bei den deutschen Arbeitslosen sind es 62 Prozent – beide Werte mit steigender Tendenz. Wir sehen im Moment, dass die Fluktuationsarbeitslosigkeit, also wer aus Beschäftigung kommt, sehr schnell wieder Beschäftigung findet; wer einmal länger arbeitslos ist, für den wird es immer schwieriger dort rauszukommen.

Zur Beschäftigung: Auch bei der Beschäftigung von Ausländern wird das Ost-West-Gefälle offenbar. In den alten Bundesländern waren im Dezember 2005 gut 1,6 Millionen Ausländer sozialversicherungspflichtig beschäftigt, in den neuen Bundesländern gerade mal 100.000. Und insbesondere die Türken waren vom Rückgang des Beschäftigungsniveaus 1992-1997 am stärksten betroffen. Während die Beschäftigungsquote der Deutschen, also der Anteil der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, um drei Prozent sank, ging die der ausländischen Bevölkerung um zehn Prozentpunkte zurück.

Die Beschäftigungsquote lag bei den Ausländern bei knapp 30 Prozent, bei den Deutschen beträgt sie 50 Prozent, in Ostdeutschland war die Beschäftigungsquote der ausländischen Bevölkerung sogar nur 15 Prozent. Zudem hatten nur knapp mehr als jeder dritte Ausländer eine abgeschlossene Berufsausbildung, dagegen können 70 Prozent der Deutschen eine abgeschlossene Ausbildung vorweisen. In den letzten Jahren zeigen sich vor allen Dingen bei türkischen Arbeitnehmern mehr die Probleme am Arbeitsmarkt als bei anderen Gruppen. Auffällig ist auch die geringe Frauenerwerbstätigkeit bei Ausländern. Sie lag im Dezember 2005 bei 37,3 Prozent im Vergleich zu deutschen Frauen bei 45,2 Prozent. Ausländer sind vor allem im Gastgewerbe, in der Landwirtschaft und dort vor allem auch in der Saisonarbeit tätig. Ein nicht zu unterschätzender Anteil von Ausländern dürfte allerdings auch in der Schattenwirtschaft arbeiten, insbesondere in der Landwirtschaft und den haushaltsnahen Dienstleistungen, dann sind wir diejenigen, die Beschäftigung geben.

Die Ursachen für die schlechte Lage von Migranten am Arbeitsplatz sind oftmals naheliegend: Eine Verschlechterung der allgemeinen Arbeitsmarktlage trifft in der Regel zuerst die Wettbewerbsschwächeren und damit die geringer qualifizierten Arbeitnehmer. Zu dieser Klientel gehören oftmals auch Personen mit Migrationshintergrund, denn viele dieser Menschen haben eben keine oder schlechte Ausbildung. Und sie arbeiten darüber hinaus viel öfter als ihre Kollegen in Branchen, die vom Abbau besonders getroffen sind. Fast zwei Drittel aller Deutschen finden direkt nach der Schule einen Ausbildungsplatz, dagegen gelingt dies zum Beispiel nur der Hälfte aller türkischen jungen Menschen. Ihr Arbeitslosigkeitsrisiko liegt mit 40 Prozent zehn Prozentpunkte höher als das der Deutschen.

Vor diesem Hintergrund möchte ich folgende Thesen aufstellen und diskutieren:

1. Die Leistung unseres Bildungssystems muss sich steigern und mehr Menschen die Möglichkeit einräumen, sich dann gut ausgebildet auf dem Arbeitsmarkt zu stellen.
2. Die Integration von Migranten ist ein wesentlicher Beitrag zur Bewältigung des demographischen Wandels.
3. Deutschland braucht qualifizierte Zuwanderung.
4. Integration muss sich für die Betroffenen lohnen.
5. Integration ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und kann nur mit Hilfe aller Akteure funktionieren.

Zur These 1: Die Leistung unseres Bildungssystems muss gesteigert werden. Bei den Ausländern ist die Arbeitslosigkeit sowohl in allen Qualifikationsniveaus als auch in allen Altersklassen höher als die der Deutschen, besonders schlecht ist es um die Personen zwischen 25 und 34 bestellt. Während im Oktober 2005 39 Prozent der arbeitslosen Deutschen ohne Berufsausbildung waren, trifft dies auf 76 Prozent der Ausländer zu. Dies zeigt sich auch bei der Beschäftigungsstruktur. Ausländische Arbeitnehmer haben häufiger eine niedrigere Qualifikation als deutsche und geringere Anteile bei den Personen mit einem mittleren und hohen Qualifikationsniveau.

Die schlechte Bilanz der Migranten am deutschen Arbeitsmarkt ist vor diesem Hintergrund weniger eine Folge von Diskriminierung, sondern Ausdruck eines Qualifizierungsproblems. Kinder aus Zuwanderungsfami-

lien erreichen in Deutschland nach wie vor schlechtere Bildungsabschlüsse als gleichaltrige Deutsche. Diese Jugendlichen verlassen die Schule weitaus häufiger ohne Schulabschluss und konzentrieren sich, wenn überhaupt, auf die Hauptschule, während sie an Realschulen und Gymnasien unterrepräsentiert sind. Untersuchungen zeigen, dass die Bildungserfahrungen sowie die berufliche Stellung der Eltern besonders in Deutschland einen elementaren Einfluss auf den Bildungserfolg der Kinder haben. Das Wissen der Eltern bildet die Grundlage dafür, dass von frühester Jugend an die notwendige Information und Motivation für den schulischen Weg vorhanden ist. Die berufliche Position der Eltern ist oft maßgeblich dafür verantwortlich, welche Information die Jugendlichen über Arbeitsmarkt, berufliche Qualifikation haben. Außerdem stellen Eltern häufig wichtige soziale Netzwerke, die dann auch den beruflichen Einstieg erlauben. Die Ressourcen, die innerhalb der Familien zur Verfügung stehen, sind deshalb maßgeblich für den Bildungserfolg verantwortlich. Die Probleme vieler Migranten, die zu einem großen Teil Sprachdefiziten geschuldet sind, setzen sich eben in der Familie fort, in der Ausbildung und dann natürlich auch im Beruf. Gerade die schlecht qualifizierten Jugendlichen haben aktuell die großen Schwierigkeiten eine Lehrstelle zu finden. In den letzten zehn Jahren ist die Ausbildungsquote von Migranten um rund zehn Prozent gesunken. Diese Entwicklung kann unmittelbar mit Qualifikationsdefiziten begründet werden, die Migrantenkinder aus der Schule mitbringen. Die Zahl junger Menschen, die in den letzten zehn Jahren als Ausländer eine Berufsausbildung machen, hat sich halbiert. Nach einer Ausbildung erfolgt der Berufseinstieg, bei Ausländern häufig über Teilzeitbeschäftigung. Das Risiko von Arbeitslosigkeit ist deshalb höher als bei deutschen Absolventen. Insbesondere bei türkischen Auszubildenden ist ein deutlich höheres Arbeitslosigkeitsrisiko festzustellen.

Was tut die Bundesagentur für Arbeit, um jugendlichen Migranten zu helfen? Wir engagieren uns im Moment dafür, dass jeder Jugendliche in Deutschland eine Ausbildungsstelle oder ein Qualifizierungsangebot bekommt. Und Sie werden sich daran erinnern, dass Minister Clement damals gesagt hat, jeder Jugendliche bekommt ein Angebot. Die neuesten Zahlen, die ich habe, belegen, dass es noch gut 49.000 junge Menschen gibt, die noch kein Angebot haben. Aber wir haben andererseits noch 20.000 sogenannte Einstiegsqualifikationen frei. Und wir werden als BA 12.000 Plätze in außerbetrieblichen Ausbildungen finanzieren. Das ist ein Programm von 650 Millionen Euro über drei Jahre, so dass das Angebot ernst gemeint ist: Jeder Jugendliche bekommt ein Angebot. Man

muss fairerweise sagen: das kann dann auch heißen, nicht der Wunschberuf und nicht immer das, was sich die jungen Leute vorgestellt haben, aber dieses wird finanziert.

Außerdem befürworten wir als BA, dass wir präventiv tätig werden. Es macht keinen Sinn, dass ich heute gesetzlich dazu gezwungen bin zu warten, bis sich ein 24jähriger junger Mensch bei mir meldet. Wir stellen dann fest, dass er die Sprache nicht spricht und keine gute Ausbildung hat. Und obwohl er in der Schule nicht erfolgreich war, haben wir dann ein tolles Angebot für ihn. Wir schicken ihn wieder in die Schule. Das kann nicht sinnvoll sein, und deshalb haben wir beispielhaft Projekte gestartet, in die Schule zu gehen, bei 14- und 15-Jährigen gemeinsam mit der Schule zu erkennen, was den jungen Menschen fehlt und was in einer Phase, in der es noch helfen kann, geleistet werden kann. Wobei die Fachleute sagen, das ist auch schon zu spät; eigentlich muss man in die frühkindliche Erziehung, in die Familie gehen, aber das kann ja nicht Sache einer Arbeitslosenversicherung sein.

Was übrigens auch ein gutes Angebot ist: Wir stellen, unterstützt durch Länder, Ältere ein, die eine Berufs- und Lebenserfahrung haben, die schon in der Schulzeit und während der Lehrzeit die jungen Menschen betreuen und verhindern, dass sie ihre Lehre abbrechen und aufgeben. Das ist übrigens ein ganz großer Verlust für die Bilanz der Arbeitsplätze, dass viele nach zwei, drei Monaten die Lehre aufgeben und dann bleibt der Platz häufig unbesetzt. Und das kann auch die Schule nicht leisten, aber wir haben schöne Erfahrungen gemacht, dass gestandene Menschen mit ihrem Berufsleben mit 58 wissen, was gehört dazu, vom entsprechenden Auftreten, Pünktlichkeit und all die Themen, damit ein junger Mensch überhaupt eine Chance hat, diese Lehre durchzuhalten.

Zurzeit machen wir in allen Bundesländern Pilotprojekte. Dazu gehört eben dann auch die Finanzierung von Sprachförderung, die von dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in Nürnberg organisiert wird. Wir unterstützen auch Migranten in ihrem Bewerbungsverfahren, wir helfen auch den Firmen, zu diesen Themen einen anderen Eindruck zu gewinnen und festzustellen: da sind viele, die ganz überwiegende Zahl von jungen Menschen, die im Grunde ihrer Überzeugung gerne arbeiten will, die eine Chance haben will, die sich Mühe gibt. Was im ersten Anschein vielleicht nicht immer so zu erkennen ist, und beraten dann die Firmen bis hin eben zu Möglichkeiten der Förderung.

Ich möchte an dieser Stelle auch noch einmal darauf hinweisen, dass wir natürlich nicht als Arbeitslosenversicherung die Versäumnisse anderer Stellen reparieren können. Und ich sage so auch oft genug: wir sind kein Reparaturbetrieb. Und wenn, es kommt doch immer zu spät, in dem Moment, wo wir eingreifen können. Und wir müssen sicher auch überlegen, wie wir die Mittel der Beitragszahler einsetzen, die sie uns zu treuen Händen geben. Ich fand das sehr schön in unserer Debatte im Verwaltungsrat, dass von allen unterstützt worden ist, dafür Geld auszugeben, obwohl diese Menschen ja noch keine Beiträge gezahlt haben, weil es einfach vernünftig ist und sogar wirtschaftlich, wenn wir uns Beitragszahler auf diese Art und Weise schaffen.

Zweite These: Integration von Migranten ist ein wesentlicher Beitrag zur Bewältigung der Folgen des demographischen Wandels. Spätestens im Jahr 2015 ist mit einem spürbaren Rückgang des Erwerbspersonenpotentials zu rechnen. Selbst unter besten Voraussetzungen, wenn jährlich 200.000 Menschen zuwandern, dürften wir im Jahr 2015 schon spüren, dass wir nicht mehr genügend qualifizierte Arbeitskräfte für die Nachfrage haben. Das Erwerbspersonenpotential würde 2020 etwa bei 43 Millionen in Deutschland liegen und 2050 nur noch bei 35 Millionen Und das ist unabänderlich. Dieser Rückgang ist ja nur noch aufzuhalten, indem Zuwanderung stattfindet. Der Rückgang der Erwerbsbevölkerung fällt erschwerender Weise dann noch mit einem Qualifikationsproblem zusammen. Die Bildungsexpansion in den 90er Jahren ist weitgehend zum Stillstand gekommen. Dies lässt sich an der altersspezifischen Qualifikationsstruktur verdeutlichen. So verharrt der Anteil der Ungelernten zwischen 25 und 34 bei rund 20 Prozent. Und das ist schlechter als bei den Älteren. Das heißt, die Generation, die nachwächst, und dann auch noch bei denen, auf die wir zur Bewältigung des demographischen Wandels setzen, bei den Migranten, ist schlechter ausgebildet als diejenige, die wir heute haben. Das Qualifikationsniveau der Älteren wird wachsen. Diejenigen, die jetzt in den mittleren Jahren sind, sind gut qualifiziert, sie sind dann die 50- bis 64-Jährigen. Wir haben dann in dieser Altersklasse ein ganz hervorragendes Qualifikationsniveau und man kann nur hoffen, dass all diese Aussagen, dass künftig auch älteren Menschen noch der Zugang zum Berufsleben ermöglicht werden soll, zutreffen werden. Klar ist, dass die Firmen das auch dringend brauchen, um ihre Arbeit zu bewältigen. Es verdeutlicht aber auch, dass die nachrückenden Jahrgänge weder quantitativ noch qualitativ ausreichen werden, um den Bedarf an Fachkräften zu decken.

Um die Folgen der demographischen Entwicklung für unsere Gesellschaft abzufedern, werden Maßnahmen wie das Anheben des Renteneintrittsalters, die Steigerung der Erwerbsquote von Frauen nicht ausreichen. Es muss vielmehr gelingen, erstens das gesamte Bildungsniveau der Gesellschaft zu steigern und zweitens Menschen für uns aus dem Ausland zu gewinnen, die allerdings die Qualifikation haben, die bei uns auch gebraucht wird.

Und das führt zur dritten These: Deutschland braucht qualifizierte Zuwanderung. Der wirtschaftliche Strukturwandel ist mit einem deutlichen Rückgang der Nachfrage nach einfachen Tätigkeiten einhergegangen. Gleichzeitig steigt der betriebliche Bedarf an hochqualifizierten Personen. Humankapital gewinnt auch als Standortfaktor immer stärkere Bedeutung. Als Konsequenz ist das Risiko der Ungelernten, arbeitslos zu werden inzwischen fast fünfmal größer als das der Qualifizierten. Die hieraus resultierenden Probleme für die gering Qualifizierten wurden ja diskutiert und werden diskutiert. Es stellt sich jedoch auf der anderen Seite die ebenso dringende Frage, ob der zunehmende Fachkräftebedarf gedeckt werden kann durch das Angebot. In diesem Zusammenhang besteht sowohl wegen des demographischen Wandels als auch wegen der fehlenden Qualifikation Zweifel. Die hohe Arbeitslosigkeit unter den Migranten verleitet nach wie vor viele, Einwanderung nach Deutschland per se in Frage zu stellen. Nicht die Migranten an sich stellen aber das Problem dar, Probleme resultieren aus deren im Vergleich oftmals niedrigen Qualifikationsniveau. Der Schluss, Migration zu stoppen, geht in die falsche Richtung. Aufgrund der demographischen Entwicklung und dem damit zusammenhängenden Fachkräftebedarf sind wir sogar zur zusätzlichen Migration gezwungen, eine solche gesteuerte Zuwanderung von hoch qualifizierten Personen muss sich am Bedarf ausrichten.

In den vergangenen fünfzehn Jahren hatte Deutschland eine Nettozuwanderung von fünf Millionen Menschen, davon drei Millionen Ausländer und zwei Millionen Deutsche, die vorher in Russland, Polen und an anderen Orten Osteuropas gelebt hatten und die Staatsbürgerschaft von uns erhalten haben. Der Trend in den letzten Jahren zeigt eine deutlich sinkende Nettozuwanderung, die von den Migrationsbewegungen außerhalb Europas dominiert wird. Mit der Erweiterung der EU gewinnt in den letzten Jahren vor allem die Ost-West-Wanderung an Schwung. Dies gilt auch für weitere Formen der Arbeitnehmerwanderungen nach Deutschland, hier handelt es sich allerdings um vorwiegend befristete Beschäfti-

gung in Form von Saisonarbeit und durch Werkverträge. Auch Grenzpendler, Studenten, Selbständige, die sich im Rahmen der EU-Dienstleistungsfreiheit bewegen, drängen auf den deutschen Arbeitsmarkt.

In meinen bisherigen Ausführungen habe ich darauf hingewiesen, dass Integration besonders unter dem Aspekt der Bildung und gesteuerten Zuwanderung zu betrachten ist; für mich ist aber ein weiterer Punkt in dieser Debatte sehr entscheidend, nämlich die Frage, ob es Anreize gibt, dass diese Zuwanderung stattfindet und ob sich die Zuwanderung letztlich lohnt.

Integration über Arbeit muss sich auch für die Migranten stärker lohnen als bisher. Arbeit lohnt sich für viele Betroffene umso weniger, je stärker die Aufstiegsmöglichkeiten im Erwerbsleben begrenzt sind. Der Weg, den unsere Kinder in der Bildung einschlagen, ist in Deutschland immer noch von der sozialen Herkunft abhängig. Auch im Berufsleben scheinen Aufstiegsbarrieren zu existieren. Untersuchungen haben ergeben, dass gerade die Aufstiegschancen von Geringverdienern in Deutschland schwach ausgeprägt sind und sogar im Vergleich zu den vergangenen Jahren noch abgenommen haben. Nur ein Drittel der Geringverdiener schaffte im Zeitraum von 1996 bis 2001 den Aufstieg in eine besser bezahlte Position. Sie kennen vielleicht den technischen Begriff der „Aufstocker“. Wir haben ja gut eine halbe Million Menschen, die arbeiten und zusätzlich Arbeitslosengeld II bekommen, um ein Existenzminimum zu erreichen – sei es weil ihr Einkommen zu gering ist oder die Familie sehr groß. Dieser Trend stellt sich im internationalen Vergleich übrigens als eine deutsche Besonderheit dar.

Die Frage muss daher lauten, wie sich die Aufstiegsmobilität innerhalb des Niedriglohnsektors bzw. während des Erwerbslebens verbessern kann. Hier ist mit Sicherheit an Qualifizierungs- und Weiterbildungsangebote auf betrieblicher, auch auf überbetrieblicher Ebene zu denken, mit denen dann Geringqualifizierte ihre Produktivität erhöhen können. Übrigens investieren unsere Firmen nur halb so viel wie in Dänemark in Qualifizierung und Weiterbildung.

Fünfte und letzte These: Integration ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und kann eben nur durch die Beteiligung aller Akteure – Schulen, Familien, staatliche Einrichtungen, Unternehmen etc. – gelingen. Die bisher dargestellten Aspekte bezogen sich eher darauf, was zu geschehen

hat. Es wurde weniger gefragt, wer handeln muss. Erfolgreiche Integration setzt ohne Zweifel zunächst das Engagement der Migranten voraus. Ob dieses Engagement in der Vergangenheit immer ausreichend gewesen und gefördert worden ist, bleibt fraglich. Meine These konzentriert sich eher auf die Institutionen unserer Gesellschaft; erfolgreiche Integration kann meiner Meinung nach nur gelingen, wenn die Akteure, nämlich Kommunen, Ausländerbehörden, Bundesagentur für Arbeit, Sozialpartner und vor allen Dingen das Bildungssystem zusammenarbeiten. Erfolgreiche Integration kann sich nicht nur auf eine Integration im Arbeitsmarkt beschränken, sondern sie setzt eine Integration auch in der Gesellschaft voraus. Es wäre unklug, über diese Themen insgesamt hinwegzusehen.

*Veränderte Fassung eines Vortrages, gehalten am 30.11.2006*

## INTEGRATION UND DEMOGRAFIE – DIE NEUE SOZIALE FRAGE

*Armin Laschet*

„Was sie können, braucht keiner, was sie denken, schätzt keiner, was sie fühlen, kümmert keinen.“ Das ist einer der zentralen Sätze aus dem Buch *Die Ausgeschlossenen* des Kasseler Soziologe Heinz Bude. Bude denkt dabei neben anderen vor allem an zwei Personengruppen am Rand unserer Gesellschaft: ältere Menschen ohne Beschäftigung sowie jüngere Zuwanderer, vor allem junge Männer, mit geringer Qualifikation und ohne Arbeitsplatz. Sie gehören zu denen, die heute als arm bezeichnet werden.

Für Deutschland, das ein Einwanderungsland ist und sich demografisch spürbar verändert, wäre es hoch problematisch, würden immer mehr Ältere und immer mehr Zuwanderer zu „Ausgeschlossenen“. Deshalb sind die Integration der Zugewanderten und der demografische Wandel zwei zentrale Herausforderungen für den Zusammenhalt der Gesellschaft; sie sind die „neue soziale Frage“.

### **DIE „ALTE“ UND DIE „NEUE“ SOZIALE FRAGE**

Wenn man von der „neuen sozialen Frage“ spricht, dann ist zunächst einmal zu klären, welches die „alte“ soziale Frage



war. „Soziale Fragen“ sind schon in großer Zahl diskutiert worden. Aber zwei von ihnen sollen besonders hervorgehoben werden:

Die erste, gleichsam die „alte“ soziale Frage, stammt aus dem 19. Jahrhundert. Sie lautet: Wie schaffen wir in der beginnenden Industrialisierung einen gerechten Ausgleich bei der Verteilung von Kapital und Arbeit? Auf die Frage hat bedauerlicherweise Karl Marx schneller eine Antwort gegeben als viele andere, was die Geschichte lange geprägt und viele Nachteile mit sich gebracht hat. Die Antwort von Marx war das *Kommunistische Manifest* von 1848. Mit *Rerum Novarum*, der ersten kirchlichen Sozialenzyklika, legte die katholische Kirche erst mehr als vierzig Jahre später, im Jahr 1891, eine Erwiderung auf das *Kommunistische Manifest* vor – und damit zugleich das römische Fundament für die katholische Soziallehre, die bis heute eine wichtige Orientierung für die Politik bietet.

Den Begriff „neue soziale Frage“ hat in den 1970er Jahren Heiner Geißler, damals Sozialminister in Rheinland-Pfalz und späterer CDU-Generalsekretär, geprägt. Geißler definierte die neue soziale Frage so: Wie kommen wir zu einer Anerkennung und Neubewertung von Familienarbeit als Arbeit? Die Antwort gab in den 1980er Jahren die Regierung Helmut Kohls, der Geißler als Familienminister angehörte: erstmals wurden die Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung anerkannt.

## **DIE HEUTIGE NEUE SOZIALE FRAGE**

Heute stehen wir wieder vor einer neuen sozialen Frage, vor einer großen Herausforderung, die uns die nächsten Jahrzehnte beschäftigen wird: vor den Herausforderungen von Demografie und Integration. Ob wir den Zusammenhalt der Generationen bewahren und ob wir es schaffen, die Zugewanderten wirklich in unsere Gesellschaft zu integrieren, das ist für die Zukunft unseres Gemeinwesens entscheidend.

Ein Blick in die Statistik macht sehr schnell deutlich, worum es geht. Auf einen Nenner gebracht, sieht unsere Zukunft so aus: Wir werden weniger, älter und bunter. Bezogen auf Nordrhein-Westfalen sehen die Zahlen so aus:

Wir werden weniger: Für das Jahr 2050 erwarten die Experten, dass rund 16,2 Millionen Menschen in Nordrhein-Westfalen leben. Das sind rund 1,9 Millionen weniger als heute. Dieser prognostizierte Rückgang entspricht

etwa der derzeitigen Einwohnerzahl von Bonn, Düsseldorf und Köln zusammen.

Wir werden älter: Derzeit leben rund 770.000 über 80-Jährige in Nordrhein-Westfalen. Die Prognosen gehen davon aus, dass sich ihre Zahl im Jahr 2050 auf rund 2,2 Millionen verdreifachen wird.

Zudem wird es zu einer erheblichen Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung kommen. Bereits zum Ende dieses Jahrzehnts wird erwartet, dass die Über-65-Jährigen in Nordrhein-Westfalen zum ersten Mal zahlreicher sein werden als die Unter-20-Jährigen.

Wir werden bunter: Heute haben annähernd 25 Prozent aller Einwohner Nordrhein-Westfalens eine Zuwanderungsgeschichte. Ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung wird weiter zunehmen. Es ist zu erwarten, dass in den großen Städten bereits in naher Zukunft annähernd 50 Prozent der Kinder eine Zuwanderungsgeschichte haben werden. Im Landesdurchschnitt haben 38 Prozent der Kinder Wurzeln in anderen Ländern und Kulturen.

Die Frage des demografischen Wandels wird uns zukünftig zunehmend beschäftigen. Man muss nicht darüber streiten, ob der Wandel gut oder schlecht ist, ob man ihn will oder nicht – er ist längst da. Wir müssen uns auf schrumpfende Städte, auf sinkende Einwohnerzahlen und auf eine ältere Gesellschaft einstellen.

In einer solchen Gesellschaft werden die Zugewanderten und ihre Kinder mehr und mehr Verantwortung übernehmen müssen. Es ist klar, dass es nicht funktionieren kann, wenn diese Kinder mit geringen Deutschkenntnissen in die Schule kommen, in der Grundschule schon schlechter sind, weil sie die Sprache nicht sprechen, der Misserfolg in der weiterführenden Schule vorgezeichnet ist und sie überdurchschnittlich oft ohne Schulabschluss direkt in die Arbeitslosigkeit abrutschen. So kann eine alternde Gesellschaft nicht funktionieren.

Diese Einsicht hat dazu geführt, dass die Integrationspolitik in Deutschland auch in ihrer Argumentation an einen Wendepunkt gekommen ist. Es gibt eine neue Sicht auf die Integrationspolitik und eine neue Begründung dafür, die Integrationschancen der Menschen mit Zuwanderungsgeschichte zu verbessern.



## FÜNFZIG JAHRE ZUWANDERUNG OHNE INTEGRATIONS- POLITIK

In den letzten Jahrzehnten gab es vor allem zwei Motive für die Integrationsarbeit: Die eine lieferten die Kirchen, die andere lieferten die Gewerkschaften. Bei den Kirchen war es ein Bibelwort aus dem Alten Testament: Im Buch Levitikus heißt es: „Wenn bei dir ein Fremder in eurem Land lebt, sollt ihr ihn nicht unterdrücken. Der Fremde, der sich bei euch aufhält, soll euch wie ein Einheimischer gelten, und du sollst ihn lieben wie dich selbst“ (Lev 19, 33-34). Es handelt sich also um eine jüdisch-christliche Grundüberzeugung, dass man einen Fremden als gleichberechtigten Menschen in seiner Gottesebenbildlichkeit annimmt. Das war die christliche Motivation für Integrationspolitik in den letzten Jahrzehnten.

Die zweite Begründung lieferten die Gewerkschaften. Sie vertraten das Konzept der „Solidarität am Arbeitsplatz“. Seit den 1970er Jahren gibt es die Kampagne mit der gelben Hand „Mach meinen Kumpel nicht an!“. Schon damals wurde so für die Gleichberechtigung am Arbeitsplatz geworben. Im Betriebsverfassungsgesetz von 1972 wurde verankert, dass bei den Mitbestimmungswahlen jeder seinen Betriebsrat und die, die in den mitbestimmten Unternehmen Verantwortung übernehmen, mitwählen kann – unabhängig von seiner Herkunft und Staatsbürgerschaft.

Auf dieser Ebene ist also Integration schon früh gelungen. Der Rest der Gesellschaft hat viel länger gebraucht, um die Bedeutung der Integrationspolitik zu erkennen. Aber je mehr die Folgen des demografischen Wandels sichtbar werden, umso stärker setzt sich in unserer Gesellschaft die Erkenntnis durch, dass jeder, der hier lebt und auf Dauer bleibt, optimal gefördert werden muss. Er braucht beste Bildungs- und Karrierechancen, weil nur so unsere Gesellschaft in Zukunft funktionieren kann.

Die Grundfrage bleibt jedoch: Warum passiert das erst jetzt? Zuwanderung ist ja kein neues Phänomen, sondern gab es immer schon. Die Entwicklung des Ruhrgebiets beispielsweise ist ohne Zuwanderung nicht erklärbar. In Essen lebten 1870 5.000 Einwohner, im Jahr 1896 wurde die Zahl von 100.000 überschritten, und heute sind es mehr als 570.000. Die ganze Industrialisierung des Ruhrgebiets funktionierte nur dank Zuwanderung.

Die Menschen kamen aus den Ostgebieten des Deutschen Reiches und vor allem aus Polen oder den benachbarten Regionen. Viele Familiennamen im Ruhrgebiet bezeugen das bis heute. Doch diese Zuwanderung aus dem Osten endete mit dem Bau des Eisernen Vorhangs. Plötzlich kam niemand mehr aus dem Osten. Gleichzeitig bestand aber weiterhin ein riesiger Arbeitskräftebedarf beim Aufbau der Bundesrepublik Deutschland. Deshalb entschloss sich Konrad Adenauer 1955, ein Abkommen mit Italien zu schließen. Schließlich kamen nicht mehr genügend Italiener nach Deutschland, und so wurden weitere Anwerbeabkommen geschlossen: mit Spanien, Portugal, Griechenland, Jugoslawien, Marokko, Tunesien und mit der Türkei.

Auf diese Weise kamen nach 1945 mehrere Millionen Menschen ins Land. Sie wurden hauptsächlich für Arbeiten in der Industrie angeworben, für die nur eine geringe berufliche Qualifikation erforderlich war. Doch solche Arbeitsplätze gibt es heute nicht mehr.

Das war Anfang der 1970er Jahre anders. Damals hatten wir eine Arbeitslosenquote von nur 1,1 Prozent, bei den Ausländern lag sie sogar bei 0,8 Prozent. Sie war vor allem deshalb geringer als bei den Deutschen, weil diejenigen Zuwanderer, die ihren Arbeitsplatz verloren hatten, in der Regel in die Heimat zurückkehrten.

Heute sind Zuwanderer fast doppelt so oft arbeitslos wie Deutsche. Auch mehr als fünfzig Jahre nach der Anwerbung italienischer „Gastarbeiterinnen“ und „Gastarbeiter“ liegen Menschen mit Zuwanderungsgeschichte bei Arbeit, Einkommen und Bildung deutlich hinter denen ohne Zuwanderungsgeschichte zurück, wobei es gravierende Unterschiede zwischen den verschiedenen zugewanderten Gruppen gibt. Ein besonders hoher Nachholbedarf besteht für die Zuwanderer mit türkischer Staatsangehörigkeit und hier insbesondere die Frauen.

## ERFOLGSGESCHICHTEN DER EINGEBÜRGERTEN

Aber es gibt auch positive Entwicklungen und echte Erfolgsgeschichten der Integration. Um sie zu entdecken, muss man genau hinschauen. Wir haben das in Nordrhein-Westfalen getan, dem Bundesland, in dem die meisten Menschen mit Zuwanderungsgeschichte leben. Hier ist es die Gruppe der eingebürgerten Menschen mit Zuwanderungsgeschichte, die mit 30,3 Prozent einen höheren Anteil an Abiturientinnen und Abiturien-

ten aufweist als die Gruppe der Deutschen ohne Zuwanderungsgeschichte (27,1 Prozent). Diese Erfolgsgeschichten werden jetzt erstmals sichtbar dank des ersten Integrationsberichts, den die nordrhein-westfälische Landesregierung im August 2008 vorgestellt hat.

Die Eingebürgerten sind auch besser in den Arbeitsmarkt eingebunden. Die Erwerbsquote von Eingebürgerten liegt mit 71,3 Prozent nur um knapp zwei Prozentpunkte unterhalb der von Deutschen. Bei den eingebürgerten Männern ist mit über 80 Prozent Gleichstand zu deutschen Männern insgesamt erreicht. Das gilt auch für die Eingebürgerten mit türkischer Zuwanderungsgeschichte. Eingebürgerte ehemals türkische Männer haben eine genau so hohe Erwerbsquote wie deutsche Männer.

Auch eingebürgerte Frauen sind besser auf dem Arbeitsmarkt verankert als ausländische Frauen. Auffällig ist dies ganz besonders bei den türkischstämmigen Frauen. Eingebürgerte Frauen türkischer Herkunft weisen mit 53,9 Prozent eine um über 50 Prozent (18,3 Prozent) höhere Erwerbsquote als Frauen mit nur türkischer Staatsangehörigkeit (35,6 Prozent) auf.

Und schließlich haben Menschen mit Zuwanderungsgeschichte ein großes unternehmerisches Potential: Jeder sechste Selbständige in Nordrhein-Westfalen (insgesamt 125.000) hat eine Zuwanderungsgeschichte. ZuwandererSelbständigkeit wächst und ist ein wichtiger Faktor der Volkswirtschaft, insbesondere der lokalen Ökonomie. Von „Nischen“ unternehmerischer Tätigkeit wie in den ersten Jahrzehnten der Zuwanderung kann heute keine Rede mehr sein. Stattdessen tragen die Zuwanderer spürbar zur wirtschaftlichen Entwicklung bei und schaffen Ausbildungs- und Arbeitsplätze. Angesichts des drohenden Fachkräftemangels kann man sich darüber nur freuen.

Was nun noch aussteht, ist, dass wir attraktiver werden für Zuwanderung. Die Eliten der Welt sollen kommen, sie tun dies aber nicht, da Deutschland an Attraktivität verloren hat. Viele junge Hochschulabsolventen verlassen unser Land. Im Jahr 2007 wanderten nur 44.000 Menschen mehr nach Deutschland ein, als von hier fortzogen. De facto sind wir also schon fast wieder ein Auswanderungsland geworden, obwohl wir eigentlich ein Einwanderungsland werden müssten.

Trotz der guten Konjunktur und des oft beklagten Mangels an Fachkräften haben 2007 lediglich 111 Hochqualifizierte (§ 19 Aufenthaltsgesetz) in Nordrhein-Westfalen eine Niederlassungserlaubnis erhalten. Davon sind nur 24 tatsächlich aus dem Ausland zugewandert, 87 lebten schon länger in Deutschland.

Bei den Selbständigen ist das Bild ähnlich: 595 Ausländer erhielten 2007 eine Aufenthaltserlaubnis (§ 21 Aufenthaltsgesetz), dreißig eine Niederlassungserlaubnis. Insgesamt wanderten 2007 nur 82 Personen als Selbständige tatsächlich aus dem Ausland nach Nordrhein-Westfalen zu, 543 lebten bereits in Deutschland.

Das Ziel der Reform des Zuwanderungsgesetzes, Deutschland attraktiv zu machen für Spitzenkräfte, ist offenkundig nicht erreicht worden. Im Gegenteil, das "Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern" hat bewirkt, dass wir an Attraktivität verloren haben. Deshalb sind weitere Zugangserleichterungen notwendig.

#### **ANTWORTEN AUF DIE NEUE SOZIALE FRAGE**

Deutschland muss attraktiver für Zuwanderer werden und die Chancen auf Teilhabe derjenigen verbessern, die eine Zuwanderungsgeschichte haben und schon länger bei uns leben. Denn in einer älter werdenden Gesellschaft müssen wir das Potential jedes einzelnen Menschen zur Entfaltung bringen.

Dazu gibt der nationale Integrationsplan wichtige Impulse. Bei uns in Nordrhein-Westfalen ist zudem der Aktionsplan Integration, den die Landesregierung im Jahr 2006 beschlossen hat, die integrationspolitische Richtschnur. Die zwanzig Punkte, die der Aktionsplan umfasst, setzen wir Schritt für Schritt um: von der zusätzlichen Sprachförderung für all jene Kinder, die im Kindergartenalter individuelle Unterstützung brauchen, bis hin zur Einbürgerungskampagne, die im Oktober 2008 gestartet ist. Die Kampagne für mehr Einbürgerungen ist ein klares Signal des Willkommens an alle Zuwanderer. Denn wir brauchen Männer und Frauen mit Zuwanderungsgeschichte, die sich für eine Zukunft in unserem Land entscheiden.

Wir brauchen die Potenziale jedes Menschen, unabhängig von seiner Herkunft, wenn wir in Zeiten des demografischen Wandels bestehen wollen. Diese Einsicht ist eine besonders starke Triebfeder dafür, dass die deutsche Integrationspolitik weiter an Dynamik gewinnen muss. Hinzukommen muss eine Gesellschaftspolitik, die die Potenziale des Alters aktiviert und fördert, und eine Familienpolitik, die Eltern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtert.

Was wir uns nicht leisten können, das wäre eine wachsende Zahl von „Ausgeschlossenen“, für die sich niemand interessiert, deren Potenziale und Fähigkeiten brachliegen. Es kommt darauf an, jeden und jede Einzelne zu fördern und mitzunehmen – unabhängig von seiner Herkunft, seinem Alter oder Geschlecht. Das ist die zentrale Aufgabe in einer Gesellschaft, deren Entwicklung sich auf die Formel „weniger, älter und bunter“ bringen lässt. Wenn es uns gelingt, allen zu Teilhabe und gerechten Chancen zu verhelfen, dann kommen wir der Antwort auf die neue soziale Frage ein gutes Stück näher.

*Aktualisierte und gekürzte Fassung eines Vortrages, gehalten am 14.12.2006.*

## INTEGRATION BRAUCHT BILDUNG

*Karin Wolff*

Das Zusammenleben unterschiedlicher Religionen, Nationalitäten und Kulturen ist wohl *das* große Thema unserer Zeit und auch der Zukunft. Die Entwicklungen der vergangenen Jahre haben auch deutlich gemacht: Dies muss aktiv angegangen werden – und zwar von Seiten der aufnehmenden Gesellschaft ebenso wie von Seiten der Zuwanderer. Hierbei können die Schulen eine Schlüsselrolle einnehmen. Im Klassenzimmer und auf dem Schulhof treffen die verschiedenen Kulturen auf engem Raum aufeinander und müssen zu einem Miteinander finden. Schulen sind zudem neben den Familien eine der wichtigsten Sozialisationsinstanzen für junge Menschen. Daher bieten sie auch gute Möglichkeiten, zugewanderten Kindern und Jugendlichen bei der Integration zu helfen. Das Zusammenleben und -lernen innerhalb der Schule kann für junge Leute zum Modell werden, das sie in die Gesellschaft tragen.

Das Land Hessen ist in besonderer Weise gefordert, Konzepte zur Integration und – speziell im Bildungswesen – auch zum Ausgleich herkunftsbedingter Nachteile zu entwickeln. Deshalb gehört dieses Thema auch zu den Schwerpunkten der hessischen Politik der vergangenen Jahre. Viele Aspekte des 2007 verabschiedeten „Nationalen Integrationsplanes“ sind in Hessen bereits umgesetzt. Neben Baden-Württemberg wies Hessen im Jahr 2004 unter den Flächenländern

mit 11,4 Prozent den höchsten Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung auf. Der Anteil junger Menschen unter 25 Jahren mit Migrationshintergrund war mit 36 Prozent sogar am höchsten. Wiesbaden, Offenbach und Frankfurt gehören in Deutschland zu den Großstädten mit dem höchsten Ausländeranteil.<sup>1</sup> Die Enquetekommission „Demografischer Wandel – Herausforderung an die Landespolitik“ des Hessischen Landtags schließt daraus: „Integration ist bereits in einem hohen Maße gelungen, die Herausforderung der Integration ist allerdings größer als gedacht.“<sup>2</sup>

Die demographische Entwicklung verschärft diese Situation zusätzlich. Der Anteil von Bürgerinnen und Bürgern mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung steigt. Bundesweit lag er im Jahre 2005 bei den 6- bis 10-Jährigen bei 29,2 Prozent, bei den 0- bis 6-Jährigen sogar bei 32,5 Prozent.<sup>3</sup> Schon heute gibt es auch in Hessen Schulen, deren Schülerinnen und Schüler überwiegend nicht Deutsch als Muttersprache haben. Daher gehört die Sprachförderung zu den wichtigsten Ansatzpunkten der aktuellen Bildungs- und Integrationspolitik in Hessen.

### 1. KEINE INTEGRATION OHNE DEUTSCHKENNTNISSE

Es verursachte einiges Aufsehen, als eine Berliner Schule vor einiger Zeit meldete, dass ihre gesamte Schülerschaft nichtdeutscher Herkunft sei. Als erstes stellt sich einer solchen Schule dann zwangsläufig das Sprachproblem. Klar ist: Man muss sich untereinander verstehen, um zusammenleben und -lernen zu können. Sprache ist die Grundlage für jede kulturelle und soziale Integration, und sie ist auch Voraussetzung für eine gelingende Schullaufbahn. Sprachlosigkeit führt dagegen nicht selten zu Missverständnissen, Vorurteilen und sogar Gewalt.

Nach den Ergebnissen der PISA-Studie von 2003 „muss die Beherrschung der Unterrichtssprache als eine Grundvoraussetzung für den Kompetenzerwerb in der Schule angesehen werden.“<sup>4</sup> Ein anderes Resultat war, dass Jugendliche, deren Umgangssprache nicht die Unterrichtssprache ist, in allen Testbereichen geringere Kompetenzwerte erreichen. Alle bislang durchgeführten PISA-Studien (2000, 2003, 2006) haben ferner gezeigt, dass in Deutschland ein vergleichsweise geringer Anteil von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund angibt, zu Hause Deutsch zu sprechen: 54,5 Prozent (2000), 63,8 Prozent (2003), 55,8 Prozent (2006).<sup>5</sup> Ähnlich geringe Werte wiesen 2006 die Vereinigten Staaten (51,9), Luxemburg (52,3) und Österreich (48,7) auf, während

etwa in Australien (80,5), Neuseeland (76,8), Frankreich (79,8) oder Großbritannien (79,1) deutlich höhere Werte erreicht werden. In diesen Fällen entstammt allerdings ein großer Teil der Jugendlichen aus Ländern, in denen die Sprache des Zuwanderungslandes Amts- oder Verkehrssprache ist.<sup>6</sup>

Die erwähnte Berliner Schule reagierte unter anderem mit der Selbstverpflichtung, dass in der Schule nur Deutsch gesprochen werden soll. Einhalb Jahre später hat sie eine positive Bilanz dieser und anderer Initiativen gezogen. „Die Zahl der Gewalttaten ist deutlich gesunken, und die mündliche Kompetenz fast aller Schüler hat sich sehr verbessert“, sagte die Schulleiterin.<sup>7</sup> Die Selbstverpflichtung zu „Deutsch als Schulhofsprache“ wurde mittlerweile von vielen anderen Schulen auch in Hessen aufgegriffen. Ich halte dies für begrüßenswert. Eine solche Entscheidung müssen Schulen jedoch selbst treffen, wenn sie akzeptiert und wirksam sein soll. Sie kann nicht „von oben“ verordnet werden.

Natürlich hört Integration nicht beim Deutschlernen auf – aber gerade dort fängt sie an. Bundespräsident Horst Köhler hat in seiner „Berliner Rede“ vom 21. September 2006 ganz treffend gesagt: „Eltern in Deutschland, die ihren Kindern im Leben Erfolg wünschen, sprechen mit ihnen Deutsch – nicht unbedingt Deutsch allein, aber jedenfalls Deutsch. Und Eltern, die selber noch nicht Deutsch können, die lernen es – aus eigenem Interesse und um ihrer Kinder wegen.“<sup>8</sup>

Die notwendigen Angebote dazu für Schüler wie Eltern haben wir in Hessen geschaffen. Als erstes deutsches Bundesland haben wir im Jahre 2002 Deutsch-Vorlaufkurse eingerichtet. Unsere Forderung lautet: Nur wer Deutsch kann, kommt in die erste Klasse. Mit dieser Zielsetzung sind wir heute Vorreiter in der Bundesrepublik. Viele Länder folgen dem hessischen Vorbild. Selbst die einstigen Gegner treten mittlerweile für eine solche vorschulische Deutsch-Förderung ein. Keiner will heute noch ernsthaft einen jungen Menschen ohne jegliche Deutschkenntnisse in eine Schulklasse setzen – denn das ist vor allem für diesen Schüler höchst frustrierend. Genau das wäre Ausgrenzung. Ziel muss es sein, dass alle Kinder Deutsch verstehen, im Unterricht mitarbeiten und mitreden können. Das ist Integration.

In Hessen nehmen mittlerweile etwa zehn Prozent aller künftigen Erstklässler an den Deutsch-Vorlaufkursen teil – darunter auch eine nicht

geringe Zahl von Kindern, die eigentlich Deutsch als Muttersprache haben. Rund 96 Prozent der Kinder, für die der Besuch der Vorlaufkurse empfohlen wird, nutzen das Angebot auch – das ist eine enorme Akzeptanz. Daran zeigt sich auch, dass sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer keineswegs ausgegrenzt fühlen, wie in der politischen Auseinandersetzung darüber unterstellt wurde, sondern dass sie gerne die Möglichkeit des Deutsch-Lernens aufgreifen. Rund 97 Prozent absolvieren die Kurse schließlich mit Erfolg, und nur ein geringfügiger Teil der Erstklässler muss am Ende von der Einschulung zurückgestellt werden. Die Zahl der Rückstellungen ging in den vergangenen Jahren sogar deutlich zurück: Waren es 2003/04 noch 4,7 Prozent der Vorlaufkurskinder, sank die Zahl bis 2006/07 auf 2,5 Prozent. Die Rückmeldungen, die wir aus den Staatlichen Schulämtern erhalten, bestätigen, dass die Teilnehmer der Kurse nicht nur an Sprachkompetenz gewonnen haben, sondern dass ihre Schulfähigkeit insgesamt spürbar zugenommen hat. Sicherlich wirkt sich diese frühzeitige Sprachförderung auch auf die erfreulichen Ergebnisse eines Lesetests aus, den wir im vergangenen Schuljahr an 35 hessischen Grundschulen am Ende des zweiten Schuljahres erprobt haben: 99,1 Prozent der Kinder wiesen grundlegende Lesetechniken des Schriftspracherwerbs auf, 62 Prozent sogar Fähigkeiten der komplexeren Texterschließung. Grundschulkindern in Hessen kommen heute mit ganz anderen Voraussetzungen in die Schule – auf dieser Basis können sie von Beginn an besser gefördert werden.

Die Vorlaufkurse sind eingebettet in ein umfassendes Konzept der Sprachförderung in Hessen. Weitere Bausteine dieses Konzepts sind:

- Verpflichtende schulische Sprachkurse oder der verpflichtende Besuch einer Vorklasse für Kinder, die wegen unzureichender Sprachkenntnisse bei der Einschulung zurückgestellt wurden.
- Intensivklassen/Intensivkurse für sogenannte Seiteneinsteigerinnen und Seiteneinsteiger, die über keine oder nur geringe Deutschkenntnisse verfügen und dem Unterricht in einer Regelklasse noch nicht folgen können (in Hessen jährlich rund 6.000 Schülerinnen und Schüler). Diese Klassen bzw. Kurse gibt es ab dem Schuljahr 2006/2007 flächendeckend in ganz Hessen.
- Alphabetisierungskurse für Schülerinnen und Schüler ohne schulische Vorbildung, die im Rahmen von Intensivklassen oder Intensivkursen stattfinden.

- Deutsch-Förderkurse für Schülerinnen und Schüler, die sich zwar verständigen können, die deutsche Sprache jedoch in Wort und Schrift noch nicht so beherrschen, dass sie die Anforderungen des Regelunterrichts problemlos erfüllen können.
- Das Projekt „Deutsch und PC“ (gemeinsam mit der Gemeinnützigen Hertie-Stiftung) an 60 hessischen Grundschulen mit hohem Zuwandereranteil.

Weitere Angebote im Zuständigkeitsbereich des Hessischen Sozialministeriums kommen hinzu, zum Beispiel Elternsprachkurse oder Sprachtests für alle 4-Jährigen, die künftig landesweit eingeführt werden sollen und dabei helfen können, mit der Sprachförderung noch früher anzusetzen.

## 2. HERKUNFTSBEDINGTE NACHTEILE AUSGLEICHEN

Wenn Kinder mit ausreichenden Deutsch-Kenntnissen in die Schule kommen, wenn auch die Elternhäuser sich darum bemühen, die Sprachkenntnisse ihrer Kinder zu fördern, dann sind wesentlich bessere Voraussetzungen für eine erfolgreiche Schullaufbahn vorhanden. Mangelnde Sprachkompetenz ist hingegen eine der größten Hürden (wenn nicht gar die größte Hürde) für das Erreichen eines Schulabschlusses. Dies zeigen auch folgende Erfahrungen, die wir an den hessischen Schulen gemacht haben:

- Ausländische Schülerinnen und Schüler blieben drei- bis viermal so häufig sitzen wie deutsche Kinder.
- Jede/r dritte ausländische Hauptschulabgänger/in verließ die Schule ohne Schulabschluss, von den deutschen nur jede/r fünfte.
- Mehr als doppelt so viele ausländische Kinder wie deutsche Kinder besuchen die Sonder- bzw. Förderschule.

Auch die PISA-Studien haben darauf hingewiesen, dass Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund im Durchschnitt schwächere Leistungen erzielten. Wenn sich daran nichts ändert, droht diesen Jugendlichen dauerhaft eine unsichere Existenz, gekennzeichnet von Arbeitslosigkeit und Perspektivlosigkeit. Angesichts dessen ist die gezielte Förderung leistungsschwacher Schülerinnen und Schüler ein weiterer wesentlicher Ansatzpunkt, Integration zu unterstützen und herkunftsbedingte Nachteile auszugleichen.

Eine in Hessen besonders erfolgreiche Förderinitiative für leistungsschwache Schülerinnen und Schüler sind die SchuB-Klassen (Lernen und Arbeit in Schule und Betrieb), die seit dem Schuljahr 2004/2005 eingerichtet und kontinuierlich ausgebaut werden. Diese Angebote dienen der gezielten Unterstützung von Jugendlichen, bei denen bereits frühzeitig absehbar ist, dass sie voraussichtlich keinen Hauptschulabschluss erlangen werden. Ziel ist es, diese Schüler durch Unterricht in kleineren Klassen mit hohem Praxisanteil zum Hauptschulabschluss zu führen und damit auch deren Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen.

Die Jugendlichen gehen in den beiden letzten Schuljahren (8. und 9. Klasse) drei Tage in der Woche in die Schule und zwei Tage in einen Betrieb. Diese Verbindung von Unterricht und praktischer Tätigkeit eignet sich auch für diejenigen, die aufgrund von Konzentrationsschwächen Schwierigkeiten haben, fünf Tage pro Woche einem theorielastigen Unterricht zu folgen, die aber über gute praktische Fähigkeiten verfügen. Ein wichtiges Ziel ist überdies die Stärkung des Selbstwertgefühls der Schülerinnen und Schüler, die durch eine Fülle negativer Schulerfahrungen oftmals den Glauben an die eigenen Fähigkeiten verloren haben. Die SchuB-Klassen zeigen ihnen: Wer auf seine eigenen Fähigkeiten vertraut, ist nicht nur motiviert, den Schulabschluss zu schaffen, sondern ist auch ein Gewinn für die Unternehmen und Betriebe. Der Kontakt zu den Betrieben eröffnet ihnen zudem bessere Chancen auf einen Ausbildungsplatz.

Die SchuB-Klassen haben hervorragenden Erfolg gezeigt: Von 206 Schülerinnen und Schüler, die in Hessen seit 2004 daran teilgenommen haben, haben 188 einen Hauptschulabschluss erreicht. Die Erfolgsquote liegt also bei über 90 Prozent. Ohne diesen „Schub“ hätten die meisten von ihnen wohl den Schulabschluss verpasst. Diesen positiven Effekt mögen auch folgenden Zitate von Schülerinnen und Schüler belegen: „Letztes Jahr hatte ich keine Lust mehr auf Schule, aber mit dem Projekt SchuB ist das was ganz anderes.“<sup>9</sup> Oder: „Meine Noten sind jetzt auch gut. Lauter Zweier und Dreier. Vorher, also bevor ich in die SchuB-Klasse ging, hatte ich keine Lust auf gar nichts. In die Schule bin ich oft gar nicht gegangen. Seit ich arbeite, merke ich, wie leicht Schule eigentlich ist. Und Spaß macht. Jedenfalls meistens.“<sup>10</sup> In einer der SchuB-Klassen bin ich einem Schüler begegnet, der sich nach erfolgreichem Schulabschluss und dem Erwerb eines Ausbildungsplatzes in einer Schreinerei sogar vorgenommen hat, künftig den Meistertitel zu erwerben – ein

eindrucksvolles Beispiel wie einem schon als „Bildungsverlierer“ abgestempelten Jugendlichen neues Selbstbewusstsein vermittelt werden konnte.

Das SchuB-Modell soll in Hessen in differenzierter Form künftig auf alle Hauptschulen und Hauptschulzweige der Gesamtschulen ausgeweitet werden. Denn unsere Erfahrungen zeigen, dass diese Förderung nicht nur für leistungsschwache Schülerinnen und Schüler geeignet ist, sondern dass die Hauptschule damit insgesamt ein neues, attraktives Profil erhalten kann. Die Tageszeitung *Die Welt* schrieb dazu: „Von wegen, die Hauptschule ist tot. Ein Reformprojekt in Hessen zeigt, wie sie doch noch eine Zukunft haben kann. [...] Die Schüler, die man oft mit dem herabwürdigenden Wort ‚Restschüler‘ brandmarkt, arbeiten gut mit.“<sup>11</sup>

Zahlreiche weitere Förderinitiativen in den unterschiedlichen Schulformen wären zu nennen, die darauf ausgerichtet sind, herkunftsbedingte Nachteile auszugleichen und eine bestmögliche individuelle Förderung zu ermöglichen. Dazu nur einige Beispiele:

- der Bildungs- und Erziehungsplan „Bildung von Anfang an“, der Kindergärten und Grundschulen miteinander vernetzt und ein durchgreifendes Förderkonzept für das Alter von 0 bis 10 Jahren bietet,
- individuelle Förderpläne für leistungsschwache Schülerinnen und Schüler,
- Leseförderkonzepte in allen Grundschulen,
- Osterferiencamps für versetzungsgefährdete Schülerinnen und Schüler,
- Hilfe bei der Berufsorientierung,
- Erziehungsvereinbarungen.

Diese und andere Förderkonzepte greifen. Dies belegen nicht nur die erfreulichen Ergebnisse der SchuB-Klassen. So konnte die Zahl der Schülerinnen und Schüler ohne Abschluss in Hessen von 1999/00 (22,9 Prozent) bis 2005/06 (14,4 Prozent) erheblich gesenkt werden. Zugleich stieg der Anteil der ausländischen Schülerinnen und Schüler in den Realschulen von 2001/2002 bis 2006/2007 um 3,2 Prozent, in den Gymnasien in demselben Zeitraum um 3,7 Prozent.

Diese Fortschritte gilt es weiter auszubauen. Denn Bildung ebnet gerade auch jungen Menschen mit Migrationshintergrund den Weg in die Gesellschaft und auf den Arbeitsmarkt. Bundesinnenminister Wolfgang

Schäuble schrieb dazu in einem Zeitungsbeitrag: „Eine abgeschlossene Ausbildung und ein Arbeitsplatz sind die sicherste Grundlage [...] für gelingende Integration, weil sie im Ergebnis gesellschaftliche Teilhabe und Anerkennung durch Leistung bewirken.“<sup>12</sup> Zugleich gilt natürlich das, was die Bundesministerin für Bildung und Forschung Annette Schavan in einem Beitrag hervorhob: „Wir müssen die Jugendlichen sehen, die Hilfe brauchen. [...] Gleichzeitig dürfen wir aber die nicht aus den Augen verlieren, die ihren Weg erfolgreich gehen, die selbstbewusst in der Gesellschaft leben und als Integrationsbotschafter und ermutigende Vorbilder für andere wirken.“<sup>13</sup> Die Gruppe der Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund ist in sich sehr unterschiedlich, abhängig etwa vom Zeitpunkt der Zuwanderung, von der nationalen bzw. ethnischen Herkunft, dem familiären Hintergrund oder der religiösen Zugehörigkeit. Verallgemeinerungen sind also falsch, und schulische Probleme bestehen nur bei einem Teil dieser Kinder und Jugendlichen.

### 3. ERZIEHUNG ZU OFFENHEIT UND TOLERANZ

Das Erlernen der deutschen Sprache und die Erlangung eines Schulabschlusses sind wesentliche Voraussetzungen für eine gelingende Integration. Junge Menschen werden damit erst in die Lage versetzt, sich gleichberechtigt und eigenverantwortlich in unserer Gesellschaft einzubringen, soziale Kontakte aufzubauen und positive Zukunftsaussichten zu erlangen. Parallel dazu hat die Schule selbstverständlich auch die Aufgabe, Kinder und Jugendliche zu Toleranz und einem vorurteilsfreien Miteinander zu erziehen. Mit Sprachkenntnissen und einer guten Schulbildung ist viel erreicht, aber das ist nicht alles. Zur Integration gehört, innerlich in unserer Gesellschaft „anzukommen“ und das richtige Gleichgewicht zu finden zwischen der Bewahrung der eigenen Identität und der Übernahme von Werten und Verhaltensweisen, die das Zusammenleben in Deutschland bestimmen. Dabei zu helfen, ist grundsätzlich ein Auftrag aller Fächer. Ganz wesentlich ist aber, sich bewusst zu machen, dass manche kulturelle Unterschiede zwischen Einheimischen und Zuwanderer religiös bedingt sind. In den unterschiedlichen Religionen haben sich über die Jahrhunderte auch unterschiedliche Lebenskulturen herausgebildet, die weit über das eigentliche Glaubensleben hinaus den Alltag der Menschen erfassen, etwa die Kleidung, die Nahrung, den Wochen- und Arbeitsrhythmus, das Verhältnis der Geschlechter. Das muss man wissen, wenn man Menschen respektvoll begegnen will.

In der westlichen Welt sind diese Ausprägungen (in allen Religionen) heute zunehmend schwächer erkennbar. Damit erwächst die Gefahr, dass wir in diesen Fragen unsensibler werden und gerade dadurch Konflikte auslösen. Dies beginnt mit Vorurteilen und Hänseleien auf den Schulhof und reicht bis zu gewaltsamen Konflikten. Die Beschäftigung mit den Religionen bzw. die religiöse Erziehung in der Schule wird daher umso wichtiger. Ganz unabhängig davon, ob wir selbst religiös sind und einer Religion angehören, sollten wir uns doch darum bemühen, eine Sensibilität für das Religiöse und davon geprägte Lebensweisen zu entwickeln. Denn nur dann kann man sich in den anderen hineindenken und ihn verstehen. Nur dann sind auch Konflikte, die aus Unverständnis, Ignoranz und Missverständnissen herrühren, vermeidbar.

Die Evangelische Kirche in Deutschland (EKD) hat in einer Handreichung zu diesem Thema geschrieben: „Jede Religion stellt ein eigenes Universum dar, das die Kultur der Menschen zentral bestimmt [...]. Durch die Begegnung mit Menschen anderen Glaubens, besonders mit Muslimen, werden wir auf diesen Sachverhalt neu aufmerksam gemacht, nachdem Ideologien und Säkularismus unseren Blick dafür lange Zeit verstellten. [...] Die Erfahrung lehrt, dass die interreligiöse Begegnung zur vertieften Nachfrage nach den Grundlagen des eigenen Glaubens anregt. Je sicherer man in der eigenen Glaubenstradition zu Hause ist, desto offener und liebevoller kann die Hinwendung zu Menschen anderen Glaubens geschehen, und desto tiefer wird auch das Verstehen anderer Religionen sein.“<sup>13</sup> Danach liegt in der Begegnung der unterschiedlichen Religionen und Kulturen und in der Notwendigkeit der Integration sogar eine Chance, das religiöse Bewusstsein der Menschen wieder zu stärken. In den Schulen ist hierbei natürlich besonders, aber nicht nur der Religionsunterricht gefragt. Uns sollte darüber hinaus aber auch bewusst sein, dass der schulische Bildungs- und Erziehungsauftrag überhaupt – und somit der Unterricht in allen Fächern – in den meisten Schulgesetzen an eine Bildung im Sinne christlich-humanistischer Kultur gebunden ist, die zugleich Offenheit und Toleranz zum Ziel hat.

*Veränderte Fassung eines Vortrages, gehalten am 10.09.2007*



- 1| *Älter – weniger – bunter. Bericht der Enquetekommission „Demografischer Wandel – Herausforderung an die Landespolitik“ des Hessischen Landtags. Berlin 2007, S. 143-146.*
- 2| *Ebd., S. 144.*
- 3| *Konsortium Bildungsberichterstattung (Hg.): Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur Bildung und Migration. Im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Bielefeld 2006, S. 143.*
- 4| *PISA-Konsortium Deutschland (Hg.): PISA 2003. Der Bildungsstand der Jugendlichen in Deutschland – Ergebnisse des zweiten internationalen Vergleichs. Münster u.a. 2004, S. 272. Ähnlich PISA-Konsortium Deutschland (Hrsg.): PISA 2006. Die Ergebnisse der dritten internationalen Vergleichsstudie. Münster u.a. 2007, S. 338, 341ff.*
- 5| *Ebd., S. 347.*
- 6| *Ebd., S. 355.*
- 7| *dpa-Meldung, 05.06.07.*
- 8| *Berliner Rede: Bildung für alle. Bundespräsident Horst Köhler am 21. September 2006 in der Kepler-Oberschule.*
- 9| *Offenbach-Post, 23.01.2007.*
- 10| *Frankfurter Rundschau, 09.3.2007.*
- 11| *Die Welt, 19.11.2007.*
- 12| *Wolfgang Schäuble: Muslime in Deutschland. In: FAZ, 27.09.2006.*
- 13| *Annette Schavan: Integration durch Bildung. Was wirklich zählt. In: Die Welt, 14.07.2007.*
- 14| *Zusammenleben mit Muslimen in Deutschland, 2000.*

## AUTORINNEN UND AUTOREN

*Professor Dr. Maria Böhmer MdB  
Staatsministerin im Bundeskanzleramt  
Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und  
Integration*

*Professor Dr. Klaus F. Zimmermann  
Direktor des Instituts zur Zukunft der Arbeit  
Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften, Universität Bonn  
Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung*

*Dr. Frank-Jürgen Weise  
Vorsitzender des Vorstandes der Bundesagentur für Arbeit*

*Armin Laschet  
Minister für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes  
Nordrhein-Westfalen*

*Karin Wolff MdL  
Kultusministerin des Landes Hessen von 1999 bis 2008*

## ANSPRECHPARTNER IN DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG

*Dr. rer. nat. Norbert Arnold  
Teamleiter Gesellschaftspolitik  
Hauptabteilung Politik und Beratung  
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.  
10907 Berlin  
Tel.: 030 / 2 69 96 35 04  
Fax: 030 / 2 69 96 35 51  
E-Mail: [norbert.arnold@kas.de](mailto:norbert.arnold@kas.de)  
<http://www.kas.de>*