

Unverkäufliche Leseprobe



Daniel Thym

Migration steuern

Eine Anleitung für das Hier und Jetzt

2025. 237 S.

ISBN 978-3-406-83012-9

Weitere Informationen finden Sie hier:

<https://www.chbeck.de/37976538>

© Verlag C.H.Beck GmbH Co. KG, München
Diese Leseprobe ist urheberrechtlich geschützt.
Sie können gerne darauf verlinken.

Daniel Thym
Migration steuern

EDITION
MERCATOR
C·H·Beck

Daniel Thym

Migration steuern

Eine Anleitung
für das Hier und Jetzt

C.H.Beck

EDITION
MERCATOR
C·H·Beck

Gefördert durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Rahmen des «Forschungsinstituts Gesellschaftlicher Zusammenhalt» (FGZ), Förderkennzeichen 01UG2450KY.

© Verlag C.H.Beck GmbH & Co. KG, München 2025
Wilhelmstraße 9, 80801 München, info@beck.de
Alle urheberrechtlichen Nutzungsrechte bleiben vorbehalten.
Der Verlag behält sich auch das Recht vor, Vervielfältigungen dieses Werks zum Zwecke des Text and Data Mining vorzunehmen.
www.chbeck.de
Umschlagkonzept: Hanna Kronberg, GROOTHUIS Gesellschaft der Ideen und Passionen mbH
Umschlagabbildungen: shutterstock/miniartkur
Satz: C.H.Beck.Media.Solutions, Nördlingen
Druck und Bindung: Druckerei C.H.Beck, Nördlingen
Printed in Germany
ISBN 978 3 406 83012 9



verantwortungsbewusst produziert
www.chbeck.de/nachhaltig
produktivsicherheit.beck.de

Inhalt

1. Deutschland braucht ein neues Selbstverständnis 9
 - Eine öffentliche Debatte ohne Illusionen 11
 - Einwanderungsrepublik statt Migrationshintergrund 12
 - Die Mitte ist nicht langweilig 16

2. «Einwanderungsland» ist kein Schönwetterbegriff 19
 - Langzeitfolgen einer Einwanderung wider Willen 20
 - Steuerungsverzicht als deutscher Sonderweg 24
 - Gestalten statt Verwalten ist anstrengend 27
 - Fehlvorstellung I: Steuerung funktioniert nicht 29
 - Fehlvorstellung II: Deutschland verändert sich nicht 33
 - Es braucht einen neuen Grundkonsens 37

3. Wirtschaft: Rettung vor der
«demografischen Klippe» 40
 - Wettbewerb um die besten Köpfe 41
 - Arbeitskräfte aus der ganzen Welt 47
 - Asylmigration folgt einer anderen Dynamik 52
 - Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten 58
 - Spurwechsel statt Abschiebung? 61
 - Sozialstaat: Glücksfall und Belastung 65
 - Arbeit und Asyl getrennt wertschätzen 69

4. Asyl: Wir sind (nicht) die Guten 73
 - «Humanität und Ordnung» als Mittelweg 75
 - Es droht keine neue Völkerwanderung 77

Klimawandel verstärkt die Migrationsursachen 80
Großzügige Definition des Schutzbedarfs 82
Asyl als Schutz auf Zeit 87
Wann Zurückweisungen rechtswidrig sind 91
Aus den Augen, aus dem Sinn? 98
Verfahren als bürokratischer «Flaschenhals» 101
Ausgelagerte Asylverfahren in Drittstaaten 107
«Türsteher» Europas: organisierte Scheinheiligkeit 116

5. Moral und Eigeninteresse:

Wie beides zusammenpasst 122
«Zwei Seelen wohnen, ach! in meiner Brust» 123
Mittelweg zwischen offenen Grenzen und «Asylstopp» 125
Eine Portion Egoismus gehört dazu 128
Ein «Asylparadox», das keines ist 133
Bisherige Strategie: Härten unsichtbar machen 137
Mit Kontrollsignalen der «Migrationsangst» begegnen 141
Toolbox statt einfacher Lösungen 146
Legale Einreisewege statt Abschottung 150
Dem Abwärtsstrudel entkommen 157

6. Von der «Integration» zum «Zusammenhalt» 163

Wann die Frage nach der Herkunft deplatziert ist 164
Drei Phasen mit ungleichen Herausforderungen 168
Wohnung, Sprache und Arbeit sind nur der Anfang 174
Eine Aufgabe für die gesamte Gesellschaft 177
Sichtbare Minderheiten in der
«superdiversen» Gesellschaft 181
Was heißt «Rassismus», und was hilft gegen ihn? 183
Vorbilder sind besser als Quoten 187

7. Einwanderungsrepublik Deutschland	193
Der «Doppelpass» beinhaltet einen Widerspruch	194
Was heißt «deutsch» heutzutage?	198
Für ein neues Deutschlandbild	202
Zuwanderung und Zusammenhalt sind nicht dasselbe	207
Leitplanken für einen migrationspolitischen Paradigmenwechsel	211
Anmerkungen	221
Register	237

1.

Deutschland braucht ein neues Selbstverständnis

Wenn ich ein Interview gebe, bin ich neugierig. Welches Bild wählt die Redaktion dieses Mal zur Illustration? Verbreitet sind zwei Optionen. Die positive Variante setzt auf eine Hochglanzfotografie dynamischer junger Menschen mit unterschiedlichen Hautfarben, darunter gerne eine modische Frau mit farbigem Kopftuch, das Selbstbestimmung ausstrahlt. Beim Gegenentwurf dominieren düstere Farben und schlecht rasierte junge Männer, die wie Gangster in einer Gruppe zusammenstehen und nicht direkt in die Kamera schauen. Es ist beinahe wie bei Pippi Langstrumpf: Jeder macht sich die Welt, wie sie ihm oder ihr gefällt.

Das Spannende an den Bildern ist, dass sie zeigen, wie polarisiert in Deutschland über Migration gedacht wird. Schöne neue Welt der Vielfalt hier, die Fremden als Gefahr dort. Beides ist zu einfach: Fluchtbewegungen haben eine andere Dynamik als die Fachkräfteanwerbung; kulturelle Vielfalt bereichert und ist konfliktbehaftet zugleich; neu Eingereiste begegnen anderen Herausforderungen als die (Ur-)Enkel der Gastarbeiter. Es ist falsch, alles über einen Kamm zu scheren, als ob Migration etwas Einheitliches wäre. Passend wäre also eine Collage vieler Bildausschnitte, was sich für die Medien jedoch nicht eignet.

Dieses Buch will die Kategorien aufbrechen. Unsere Gesellschaft hat dies bitter nötig, denn die Debatte ist viel zu oft geprägt von Schwarz-Weiß-Denken. Das Asylrecht soll entweder abgeschafft werden oder faktisch offene Grenzen bedeuten; einige beklagen Rassismus, wo andere vor Terrorismus warnen; eine fest-

stehende Leitkultur wetteifert mit multikultureller Beliebigkeit. Befördert werden solch binäre Denkmuster durch populistische Akteure, die die Uhr zurückzudrehen und den geschlossenen Nationalstaat wiederherzustellen versprechen. Ein solcher Rückzug in das sprichwörtliche Schneckenhaus ist weder realistisch noch wünschenswert.

Es wäre freilich ein Fehler, auf die populistische Vereinfachung mit einem besänftigenden «Alles wird gut» zu reagieren. Stattdessen müssen Gesellschaft und Politik die Herausforderung annehmen, über Einwanderung angstfrei zu sprechen. Migration bedeutet für die deutsche Gesellschaft immer auch ein Rendezvous mit der Globalisierung, von der sie in den vergangenen Jahrzehnten erheblich profitierte. Sie konfrontiert die mit Frieden und Wohlstand gesegnete Bundesrepublik mit geopolitischen Konflikten, krassen Ungleichheiten und kulturellen Spannungen, die viele Deutsche bisher allenfalls aus dem Fernsehen kannten.

Es ist anstrengend, über solche Themen konstruktiv zu streiten und sodann die richtigen Entscheidungen zu treffen. Ebendies ist jedoch zwingend, damit die Bevölkerung die Zukunft Deutschlands als Einwanderungsland als Fortschritt empfindet. Dieses Buch will dabei helfen, die Handlungspotenziale zu identifizieren, wie man Migration sinnvoll steuert und ein Selbstbild entwickelt, das die vielfältige Gesellschaft zusammenhält. Es richtet sich an die gesamte Bevölkerung: Politik, Deutsche und Nichtdeutsche, Medien, Wissenschaft, Verbände und Ehrenamt. «Wir»¹ müssen miteinander in ein Gespräch treten, wie wir das Einwanderungsland zum Erfolg führen.

Eine öffentliche Debatte ohne Illusionen

Damit dies gelingt, müssen alle Seiten vermeintliche Gewissheiten hinterfragen. Bürgerliche und Konservative verschlossen jahrzehntelang die Augen vor der Einwanderungsrealität, sehen Wandel skeptisch und schätzen ein kollektives Selbstbild, das kulturelle Gemeinsamkeiten achtet; früher nannte man das die «Nation». Linke und Progressive fordert die Einwanderungspolitik ebenso heraus. In Zeiten eines Wirtschaftsbooms vergisst man leicht, dass Ressourcen endlich sind und ein großzügiger Sozialstaat nicht grenzenlos geöffnet werden kann. Wer die Gleichheit aller Menschen hochhält, tut sich schwer mit Abschiebungen und einer Auswahl nach der wirtschaftlichen Nützlichkeit.

Erschwert wird eine sachliche Debatte durch die verbreitete Moralisierung und Emotionalisierung der Migration. Die Toten im Mittelmeer und die Opfer rassistischer Anschläge konkurrieren um öffentliche Aufmerksamkeit mit den Kosten des Asylsystems und antisemitischen Demos von Menschen arabischer Herkunft. Das Problem ist längst nicht mehr, *ob*, sondern *wie* Deutschland über Einwanderung diskutiert. Wer meint, dass es Denk- oder Sprachverbote gebe, hat noch nie die Kommentarspalten in digitalen Medien gelesen. Schon vor einem Jahrzehnt dominierte Thilo Sarrazins *Deutschland schafft sich ab* fünf Monate lang die *SPIEGEL*-Bestsellerliste.

Nun ist nicht jeder ein kleiner Sarrazin, der Probleme anspricht. Umgekehrt plädieren nicht alle, die eine strenge Asylpolitik kritisieren, für offene Grenzen. Dennoch erschwert die Polarisierung es Staat und Gesellschaft, einen Mittelweg zu beschreiten, der in der Praxis auch funktioniert. Ich schreibe dieses Buch im Jahr 2024, als Umfragen die Migration wieder einmal als eines der wichtigsten Themen ausweisen und eine Mehrheit es den etab-

lierten Parteien nicht zutraut, eine vernünftige Lösung für die Einreiseregeln und das gesellschaftliche Miteinander zu entwerfen.

Dabei geht es in keiner Weise darum, der AfD oder Sahra Wagenknecht hinterherzulaufen oder den Diskurs nach rechts zu verschieben. Beides passiert in Politik und Medien nicht nur im Wahlkampf zwar vereinzelt. Dies ändert jedoch nichts daran, dass radikale und populistische Kräfte von einer Unzufriedenheit mit dem Status quo profitieren, die letztlich nur ein Symptom für ein tieferliegendes Defizit darstellt.

Das Bekenntnis zum Einwanderungsland ist keine entpolitisierende Konsensformel, die vorgibt, wie Staat und Gesellschaft sich zu verhalten haben. In einem Einwanderungsland kann man legitimerweise unterschiedlicher Meinung darüber sein, wer einreisen darf und wie ein Selbstbild aussieht, das die vielfältige Gesellschaft eint. In dieser unausweichlichen Debatte muss die demokratische Mitte ein eigenes Angebot unterbreiten. Dieses Buch möchte hierzu eine Anleitung bieten.

Einwanderungsrepublik statt Migrationshintergrund

60 Jahre nach der Unterzeichnung des deutsch-türkischen Gastarbeiterabkommens wandte sich Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier (SPD) an die Kinder und Enkel: «Sie sind eben nicht ›Menschen mit Migrationshintergrund‹, sondern Deutschland ist ein Land mit Migrationshintergrund geworden.»² Das war in doppelter Hinsicht schlau. Das Staatsoberhaupt reagierte auf den Vorwurf von Verbänden und Wissenschaft, der Begriff «Migrationshintergrund» grenze aus oder sei sogar latent rassistisch. Allerdings verabschiedete Steinmeier den Begriff nicht, sondern verwendete ihn für das Land als Ganzes. Das trifft es auf den

Punkt. Es wäre ein Missverständnis, wenn man annähme, dass Einwanderung eine Gesellschaft nicht verändert. Wir müssen konstruktiv darum ringen, was «deutsch» heutzutage heißt.

Es ist kein Zufall, dass der Bundespräsident seine Rede bei einem Festakt zum deutsch-türkischen Abkommen hielt. In der öffentlichen Wahrnehmung war die Gastarbeit aus der Türkei das prägende Ereignis der ersten Einwanderungsdekaden, obwohl «nur» 12 Prozent aller Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland aus der Türkei kommen oder türkische Vorfahren haben.³ Diese überraschend niedrige Ziffer zeigt exemplarisch, dass der öffentliche Diskurs einzelne Facetten überbetont.

Das gilt für die Herkunftsländer ebenso wie für die Einreisegründe. Häufig herrscht der Eindruck vor, als ob Einwanderung vor allem über den Asylkanal stattfindet, obwohl in den 2010er Jahren insgesamt 2,3 Millionen Menschen aus anderen EU-Ländern sich in Deutschland niederließen – viele zum Arbeiten.⁴ Wer verstehen will, wie Deutschland sich für die Zukunft fit macht, muss all diese Facetten in den Blick nehmen, auch wenn für manche Fragen leichter eine Antwort zu finden ist als für andere.

Tatsächlich dürfte eigentlich niemand noch daran zweifeln, dass die Gestaltung der Einwanderung ein zentrales Zukunftsthema ist. Für die alternde Gesellschaft ist die Fachkräftezuwanderung eine wirtschaftliche Überlebensfrage. Gleichzeitig ist Europa von Ländern umgeben, die politisch instabil und deutlich ärmer sind. Von dort werden sich auch künftig Menschen aufmachen. Es wäre eine Illusion, die Zugbrücke hochziehen und sich vom Rest der Welt abschotten zu wollen oder umgekehrt zu denken, dass die Einwanderung eine Art Naturereignis sei, an dem man wenig ändern könne. Deutschland braucht eine konstruktive Debatte, wie Einreise und Integration zu gestalten sind.

Einwanderung ist längst kein Nischenthema mehr, das nur die Zugewanderten und Migrationsexperten betrifft. Das Thema ge-

hört ins Zentrum, weil die Einwanderung die gesamte Gesellschaft verändert. Die Wirtschaft, der Sozialstaat, die Demokratie, das Bildungswesen, die Medien, die Pop- und Hochkultur: Sie alle müssen Migration mitdenken. Die Aufgabe besteht darin, die Veränderung nicht als Schicksal zu begreifen, sondern mit Neugierde die in die Zukunft gerichteten Handlungspotenziale von Staat und Gesellschaft zu erkunden.

Im abschließenden Kapitel schlage ich für diesen Erkundungsprozess den Begriff der «Einwanderungsrepublik Deutschland» vor. Einwanderung bedeutet so viel mehr als Sprachkurse für Asylberechtigte, die Pizza beim Italiener nebenan oder eine diverse Fußball-Nationalmannschaft. Die zentrale Message des Buches lautet, dass Einwanderung das Land zwangsläufig verändert, Politik und Gesellschaft jedoch mitbestimmen, wohin die Reise geht. Einwanderung kann und muss gestaltet werden.

Es hat einen doppelten Vorteil, dass die Formel von der Einwanderungsrepublik bisher nicht geläufig ist. Zum einen hilft der neue Begriff allen Seiten dabei, Gewissheiten zu hinterfragen. Hierbei signalisiert die Kombination der Einwanderung mit dem offiziellen Staatsnamen, dass Migration viele Bereiche maßgeblich prägt. Für den richtigen Umgang damit sind im ersten Schritt die verschiedenen Zugangswege in ihrer Wechselwirkung zu betrachten. Dies hilft zu erkennen, wie man die Einreiseregeln sinnvoll gestaltet und wie sich die Asyl- und die Fachkräftezuwanderung zueinander verhalten. Um diesbezügliche Handlungsoptionen geht es in den Kapiteln drei bis fünf.

Zum anderen besagt der Begriff der Einwanderungsrepublik, dass die Migration in einen bestehenden Staat im Herzen Europas stattfindet, der sich aufgrund des Zuzugs verändert, aber dennoch das Land der Deutschen bleibt, in dem alle Eingewanderten eine gleichberechtigte Mitgliedschaft besitzen. Es geht darum, anstelle eines Gegeneinanders von feststehender Leitkultur und multikul-

tureller Beliebigkeit einen Weg aufzuzeigen, der die Integration sichert und den Zusammenhalt stärkt. Hiervon handeln die Kapitel sechs und sieben.

Nun ist das Einwanderungsgeschehen dynamisch und verändert sich dauernd. Wer hätte gedacht, dass Russland die Ukraine überfällt und die europäischen Nachbarländer binnen kurzer Zeit mehrere Millionen Vertriebene aufnehmen. Die Mordanschläge in Solingen und Aschaffenburg bewirkten eine hitzige Debatte über Abschiebungen, überraschend stürzte das syrische Assad-Regime und die Verwaltung bemühte sich redlich, die bürokratischen Hürden für die Fachkräfteeinwanderung abzubauen. Auch in Zukunft werden regelmäßig neue Themen aufkommen.

Eben hierauf muss sich Deutschland einstellen. Die Gestaltung der Einwanderung ist eine Daueraufgabe. Es wäre eine Illusion, wenn die Politik glaubte, mittels einer «Lösung» das Thema ein für allemal abräumen und danach zur sonstigen Tagesordnung übergehen zu können. Anstatt einer feststehenden Marschroute zu folgen, müssen Staat und Gesellschaft bei der Migrationssteuerung immer wieder flexibel auf neue Chancen und Herausforderungen reagieren. Das bringt es mit sich, dass nicht nur ich als Experte bisweilen den Eindruck habe, das Karussell drehe sich so schnell, dass man den Überblick verliert.

Damit dies nicht passiert, ist es notwendig, einen Schritt zurückzutreten, um auf einer mittleren Abstraktionsebene mögliche Lösungswege zu identifizieren. Wer ein klares Verständnis davon hat, was Deutschland als Einwanderungsland auszeichnet, wird auf neue Ereignisse leichter eine passende Antwort finden. Genau dies leistet dieses Buch. Seine sieben Kapitel verwenden zahlreiche Beispiele, ohne sich im Klein-Klein des Asylrechts oder der Bildungspolitik zu verlieren.

Die Zielsetzung lautet dabei keineswegs, mit der Autorität des Wissenschaftlers den richtigen Weg vorzugeben, wer einreisen

darf und wie das Selbstbild auszusehen hat. Über viele Themen darf und muss man unterschiedlicher Meinung sein. Als Einwanderungsrepublik muss Deutschland konstruktiv darüber streiten lernen, wie seine Vision für Migration und Integration aussieht. Radikale Kräfte gewinnen, wenn der öffentliche Diskurs es nicht schafft, unterschiedliche Sichtweisen gegenüberzustellen und eine Entscheidung zu treffen, die praktisch funktioniert.

Die Mitte ist nicht langweilig

Ich schreibe dieses Buch während eines Forschungssemesters an der Universität von Kalifornien an einem Zentrum für vergleichende Migrationsstudien in San Diego. Diese örtliche Distanz war ungemein lehrreich. Die USA sind ein abschreckendes Beispiel dafür, dass Einwanderung als Spaltpilz die Demokratie gefährdet, wenn die gesellschaftliche Mitte keine überzeugende Vision zur Zukunft der Migration entwickelt. Wenn Deutschland diesem Schicksal entkommen möchte, muss die Politik überzeugende Antworten präsentieren.

Dass dies derzeit nur begrenzt gelingt, liegt nicht nur an der Aufmerksamkeitsökonomie der Medien, die pointierte Zuspitzungen präferieren. Vielmehr fehlt ein überzeugendes Deutungsangebot, obwohl eine solche ausgleichende Politik die alte Bonner und frühe Berliner Republik lange Zeit auszeichnete.⁵ Auch heutzutage ist es alles andere als langweilig, die Chancen von Einwanderung ebenso anzuerkennen wie die Risiken und Nebenwirkungen. Immer wieder zeigen Umfragen, dass die meisten Menschen in Deutschland so denken.

Dieses Buch basiert auf den Erfahrungen, dem Wissen und den Gesprächen, die ich in 20 Jahren in Wissenschaft, Politikberatung und Medien sammeln durfte. Ich selbst bin Juraprofessor, doch

dies ist kein juristisches Buch. Migration und Integration verlangen eine Kombination unterschiedlicher Sichtweisen, die ich als stellvertretender Vorsitzender des Sachverständigenrats für Integration und Migration, als Sprecher des Standorts Konstanz im bundesweiten Forschungsinstitut Gesellschaftlicher Zusammenhalt und als Mitglied des Exzellenzclusters «Kulturelle Grundlagen von Integration» an der Universität Konstanz kennenlernen durfte. Bei über zwanzig Sachverständigenanhörungen im Innenausschuss des Deutschen Bundestages lernte ich das politische Geschäft kennen und wirkte an der Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit mit. Regelmäßig trete ich in den Medien auf.

Bei all diesen Anlässen darf man wissenschaftliche Sachlichkeit nicht mit politischer oder moralischer Objektivität verwechseln. Die eine richtige Antwort gibt es auf die meisten Fragen nicht. In Wissenschaft, Politik und Gesellschaft konkurrieren verschiedene Sichtweisen je nach theoretischem Standpunkt, politischer Präferenz und persönlichen Erfahrungen. Im Idealfall ergänzen sich diese und treten in einen konstruktiven Wettstreit, wie Deutschland sich als Einwanderungsland aufstellt.

Genau dies meine ich, wenn ich von der «Mitte» spreche: mit Augenmaß eine Bandbreite an Lösungen zu identifizieren, innerhalb derer sich politische und gesellschaftliche Mehrheiten finden lassen. Das gelingt nur, wenn die Parteien die Kompromissuche ernsthaft betreiben. Nachhaltig wird diese nur sein, wenn die Ergebnisse in der Praxis auch funktionieren. Das verlangt bisweilen einen Neuanfang, der radikal wirkt, in der Sache jedoch langfristig besser funktioniert als ein Durchwursteln.

Auch ich bin als Autor nicht neutral. Gewiss unterscheidet sich die Wissenschaft mit ihren nachvollziehbaren Methoden, den empirischen Untersuchungen und der sorgfältigen Lektüre vom bloßen Bauchgefühl. Dennoch spielen Erfahrungen und Erlebnisse

eine Rolle. Ich habe es dabei immer als Vorteil empfunden, dass ich als schwuler Mann mich nicht mit *Gender Studies*, sondern mit der Einwanderung beschäftige, obwohl ich diese, abgesehen von längeren Auslandsaufenthalten, nicht aus eigener Erfahrung kenne. Genau darum geht es, wenn der Bundespräsident von Deutschland als «Land mit Migrationshintergrund» spricht. Einwanderung verändert die gesamte Gesellschaft, nicht nur diejenigen, die selbst einreisen oder (Groß-)Eltern haben, die nach Deutschland kamen.

Ohnehin wäre es ein Fehler, die öffentlichen Debatten über Einwanderung entlang simpler Gegensatzpaare wie eingewandert und alteingesessen zu führen, als ob es sich um zwei monolithische Gruppen handelte. Die «alten weißen Männer» in Dresden, die nach der Wende ihren Job verloren, haben eine andere Lebensgeschichte als eine französische Ärztin, die sich während des Auslandsstudiums in Düsseldorf verliebte und bis heute dort lebt. Die (Ur-)Enkel der Gastarbeiter sind in einer anderen Situation als Flüchtlinge aus Somalia, die erst mühsam Deutsch lernen müssen. Aus Afghanistan kommen Frauenrechtlerinnen ebenso wie strenggläubige Muslime, die die Gleichberechtigung ablehnen. In Deutschland engagieren sich einige für Pro Asyl, andere für die AfD und Sahra Wagenknecht.

Natürlich sind diese Beispiele bewusst plakativ – ebenso wie die Bilder, die die Medien zur Illustration meiner Interviews auswählen. Sie bekräftigen jedoch gerade deshalb, warum wir endlich das Schwarz-Weiß-Denken überwinden müssen. Nur mit einer offenen Diskussion über Chancen und Defizite, Konflikte und Erfolge wird die Mitte die Deutungshoheit darüber zurückerlangen, wie Deutschland sich als Einwanderungsrepublik selbstbewusst für die Zukunft aufstellt.

2. «Einwanderungsland» ist kein Schönwetterbegriff

Jahrzehntelang hat der Streit, ob Deutschland ein Einwanderungsland sei oder nicht, eine notwendige Debatte darüber verhindert, wie Migration und Integration sinnvoll gestaltet werden. Das muss sich ändern. Rein faktisch besteht kein Zweifel mehr, dass Deutschland längst ein Einwanderungsland ist: 18 Prozent der Bevölkerung wurden im Ausland geboren; noch mehr haben eine familiäre Einwanderungsgeschichte. Damit ist der Anteil derjenigen, die im Ausland geboren wurden, höher als im klassischen Einwanderungsland schlechthin: den USA mit 15 Prozent.¹ In Europa gehört Deutschland ohnehin zur Spitzengruppe.

Dass die Formel vom Einwanderungsland noch immer nicht allgemein akzeptiert ist, liegt auch daran, dass es sich um einen politischen Kampfbegriff handelt. Bis zum heutigen Tag wird dieser häufig mit einem normativen Überschuss verwendet – ganz so, als sei die Anerkennung des Faktischen eine sich selbst erfüllende Prophezeiung, die vorgibt, wer künftig einreisen darf und wie das Miteinander gelingt. Das stimmt nicht. Das Bekenntnis zum Einwanderungsland ist keine entpolitisierende Konsensformel. Es geht nicht darum, ob die Grenzen generell offenstehen oder geschlossen sind. Die Frage ist, wer kommen soll und wie ein kollektives Selbstbild entsteht, das den Zusammenhalt stärkt.

Langzeitfolgen einer Einwanderung wider Willen

Der Schriftsteller Max Frisch prägte den berühmten Satz: «Man hat Arbeitskräfte gerufen, und es kommen Menschen.»² Das Zitat verweist auf die Gastarbeit, die stellvertretend für eine dauerhafte Einwanderung steht, die Staat und Gesellschaft in Deutschland so nicht beabsichtigt hatten, die aber dennoch stattfand – ganz ähnlich wie später die Fluchtmigration. Bereits der Begriff der Gastarbeit veranschaulicht, dass die Arbeitskräfte eigentlich zurückkehren sollten. Tatsächlich machte dies eine Mehrheit auch und baute in der Heimat mit dem Geld und den Erfahrungen, die sie in Deutschland verdient und gesammelt hatten, ein neues Leben auf.³ In der kollektiven Erinnerung dominieren gleichwohl diejenigen, die dauerhaft blieben.

Es gab mehrere Gründe, warum sich viele «Gäste» zum Bleiben entschieden. Eine zeitliche Befristung des Aufenthalts war zwar angedacht, wurde aber nie konsequent umgesetzt, unter anderem weil die deutschen Unternehmen die angelernten Arbeitskräfte behalten wollten. Als das Wirtschaftswunder in meinem Geburtsjahr 1973 mit der Ölkrise abrupt endete, verhängte die sozialliberale Koalition unter Helmut Schmidt (SPD) einen «Anwerbestopp», verzichtete jedoch – ebenso wie alle späteren Bundesregierungen – darauf, die Gastarbeiter abzuschieben, solange diese nicht schwer straffällig wurden. Der Anwerbestopp verbaute gleichzeitig die Möglichkeit, probeweise mit der Option in die Heimat zurückzukehren, doch wieder nach Deutschland zurückzukommen. Stattdessen holten viele die Familien nach, was dazu führte, dass der «Ausländeranteil», wie man damals formulierte, nicht zurückging, sondern umgekehrt zunahm.

Das hatten sich Politik und Gesellschaft anders vorgestellt. Parteiübergreifend wünschten sich die Elite und eine Mehrheit der

Bevölkerung jahrelang keine Einwanderung im größeren Umfang.⁴ Auch viele Gastarbeiter hatten die Rückkehr fest eingeplant, spätestens in der Rente, schoben diese jedoch immer weiter auf: wegen wirtschaftlicher Stagnation im Heimatland, während der Ausbildung der Kinder oder einfach, weil sie irgendwie doch heimisch in *Almanya* geworden waren. Deutschland schlafwandelte im Umgang mit der Gastarbeit zum Einwanderungsland, ohne dass ein Plan dahinter stand.

Politik und Verwaltung improvisierten bei dem, was wir heute Integration nennen. Integrationskurse gab es keine und nur langsam entstanden erste Programme, um die Teilhabe am Arbeitsmarkt, in Bildung und Wohnungswesen zu fördern. Das Gefühl einer Ohnmacht verstärkte sich noch, als die Bundesregierung unter Helmut Kohl (CDU) eine «Rückkehrförderung» auslobte. Alle Erwachsenen sollten 10 500 DM erhalten, wenn sie freiwillig in die Heimat zurückkehrten, was unter Berücksichtigung der Inflation heute 12 300 EUR entspricht. Das funktionierte kaum, stärkte jedoch den Eindruck, dass die Regierung der faktischen Einwanderung hilflos gegenüberstand – ähnliches könnte sich bei der Rückkehr nach Syrien wiederholen. Die Politik erscheint als Getriebene von Umständen, die nun einmal so sind, wie sie sind, auch wenn man es gerne anders hätte. Die Erfahrung als Einwanderungsland wider Willen nährte die spezifisch deutsche Fehlvorstellung, dass die Politik eine Migration verwaltet, die tatsächlich stattfindet, anstatt mitzubestimmen, wer einreist und wer nicht.

Nach der Gastarbeit stiegen die Einreisezahlen über das Asylsystem. Für sich genommen war und ist dies kein Steuerungsver-sagen, weil das Asylrecht allen Schutzbedürftigen ein Bleiberecht zusichert. Dennoch war die Kritik am «Missbrauch des Asylrechts»⁵, mit dem CDU/CSU, SPD und FDP im Dezember 1992 einen damaligen «Asylkompromiss» begründeten, der das Asylrecht mittels einer Verfassungsänderung drastisch einschränkte,

nicht bloß eine Fantasie von Hardlinern. Über das Asylsystem reisen bis heute Personen ein, deren Asylantrag abgelehnt wird, die am Ende aber dennoch dauerhaft bleiben. Sie missachten die gesetzliche Ausreisepflicht und auch Abschiebungen funktionierten schon immer schlecht.

Ausweislich der Statistiken leben in Deutschland über 900 000 Personen, deren Asylantrag abgelehnt wurde.⁶ Entsprechende Bleiberechte erweiterte die Politik wiederholt. Viele bekommen früher oder später eine Aufenthaltserlaubnis, obwohl sie eigentlich hätten ausreisen müssen. Außerdem sind für viele Asylverfahren offiziell andere EU-Staaten zuständig, die Überstellung dorthin scheitert jedoch. Wir werden noch sehen, dass die Politik die Fluchtmigration jenseits der deutschen Grenzen seit vielen Jahren mit harten Methoden steuert. Das ändert aber nichts daran, dass inländische Vollzugsdefizite den Eindruck eines schwachen Staates bekräftigen.

Für (Spät-)Aussiedler und EU-Bürger verzichtete die Politik bewusst darauf, die Einreise aktiv zu steuern. Eine der größten Zuwanderungsgruppen sind vier Millionen (Spät-)Aussiedler deutscher Volkszugehörigkeit, die in den späten 1980er und frühen 1990er Jahren vor allem aus Polen, Rumänien und der ehemaligen Sowjetunion kamen. Damals existierten großzügige Einreiseregeln für die Angehörigen der deutschen Minderheit, die nach dem Zweiten Weltkrieg in den Heimatländern unter Diskriminierung und Verfolgung gelitten hatten. Weithin bekannt sind die Schlagersängerin Helene Fischer, die im sibirischen Krasnojarsk geboren wurde, und die gebürtigen Polen und Fußballweltmeister Lukas Podolski und Miroslav Klose, die zusammen stolze 120 Tore für die deutsche Mannschaft schossen.

In der kollektiven Erinnerung spielen die (Spät-)Aussiedler nur ein Schattendasein, obwohl sehr viele Deutsche zu dieser Gruppe gehören. So dürften viele gar nicht wissen, dass Fischer, Podolski

und Klose einen Migrationshintergrund haben – ganz anders als bei Mesut Özil und İlkay Gündoğan, deren türkische Wurzeln ständig thematisiert werden, obwohl beide in Gelsenkirchen geboren wurden. Die fehlende Sichtbarkeit der (Spät-)Aussiedler liegt auch daran, dass kaum noch welche kommen. Nach dem Mauerfall zog der Bundestag einen Schlusstrich, der diesen Zuwanderungskanal beinahe vollständig versiegen ließ.

Ganz anders verhält es sich mit der Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union. Wie bereits erwähnt, ließen sich zwischen 2010 und 2019 netto 2,3 Millionen Menschen aus anderen EU-Staaten hierzulande nieder – vor allem aus Polen, Rumänien und Bulgarien. Rechtlich und tatsächlich unterscheidet sich die EU-Freizügigkeit fundamental von der Fluchtmigration, was ein Grund dafür sein dürfte, warum sie öffentlich kaum diskutiert wird. Im EU-Binnenmarkt gestaltet sich die Einwanderung unkompliziert. Alle EU-Bürger haben das Recht, mit der Familie ungehindert nach Deutschland einzureisen, um hier zu arbeiten oder zu studieren. Niemand muss Geld für Schlepper ausgeben oder ein Asylverfahren durchlaufen.

Umgekehrt verlangt die EU-Freizügigkeit, alles privat zu organisieren und zu bezahlen: den Job und die Wohnung. Wer das schafft, dem garantiert das europäische Recht in nahezu allen Sachbereichen eine Gleichbehandlung. Die Minderheit sozial schwacher Personen aus Rumänien und Bulgarien ist auch deshalb im Straßenbild sichtbar, weil sie nach der Einreise zuerst einmal keine Sozialleistungen bekommen und häufig betteln. Es ist dies die Ausnahme von der Regel, dass die deutsche Wirtschaft jahrelang ihren Arbeitskräftebedarf aus anderen EU-Ländern befriedigte, ohne dass der Staat sich groß darum kümmern musste. Dieser politisch gewollte Steuerungsverzicht verstärkte den Eindruck, dass die Politik vor allem einen Zuzug verwaltet, der irgendwie stattfindet, ohne dass man viel ändern könnte.

Steuerungsverzicht als deutscher Sonderweg

Die jahrzehntelange Debatte, ob Deutschland ein Einwanderungsland sei oder nicht, nährte bei vielen die Vorstellung, dass sich alles zum Guten wenden würde, wenn Politik und Gesellschaft die Frage nur endlich mit einem beherzten «Ja» beantworteten. Verstärkt wurde dieser Eindruck dadurch, dass die Politik ihre Ziele immer wieder verfehlte. So entstand die spezifisch deutsche Vorstellung, dass die Aufgabe vorrangig darin bestehe, die tatsächlich stattfindende Migration zu verwalten, anstatt deren Ausmaß und Zusammensetzung zu beeinflussen.

Ganz anders verhalten sich die klassischen Einwanderungsländer. Die USA, Kanada und Australien treffen beim Gebietszugang eine aktive Auswahl und ringen um das kollektive Selbstbild. Der Vergleich mit diesen Ländern ist nicht nur deshalb instruktiv, weil dorthin früher viele aus Europa auswanderten. Alle drei Länder besitzen eine vergleichbare Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur. Die Anschlussfähigkeit ist größer als bei den Golfstaaten, die auf ein hartes Gastarbeitsmodell setzen, oder bei Südafrika und Malaysia, wo ebenfalls viele Migranten leben.

Dabei dürfen wir uns von den Bildern in unseren Köpfen nicht in die Irre führen lassen. In der kollektiven Erinnerung Europas war die Auswanderung in die «Neue Welt» ein ungesteuerter Prozess. Die grenzenlose Weite der Prärie in Westernfilmen steht symbolisch für die scheinbar unbegrenzten Möglichkeiten, die sich den europäischen Siedlertrecks in Nordamerika eröffneten. Es ist dies freilich eine unzutreffende Erinnerung. Sklaven wurden gegen ihren Willen nach Amerika verschifft und Chinesen kurzerhand ausgewiesen, nachdem sie das Eisenbahnnetz mitaufgebaut hatten. Die USA, Kanada und Australien wählten schon immer aktiv aus, wer kommen soll und bleiben darf.

Selbst Europäer durften nicht ungehindert einwandern. Die USA verlangten von den Dampfschiffgesellschaften, alle Neuankömmlinge kostenlos zurückzubefördern, die krank, des Lesens unkundig oder auch moralisch zweifelhaft waren, weil sie unter Prostitutionsverdacht standen. Heutzutage würde man die Insel «Ellis Island» am Fuße der Freiheitsstatue in New York, die viele Touristen besuchen, eine Transitzone nennen, wo US-Beamte willkürlich Zurückweisungen aussprachen. Im Jahr 1924 führten die USA für jedes Land eine Obergrenze ein, die unverhohlen Nord- und Ost- gegenüber Südeuropa und Europa den anderen Weltregionen vorzog.⁷ Großbritannien, Skandinavien und Irland profitierten von deutlich höheren Quoten als Italien, Griechenland oder die Türkei, obwohl aus diesen Ländern damals viel mehr Menschen einwandern wollten.

Heute wird in Deutschland häufig Kanada als Vorbild genannt. Das Land gilt vielen als Inbegriff eines «modernen» Einwanderungslandes, das offen um Neuzugänge wirbt und die Vielfalt der Bevölkerung wertschätzt. Von 2025 bis 2027 sollen 1,14 Millionen dauerhafte Einwanderungsvisa ausgestellt werden, obwohl Kanada nur halb so viele Einwohner hat wie Deutschland. Davon sollen 60 Prozent als Arbeitskräfte einreisen, 23 Prozent über den Familiennachzug und weitere 63 000 pro Jahr als Flüchtlinge (17 Prozent).⁸ Nach Deutschland kommen sehr viel weniger über den Arbeitsmarkt, dafür deutlich mehr über das Asylsystem. Hinzu kommt, dass die Geflüchteten von den kanadischen Behörden und privaten Sponsoren ausgewählt werden. Eine irreguläre Zuwanderung gibt es kaum, denn Kanada unterbindet diese radikal. Wer an einem Grenzübergang zu den USA einen Asylantrag stellt, wird kurzerhand zurückgeschickt, weil Kanada die USA als sicheren Drittstaat einstuft, wo keine Verfolgung droht.

Dem Image tut dies keinen Abbruch. Kanada feiert sich für eine großzügige Politik, die alle Dilemmata umgeht, indem Arbeits-

kräfte und Geflüchtete im großen Stil legal mit dem Flugzeug einreisen dürfen. Kein Wunder, dass nicht nur in Deutschland viele davon träumen, dem einwanderungspolitischen Schlaraffenland nachzueifern. Auch Donald Trump beneidet den nördlichen Nachbarn um sein Punktesystem, das Arbeitskräfte gezielt auswählt.⁹ Direkt kopieren können die Europäische Union und die Vereinigten Staaten das kanadische Modell allerdings nicht, weil die geografische Lage eine andere ist. An der Südgrenze zu Mexiko experimentieren die US-Regierungen seit dreißig Jahren mit bisher halbherzigem Erfolg und immer neuen Maßnahmen, um die irreguläre Migration in geordnete Bahnen zu lenken – ähnlich wie die Europäer im Mittelmeer.

Nun sind die Politikansätze klassischer Einwanderungsländer für sich genommen kein Argument, dass Deutschland es ebenso machen sollte. Das gilt umso mehr, als der dunkle Schatten einer offen rassistischen Auswahlpolitik bis heute über den früheren Siedlungskolonien schwebt. So verboten die USA vor 150 Jahren kurzerhand die Einwanderung aus China, während Australien bis 1958 ganz offen eine «White Australia Policy» verfolgte. Eine solche Politik wäre heute eklatant menschenrechtswidrig und scheidet für Deutschland schon deshalb aus.

Trotz dieser Unterschiede zeigt der Vergleich, dass Deutschland einen Sonderweg beschreitet, wenn es darauf verzichtet, die Einwanderung aktiv zu steuern. Aus dem Bekenntnis zum Einwanderungsland folgt nicht, wer einwandern darf und wer nicht. In Kanada, den USA und Australien wendete sich das Blatt inzwischen. An die Stelle einer rassistisch motivierten Selektion trat eine wirtschaftliche Bestenauslese. Davon profitieren nicht nur Europäer. Indien, die Philippinen, Nigeria, Pakistan und Malaysia gehören zu den Top-Herkunftsländern.

Gestalten statt Verwalten ist anstrengend

Für die Politik ist es erst einmal abträglich, als passiv zu erscheinen. Es hat aber auch Vorteile, wenn sich in der Bevölkerung der Eindruck verfestigt, dass der Staat die Einwanderung kaum beeinflussen kann. Ein Steuerungsverzicht entlastet die Politik nämlich davon, selber Kriterien zu definieren, wer kommen soll und bleiben darf, diese sodann im öffentlichen Diskurs zu begründen, auf Kritik zu antworten, die getroffenen Entscheidungen umzusetzen und für eventuelle Defizite geradezustehen. Eine pragmatische Politik kann dann nur die Ärmel hochkrempeln und mit ehrlichem Engagement das Beste aus der faktisch eingetretenen Situation machen.

Das heißt natürlich nicht, dass es in Deutschland keine Kriterien gäbe. Das Aufenthaltsgesetz, das Asylgesetz, das Freizügigkeitsgesetz/EU und das Staatsangehörigkeitsgesetz umfassen zusammen über 200 Paragraphen. Die öffentliche Debatte beachtet diese jedoch kaum. Während die einen pauschal von «Geflüchteten» sprechen, auch wenn die Behörden und Gerichte feststellten, dass der Asylantrag abzulehnen war und die Betroffenen ausreisen müssen, spricht die Gegenseite undifferenziert von «illegaler Migration», wenn Menschen mit Schutzbedarf nach einem Aufenthalt in Ländern wie der Türkei oder Italien in Deutschland um Asyl nachsuchen. Einen deutschen Pass besitzen die Kinder und Enkel der Gastarbeitergeneration meistens von Geburt an. Dennoch werden sie häufig als Ausländer bezeichnet oder ihre Bürgerschaft auf andere Weise untergraben. Es wird munter in einen Topf geworfen, was man besser trennen sollte.

Solche Pauschalisierungen prägen viele Kontroversen, die häufig scheinbar bewährten Ritualen folgen. Die eine Seite beklagt vereinfacht jede Restriktion als Abkehr von der reinen Lehre, wo-

nach Einwanderungsländer die Einreise frei nach dem Motto «kein Mensch ist illegal» eigentlich nicht begrenzen dürfen. In letzter Konsequenz läuft das auf offene Grenzen hinaus. Umgekehrt stellte die andere Seite offen oder unterschwellig die gleiche Zugehörigkeit der Eingewanderten infrage, exemplarisch anlässlich des langjährigen und unergiebigem Streits darüber, ob der Islam nun zu Deutschland gehört oder nicht.

Jenseits der aufgeheizten öffentlichen Debatten beschreitet die praktische Politik regelmäßig einen Mittelweg, häufig durch eine parteiübergreifende Zusammenarbeit von SPD und CDU/CSU. Das zeigen der Asylkompromiss der früheren 1990er Jahre, die Einbürgerungsreform zur Jahrtausendwende, das Zuwanderungsgesetz von 2004 sowie die Asylpolitik und das Fachkräfteeinwanderungsgesetz der Großen Koalition von 2013 bis 2021. All diese parteiübergreifenden Reformschritte brachten die Gesetzgebung voran. Eine positive Vision, wie Deutschland sich als Einwanderungsland aufstellt, beinhalteten sie jedoch nur teilweise.

Wenn die gesellschaftliche Mitte die Deutungshoheit im Migrationsdiskurs zurückerobern will, muss sie zwei Fragen unterscheiden: Wer soll auf welchen Wegen einwandern und wie gestalten wir den gesellschaftlichen Zusammenhalt? Wichtig ist, beides auseinanderzuhalten. Debatten über die Gestaltung und Begrenzung der künftigen Zuwanderung dürfen nicht die gleiche Zugehörigkeit derjenigen untergraben, die dauerhaft und rechtmäßig in der Bundesrepublik leben. Um dorthin zu kommen, müssen sich alle Seiten von Illusionen verabschieden.

Für diese Lernprozesse gilt als Faustregel: Während Bürgerliche und Konservative bei der gleichen Zugehörigkeit einen größeren Nachholbedarf haben, tun sich Linke und Progressive schwer damit, beim Gebietszugang steuernd einzugreifen. Alle Seiten dürfen nicht länger darauf vertrauen, dass schon alles gutgehen werde, oder sich auf altbewährte Schwarz-Weiß-Muster zurück-

ziehen, wonach es beim Gebietszugang darum gehe, Einwanderung generell gut oder schlecht zu finden, während bei der Mitgliedschaft eine feststehende Leitkultur und multikulturelle Beliebigkeit gegeneinander ausgespielt werden. Damit muss Schluss sein.

Mehr Informationen zu diesem und vielen weiteren Büchern aus dem Verlag C.H.Beck finden Sie unter: www.chbeck.de