

## Inhalt

Friederike BOSSE	
Vorwort .....	5
Steffen ANGENENDT	
Das globale Wanderungsgeschehen	
Aktuelle Trends und Herausforderungen .....	7
IGUCHI Yasushi	
Japans alternde und schrumpfende Bevölkerung	
Implikationen für den Arbeitsmarkt und die	
internationale Migration in Ostasien .....	21
MOCHIZUKI Tomoko	
Japanische Arbeitsmarktpolitik für Ausländer .....	36
Dieter BOGAI	
Ökonomische Effekte der Migration in Deutschland .....	40
YAMAWAKI Keizō	
Integrationspolitik in Japan	
Aktuelle Themen und Tendenzen .....	60
HAGA Tomonobu	
Aktuelle Lage und Herausforderungen	
in Regionalstädten Japans .....	73
Mohammad HEIDARI	
Interkulturell relevante Anforderungen für eine	
konstruktive Integrationsarbeit im Migrationskontext	
Probleme, Strategien und Ansätze .....	78
Michael GRIESBECK	
Integrationsförderung in Deutschland und die	
Rolle des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge .....	84
Programm .....	94
Liste der Teilnehmer	96

## Vorwort

Immigration war für das Japanisch-Deutsche Zentrum Berlin (JDZB) ein neues Thema, für jeden Einzelnen von uns dagegen ist es ein sehr vertrautes. Zusammenleben mit Menschen aus anderen Kulturen ist in Deutschland und zumindest in den großen Städten auch in Japan seit vielen Jahren Alltag. Doch nicht immer geht es ohne Probleme oder Konflikte ab, täglich lesen wir von Schwierigkeiten in den Schulen, über die wachsende Gefahr von Parallelgesellschaften oder die Diskussion über die „deutsche Leitkultur“.

Viele Gruppen und Institutionen beschäftigen sich mit dem Thema, so hatte sich die Bundesregierung gerade in der Woche vor unserer Konferenz auf eine neue Regelung für die „geduldeten“ Ausländer geeinigt, Menschen, die z. T. schon zehn Jahre und länger hier leben – ohne legalen Status und ohne Erlaubnis zu arbeiten. Jeder Fünfte und jedes dritte Kind hat in Deutschland einen Migrationshintergrund, Deutschland ist mithin längst ein Einwanderungsland.

In Japan ist die Situation auf den ersten Blick anders, was vor allem daran liegt, dass es viel weniger Migranten gibt als in Deutschland, aber auch an dem anderen historischen Hintergrund, Arbeitsmigration ist in Japan noch ein relativ neues Phänomen.

Ausgangspunkt für die Konferenz waren aber nicht die Unterschiede, sondern die Gemeinsamkeiten in Bezug auf Immigration in Japan und Deutschland: die wachsende Rolle, die die Zuwanderung jeweils in der öffentlichen und politischen Debatte spielt (auch wegen der ähnlichen demografischen Entwicklung); die ökonomischen Aspekte der Zuwanderung, die man mit wirtschaftlichen Bedarfsanalysen steuern möchte; und die offizielle Zuwanderungspolitik, die vor allem nach rechtlichen Aspekten betrieben wird, in Deutschland fast ausschließlich vom Bundesinnenministerium, in Japan vom Justizministerium. In beiden Fällen stehen Sicherheitsfragen im Vordergrund und das Bemühen, Zuwanderung zu „kontrollieren“ – wenn nicht gar zu beschränken.

In Deutschland hat man lange ignoriert, dass „Gastarbeiter“ nicht wieder „nach Hause“ gehen. Viele wollen hier ihr Leben verbringen. Erst im Juli 2006 lud Bundeskanzlerin Merkel sechsundachtzig Vertreter aus Politik, Wirtschaft, Sozial-, Kirchen- und Sportverbänden sowie Ausländerorganisationen zum Migrationsgipfel ein.

Es wurde vereinbart, bis Mitte 2007 ein nationales Integrationskonzept zu erarbeiten. Der Bedarf wurde richtig erkannt, nun warten wir auf das Ergebnis.

In Japan hat man in den 90er Jahren den Nachkommen japanischer Auswanderer Einreise und Aufenthalt ermöglicht – und viele sind gekommen, vor allem aus Brasilien. Welche Bildung bringen sie mit, wie integrieren sie sich in die japanische Gesellschaft, welchen Beitrag leisten sie? Welche Hilfestellung bieten Politik, Kommunen und Gesellschaft?

Erfahrungsaustausch kann uns nur nutzen – gerade auch zwischen Partnern mit unterschiedlichem kulturellen Hintergrund. Die Situation von Ausländern und Ausländerpolitik in Japan sind hier sicherlich kaum bekannt, vermutlich gilt das Gleiche umgekehrt. Ich denke, dass die Konferenz und ihre Dokumentation in dieser Publikation hier die Lücke verkleinern und danke den Referenten und Autoren für ihre Beiträge. Vielen Dank auch an die Friedrich-Ebert-Stiftung für ihre Zusammenarbeit zu diesem wichtigen Thema und der Japan Foundation für ihre Unterstützung.

Friederike BOSSE  
Generalsekretärin  
Japanisch-Deutsches Zentrum Berlin

# Das globale Wanderungsgeschehen

## Aktuelle Trends und Herausforderungen

Steffen ANGENENDT  
Stiftung Wissenschaft und Politik

Grenzüberschreitende Wanderungen sind ein wichtiges Thema internationaler Politik. Die Wanderungsbewegungen nehmen zu und werden komplexer und ihre Chancen und Risiken werden deutlicher wahrgenommen. Viele Menschen erwarten, dass ihre Regierungen stärker mit anderen Staaten kooperieren, um die Herausforderungen bewältigen zu können.<sup>1</sup>

So verhandeln einige europäische Staaten inzwischen wieder mit potenziellen Herkunftsländern über die Zuwanderung dringend benötigter Fachkräfte, zum Beispiel medizinisches Personal. In Ländern mit einer besonders nachteiligen demografischen Entwicklung schließen die Regierungen Migrationsabkommen, die auch demografische Zielsetzungen verfolgen und der Alterung der Bevölkerung entgegenwirken sollen. In vielen Industriestaaten gibt es zudem eine Debatte um die Integration von Zuwanderern, und die Regierungen organisieren einen Austausch darüber, wie die Integration verbessert werden kann. In den Herkunftsländer wiederum hoffen manche, die in ihrem Land keine wirtschaftliche Zukunft sehen, dass ihre Regierungen über Migrationsprogramme verhandeln und zumindest einige von ihnen befristet in den reicheren Staaten arbeiten dürfen.

Seit den Anschlägen vom 11. September 2001 sehen viele Regierungen auch einen direkten Zusammenhang zwischen Migration und Sicherheit und versuchen, die Risiken einer offenen Gesellschaft durch engere internationale Zusammenarbeit zu bewältigen. Auch die Reduzierung illegaler Zuwanderung ist ein international wichtiges Thema, weil diese die Legitimität der staatlichen Migrationspolitik untergräbt, zahlreiche Probleme für die Aufnahmegesellschaft schafft und für die Zuwanderer oft mit größten Gefahren verbunden ist.

---

<sup>1</sup> Vgl. zum Überblick: Global Commission on International Migration (GCIM): Migration in an Interconnected World: New Directions for Action. 2005 <<http://www.gcim.org/en/finalreport.html>>.

Insgesamt hat der Wunsch nach zwischenstaatlicher und internationaler Information, Abstimmung und Koordinierung zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielländern von Migration zugenommen. Migrationspolitik wird schon längst nicht mehr nur als innenpolitisches Thema wahrgenommen; außenpolitische Aspekte und Akteure werden immer wichtiger.

### Das internationale Wanderungsgeschehen

Das internationale Wanderungsgeschehen ist äußerst vielfältig. Umfang und Entwicklung lassen sich nur grob schätzen, weil die Datenlage schlecht ist. Selbst in Staaten mit gut ausgebautem Statistikwesen ist die Qualität der migrationsbezogenen Daten oft unzureichend. Viele Regierungen von Industriestaaten wissen nicht, wie viele Menschen zu- und abwandern und im Land leben. In der Regel fehlen auch Daten über die soziale Integration der Zugewanderten, vor allem Längsschnittdaten, die Integrationserfolge und -defizite über einen längeren Zeitraum aufzeigen könnten.

Es ist daher nicht erstaunlich, dass die Wissenslücken über regionale und globale Migrationstrends noch größer sind. Die Schwächen der nationalen Statistiken summieren sich, hinzu kommen unterschiedliche Definitionen und Erhebungsweisen. Die Unterscheidung zwischen den verschiedenen Wanderungsformen, vor allem die wegen des völkerrechtlichen Schutzes von Flüchtlingen oft lebenswichtige Unterscheidung zwischen Migranten und Flüchtlingen, fällt Regierungen und internationalen Organisationen wegen der zunehmenden Vermischung der Wanderungsformen immer schwerer.<sup>2</sup> Auch die alt-hergebrachten, die Politik oft strukturierenden Unterscheidungen zwischen befristeter, dauerhafter und wiederholter Zuwanderung sowie zwischen legaler und illegaler Zuwanderung werden schwieriger. Aussagen über die Entwicklung des globalen Wanderungsgeschehens müssen daher grundsätzlich mit Vorsicht interpretiert werden.

---

<sup>2</sup> Vgl. u.a. UNHCR: Zur Lage der Flüchtlinge in der Welt. Bonn 2000, S. 309–322.

## Die wichtigsten Entwicklungstrends

Nach Schätzungen der International Organization for Migration (IOM) und des UN-Bevölkerungsfonds (UNFPA) leben derzeit etwa 175 bis 200 Millionen Menschen befristet oder dauerhaft in anderen Ländern.<sup>3</sup> Dies entspricht einem – erstaunlich geringen – Anteil von 2,5 bis 3 Prozent an der Weltbevölkerung. Dies bestätigt die Erkenntnis der Migrationsforschung, dass Menschen oft selbst bei schlechten oder katastrophalen Lebensbedingungen in ihrem Heimatland bleiben und dass grundsätzlich ein starker Anreiz oder Druck nötig ist, um sie zur Migration oder Flucht zu bewegen. Zum anderen gehören Migranten und Flüchtlinge in ihrem Herkunftsland in der Regel nicht zu den Ärmsten und Ungebildeten. Meist sind es aktive, sich nicht ihrem vermeintlichen Schicksal ergebende Menschen. Sie können überdies die notwendigen finanziellen Mittel aufbringen oder verfügen über familiäre oder ethnische Verbindungen ins Zielland.

Im Rückblick zeigt sich, dass sich die Zahl der internationalen Migranten in den vergangenen 30 Jahren verdoppelt hat und dass diese Zunahme vor allem in den entwickelten Staaten stattfand. In den Entwicklungsländern hingegen nahm die Zahl der Migranten ab. Nach Angaben von UNFPA leben derzeit etwa 60 Prozent der Migranten in den entwickelten Weltregionen und 40 Prozent in weniger entwickelten Regionen. Die meisten Migranten leben in Europa (56 Millionen), Asien (50 Millionen) und Nordamerika (40 Millionen). Die USA ist das Land mit der größten Zahl an Zuwanderern (nach Schätzung des UN-Bevölkerungsfonds fast 35 Millionen), gefolgt von Russland mit 13,3 Millionen und Deutschland mit 7,3 Millionen Zuwanderern. Ein anderes Bild ergibt sich, wenn man den Anteil von Zuwanderern an der jeweiligen Bevölkerung betrachtet: Hier stehen die Vereinigten Arabischen Emirate mit einem Zuwandereranteil von fast 74 Prozent an erster Stelle, gefolgt von Kuwait (57,9 Prozent) und Jordanien mit (39,6 Prozent).

Die Zahl der jährlich neu zuwandernden Migranten und Flüchtlinge beträgt vermutlich mehr als 12 Millionen Menschen, von denen 7 bis 8 Millionen in die entwickelten Industriestaaten zuwandern, ein

---

<sup>3</sup> Vgl. UNFPA: International Migration and the Millenium Development Goals, New York 2005, S. 13–25; und IOM: World Migration 2005. Costs and Benefits of International Migration. Genf 2005, S. 13–22.

Drittel davon allein in die USA. Die Schwellenländer nehmen einen weiteren großen Teil der Zuwanderer auf.

Die wirtschaftlich entwickelten Weltregionen verzeichnen schon seit langem Wanderungsgewinne aus den anderen Weltgebieten. Diese haben beständig zugenommen. In den 1990er Jahren betrug im Durchschnitt 2,6 Millionen Menschen pro Jahr. Die stärkste Zunahme verzeichnete Nordamerika, von 1960 bis zum Berichtszeitraum hat sich dort der jährliche Nettozuzug verdreifacht. Auch für das laufende Jahrzehnt erwartet der UN-Bevölkerungsfonds eine weitere Zunahme. In Europa hingegen wird – nach einer dramatischen Zunahme bis in die 1990er Jahre und einer anschließenden Abschwächung – für die kommenden Jahre ein Rückgang erwartet. Die Fortzüge hingegen sind am stärksten in Asien gestiegen, gefolgt von Lateinamerika und Afrika. Der UN-Bevölkerungsfonds schätzt, dass die Wanderungssalden im laufenden Jahrzehnt annähernd gleich bleiben und dass in den nächsten 50 Jahren vor allem die wirtschaftlich am schwächsten entwickelten Staaten Wanderungsverluste verzeichnen werden.

## Die Formen der Migration

Wegen der schlechten Datenlage kann auch der Anteil der verschiedenen Wanderungsformen am Wanderungsgeschehen nur geschätzt werden. Offensichtlich ist aber, dass nachziehende Familienangehörige von legal im Aufnahmeland lebenden Migranten oder Flüchtlingen auch im Berichtszeitraum den größten Teil der Wanderungsbewegungen ausgemacht haben. Selbst in den „klassischen“ Einwanderungsländern Kanada und USA, die sich nachdrücklich um eine wirtschaftlich ausgerichtete Migrationspolitik bemühten, stellten sie den größten Teil der Neuzuwanderer.

Die zweitwichtigste Wanderungsform war die Arbeitsmigration, also die Einreise zur befristeten oder dauerhaften Ausübung einer Tätigkeit. Hierzu gehörten zum Beispiel ungelernte saisonale Arbeitskräfte in der Landwirtschaft, in der Produktion oder im Dienstleistungsgewerbe, aber auch qualifizierte Arbeitskräfte und hoch qualifizierte Techniker, Wissenschaftler oder Manager. In den meisten Ländern erhielten Arbeitsmigranten immer noch lediglich eine befristete Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung, die oft an ein bestimmtes

Arbeitsverhältnis gebunden war. Eine dauerhafte Einwanderung zu Arbeitszwecken sahen hingegen nur wenige Länder vor, beispielsweise die USA, Kanada und Australien.

Die dritte wichtige Gruppe von Zuwanderern waren Asylbewerber und Flüchtlinge. Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) schätzt ihren Anteil an der weltweiten Migration auf etwa 10 Prozent und geht davon aus, dass seit 1980 insgesamt 10 Millionen Asylbewerber und Flüchtlinge in einem anderen Land Schutz gefunden haben. UNHCR war Anfang des Jahres 2006 für 8,4 Millionen Flüchtlinge und 773.000 Asylbewerber zuständig, darüber hinaus auch noch für 1,6 Millionen in ihre Heimat zurückgekehrte Flüchtlinge, 6,6 Millionen Binnenvertriebene, 2,4 Millionen Staatenlose und 960.000 andere Personen, insgesamt für 20,8 Millionen Menschen. Zur Zahl der weltweiten Flüchtlinge müssen auch noch die etwa 4 Millionen unter dem Mandat des UN-Hilfswerks für Palästinaflüchtlinge (UNWRA) stehenden Palästinaflüchtlinge gezählt werden. Anfang des Jahres 2006 lebten die meisten der insgesamt von UNHCR betreuten Menschen etwa 8,6 Millionen Menschen in Asien, 5,2 Millionen in Afrika, 3,7 Millionen in Europa und 2,5 Millionen in Lateinamerika und der Karibik.<sup>4</sup>

Die vierte große Gruppe der weltweiten Migranten waren illegale Zuwanderer. Die Formen der Illegalität sind vielfältig. Es lassen sich mindestens sechs Formen unterscheiden, je nachdem ob die Einreise, der Aufenthalt oder die Arbeit illegal sind.<sup>5</sup> Illegale Migranten sind naturgemäß statistisch nicht erfasst, ihre Zahl kann lediglich geschätzt werden. Es ist aber zu vermuten, dass ihre Zahl im vergangenen Jahrzehnt im Vergleich zu den drei anderen genannten Wanderungsarten am stärksten gewachsen ist. Es wird geschätzt, dass ein Achtel bis ein Viertel der weltweiten Migranten und Flüchtlinge keinen legalen Aufenthaltsstatus haben. In den USA soll die irreguläre Einwanderung inzwischen rund ein Drittel der legalen Einwanderung ausmachen.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Vgl. UNHCR: Refugees by Numbers. 2006 Edition, Genf, September 2006.

<sup>5</sup> Vgl. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD): Trends in International Migration. Paris 1999, S. 229–251; sowie die jährlichen Fortschreibungen dieses SOPEMI-Reports (zuletzt: 2006).

<sup>6</sup> Vgl. zum Forschungsstand über Illegalität in Deutschland Susanne Worbs: Illegalität von Migranten in Deutschland. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg 2005.



## Politische Herausforderungen

Die zunehmenden Zuwanderungen stellen die Regierungen aller Staaten vor erhebliche Steuerungs- und Integrationsprobleme. Für die Industriestaaten sind vier Bereiche besonders wichtig: Wirtschaft und Arbeitsmärkte, Demografie, Integration und Sicherheit.

## Wirtschaft und Arbeitsmärkte

Für die meisten Industriestaaten ist die Balance zwischen einer wirtschaftlich als notwendig erachteten Öffnung für Zuwanderer und der häufig von der Bevölkerung geforderten Begrenzung der Wanderungsbewegungen das zentrale Problem: Unternehmen drängen auf eine Ausweitung der Zuwanderung, um Arbeitsmarktengpässe auszugleichen, während die Bevölkerung sich um zusätzliche Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt sorgt. Dieses Problem erhielt in den vergangenen Jahren mit den unter anderem in der Europäischen Union (EU) und in der Welthandelsorganisation (WTO) geführten Debatten über eine Ausweitung der Personen- und Dienstleistungsfreiheit zusätzliche Brisanz.

Dabei zeichnen sich in den Industriestaaten unterschiedliche Entwicklungen ab. Während einige Länder Schwierigkeiten haben den (im übrigen in allen Industrieländern sehr wohl gesehenen) Bedarf an hoch qualifizierten Zuwanderern in eine entsprechende politische Strategie umzusetzen, sind andere Länder in dieser Hinsicht aktiv geworden und haben großzügige Zuwanderungsbedingungen für diese Menschen geschaffen. Die Konkurrenz um diese Arbeitskräfte hat deutlich zugenommen und Länder wie Deutschland, die eine eher unentschlossene oder nicht hinreichende Politik verfolgen, haben das Nachsehen.

Im Übrigen ist eine Veränderung der Debatte über Migration und Entwicklung zu beobachten. Angeregt von Rückwanderungen von in den USA erfolgreichen Indern in ihr Heimatland gibt es ein neues Interesse an den wirtschaftlichen Effekten von Wanderung und Rückwanderung. In einigen Staaten und internationalen Organisationen ist eine veränderte Einschätzung der entwicklungspolitischen Wirkung

von Migration zu beobachten, die lange Zeit vor allem negativ als Braindrain wahrgenommen wurde.<sup>7</sup>

## Bevölkerung

Die weltweite Bevölkerungsentwicklung wird von zwei grundlegenden Trends bestimmt: der demografischen Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung in den Industriestaaten und der abnehmenden, aber immer noch hohen Geburtenzahl in vielen Entwicklungsländern.

In den Industrieländern nimmt die Zahl der Geburten ab. Die langfristigen Folgen sind dramatisch: Die geburtenschwachen Jahrgänge haben bei gleicher Geburtenhäufigkeit noch weniger Neugeborene pro Jahrgang als die Vorgeneration, so dass die Geburtenzahl weiter zurückgeht. Zudem hat sich in den Industriestaaten die durchschnittliche Lebenserwartung seit Ende des 19. Jahrhunderts mehr als verdoppelt und steigt weiter an. Beide Entwicklungen verändern die Altersstruktur der Bevölkerung in diesen Staaten grundlegend: Der Anteil jüngerer Menschen nimmt ab und der Anteil älterer Menschen zu. Modellberechnungen des UN-Bevölkerungsfonds zeigen, dass die demografische Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung durch Zuwanderung nicht verhindert werden kann, wenn diese im politisch verträglichen Rahmen bleiben soll.<sup>8</sup> Eine gezielte Einwanderungspolitik, die junge und gut qualifizierte Menschen in das betreffende Land kommen lässt, kann aber ein Beitrag sein, die Folgen des demografischen Wandels abzumildern. Den meisten Industriestaaten fällt es schwer, eine demografisch ausgerichtete Migrationspolitik zu konzipieren, weil es keine Verständigung darüber gab, inwieweit diese Entwicklung durch Zuwanderer abgefedert werden sollte.

In den Entwicklungsländern hingegen fordert die demografische Entwicklung die Auswanderung. Die durchschnittliche Kinderzahl pro Frau sinkt zwar, in den ärmsten Ländern jedoch nur langsam. Zudem ist der Anteil von Kindern und jungen Menschen dort wesentlich größer. Es wird geschätzt, dass bis 2050 die Bevölkerung im erwerbs-

---

<sup>7</sup> Vgl. Arno Tanner: Brain Drain and Beyond: Returns and Remittances of Highly Skilled Migrants. *Global Migration Perspectives* Nr. 24., Januar 2005, [http://www.gcim.org/en/ir\\_gmp.html](http://www.gcim.org/en/ir_gmp.html).

<sup>8</sup> Vgl. UNPD: Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations? <http://www.un.org/esa/population/publications/migration/migration.htm>.

fähigen Alter in Entwicklungsländern um 50 Millionen Menschen pro Jahr zunehmen wird, und zwar am stärksten dort, wo sich die Wirtschaft nur langsam entwickelt. Afrika wird das größte relative Bevölkerungswachstum haben. Die Bevölkerung wird von derzeit knapp 900 Millionen (2004) auf rund 1,8 Milliarden Menschen im Jahr 2050 zunehmen. Die größte absolute Zunahme wird jedoch in Asien stattfinden, von derzeit 3,7 Milliarden auf 5,3 Milliarden Menschen. Es ist fraglich, ob in diesen Gebieten die zusätzlich benötigten Arbeitsplätze geschaffen werden können. Die jüngeren Generationen werden mit dem Wissen um ihre völlig unzureichenden Chancen aufwachsen und die Auswanderung wird für viele die einzige Hoffnung sein.

## Integration

In vielen Industriestaaten gibt es erhebliche Integrationsprobleme. In den vergangenen Jahren hat eine intensive Debatte über diese Defizite begonnen, weil sichtbar wurde, dass Integrationsprobleme gesellschaftlichen Sprengstoff bergen können. Aufgerüttelt haben vor allem die Jugendunruhen in den französischen Vorstädten im Herbst 2005, die ethnischen Auseinandersetzungen in einigen englischen Städten und die politisch motivierten Morde in den Niederlanden. Integrationsdefizite von Zugewanderten werden nun schärfer als noch vor einigen Jahren wahrgenommen.

Das Schulversagen jugendlicher Migranten, die hohe Arbeitslosigkeit nicht qualifizierter Zuwanderer und die im Vergleich zur Mehrheitsgesellschaft höhere Kriminalitätsbelastung bestimmter Zuwanderergruppen werden ebenso aufmerksam beobachtet wie der bei einigen Zuwanderern festzustellende Rückzug in ethnische und religiöse Gemeinschaften. Viele Menschen vor allem in den EU-Staaten sind überzeugt, dass die Integration von Zuwanderern generell gescheitert ist – obwohl offensichtlich ist, dass sich in den vergangenen Jahrzehnten viele Zuwanderer (oft auch ohne staatliche Unterstützung) erfolgreich integriert haben.

Viele Staaten haben Schwierigkeiten, eine kohärente Integrationspolitik zu entwickeln. Vordergründig stehen oft Finanzfragen und Organisationsformen im Wege – Integration muss lokal erfolgen –, die staatliche Ebene kann lediglich Rahmenbedingungen festlegen. Tatsächlich aber geht es oft um ungelöste grundlegende Fragen: Was soll Integration bedeuten, und was soll und kann die Aufnahmegesellschaft

an Anpassung erwarten? Die meisten Industriestaaten haben begonnen, darüber einen Austausch mit anderen Ländern zu suchen. So haben beispielsweise die EU-Staaten die EU-Kommission aufgefordert, ein Netzwerk so genannter National Contact Points aufzubauen, die eine regelmäßige gegenseitige Information über Konzepte, Instrumente und „best practices“ der Integrationspolitik ermöglichen sollen.

### Innere Sicherheit

Seit den Anschlägen auf die USA steht die innere Sicherheit auch in der Migrationspolitik an prominenter Stelle. Hinzu kommen Sorgen um die schnell wachsenden Kriminalitätsbereiche des Menschen-smuggels und des Menschenhandels. Zu deren Bekämpfung setzen die Regierungen einerseits auf eine Intensivierung der Zusammenarbeit der Staaten, andererseits auf bilaterale Abkommen mit den Nachbar- und Herkunftsstaaten, die zum Austausch von Informationen, Forschungsergebnissen und Fachleuten sowie zu gemeinsamem Handeln verpflichten.

In den USA wie auch in den EU-Staaten wird verstärkt nach möglichen Zusammenhängen zwischen Terrorismus und Zuwanderung gefragt, beispielsweise, ob es Verbindungen zwischen Terroristen und radikalen muslimischen Organisationen gibt, oder ob terroristische Organisationen versuchen, Attentäter oder Unterstützer in den betreffenden Ländern zu rekrutieren. Die Regierungen der EU-Staaten haben in Reaktion auf die Anschläge Sicherheitsgesetze erlassen, welche zum Teil deutliche Verschärfungen der innerstaatlichen Personenkontrollen erlauben, und haben sich bemüht, die europäische Zusammenarbeit zu verbessern, insbesondere durch neue Strukturen und Mechanismen wie regelmäßige Konsultationen der Nachrichtendienste und durch eine gemeinsame Kontrolle der Außengrenzen.

Gleichwohl gibt es vor allem in den Ländern, die bislang noch nicht zum Ziel terroristischer Angriffe wurden, deutliche Kritik an diesen Sicherheitsmaßnahmen. So beklagen Unternehmerverbände die damit verbundenen Einschränkungen des Personen- und Güterverkehrs und Menschenrechtsorganisationen kritisieren mangelnde Rücksicht auf Bürger- und Menschenrechte, etwa im Zusammenhang von Rasterfahndungen.

## Regionale Kooperation

Vor diesem Hintergrund haben die Bemühungen um regionale Zusammenarbeit zugenommen, nicht nur im institutionalisierten Rahmen der Europäischen Union (EU)<sup>9</sup>, sondern auch im Rahmen von regionalen Konsultationen. Diese unterscheiden sich von der bisher üblichen zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in dreifacher Hinsicht: die Diskussionen sind informell, die Beschlüsse haben keine bindende Wirkung und der Verwaltungsaufwand ist relativ gering. Ausgangspunkt ist immer die Überlegung, dass Staaten der gleichen Region auch ähnliche Interessen und Sorgen in Bezug auf Migration und Integration haben und dass es für alle vorteilhaft sei, einen möglichst offenen Dialog zu führen.

So sind beispielsweise die Konsultationen zwischen Europa, den USA, Kanada und Australien im Rahmen der Inter-Governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies (IGC) weiter entwickelt worden. Die USA, Kanada und Zentralamerika beraten sich im Puebla-Prozess, die asiatischen Staaten im Manila-Prozess, die Staaten des südlichen Afrika im MIDSA-Prozess und die europäischen Staaten im Budapest-Prozess. Die Foren werden in der Regel durch internationale Organisationen, vor allem durch UNHCR, IOM und das International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) unterstützt.

Diese Organisationen profitieren ihrerseits von den Foren. Sie erhalten Informationen über die Strategien der betreffenden Staaten, kommen in Kontakt zu den Entscheidungsträgern und erfahren eine Rückmeldung zu ihren eigenen Aktivitäten. Allerdings gibt es an dieser Form der Zusammenarbeit auch Kritik: Bemängelt wurde beispielsweise, dass die Konsultationsprozesse häufig ausschließlich auf die Region fixiert seien und globale Aspekte oder relevante Akteure wie

---

<sup>9</sup> Vgl. hierzu ausführlich Steffen Angenendt: Die Asyl- und Migrationspolitik der Europäischen Union – Eine Bestandsaufnahme im Kontext unvollendeter Erweiterung. In: Martin Koopmann und Stephan Martens (Hrsg.): Europa, quo vadis? Ein deutsch-französischer Ausblick auf die Zukunft Europas. 2006 (mit Imke Kruse); und ders.: Steuern, schützen, integrieren – Die schwierige Vergemeinschaftung der Migrations- und Asylpolitik. In: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Europa-Handbuch. 4. Aufl., 2007.

etwa Nichtregierungsorganisationen ausgeklammert würden.<sup>10</sup> Gleichwohl dürfen diese Prozesse in ihrer Wirkung nicht unterschätzt werden: Sie bringen die betreffenden Mitgliedstaaten an einen Tisch und fordern ihren Austausch, treiben die Formulierung gemeinsamer Interessen und Ziele voran, und tragen erheblich zur Weiterentwicklung nationaler Strategien bei, weil den Beteiligten im Konsultationsprozess in der Regel bewusst wird, dass nur dann auch regionale Kooperation möglich ist.

In einigen Regionen gibt es allerdings bislang keine solchen Konsultationsprozesse, obwohl sie zur Bewältigung der Migrationsprobleme dringend notwendig wären, wie beispielsweise im Nahen Osten, in Nord- und Ostafrika (hier vor allem im Gebiet der Großen Seen), in der Karibik sowie in Südostasien.<sup>11</sup>

## Globale Kooperation

Zudem haben globale Initiativen zu migrationsbezogenen Themen, die von Staaten, internationalen Organisationen, Nichtregierungsorganisationen oder von Unternehmen initiiert und gefördert werden, zugenommen. Beispiele dafür waren im vergangenen Jahrzehnt der Bern-Prozess und der Haager Prozess.

Zentrale Probleme bei dieser Form der Kooperation sind die Koordinierung und die Zusammenarbeit der Institutionen. Hierfür sind die Vereinten Nationen ungeeignet, da sie keine eigenständige Migrationsorganisation haben. Zum anderen werden Entwicklungsorganisationen wie die Weltbank, die Welthandels- und Entwicklungskonferenz (UNCTAD), das UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) und die Welthandelsorganisation (WTO) zunehmend auch in der Migrationspolitik aktiv, also in einem Bereich, der nicht zu ihrem traditionellen Aufgabenbereich gehört. Schließlich gibt es noch die Inkohärenz auf nationaler und die Koordinationsprobleme auf der multilateralen und der institutionellen Ebene. Die Staaten sind zwar im Prinzip

---

<sup>10</sup> Frederique Channac und Colleen Thouez: Convergence and Divergence in Migration Policy: The Role of Regional Consultative Processes. GCIM: *Global Migration Perspectives* Nr. 20, 2005, <[http://www.gcim.org/en/ir\\_gmp.html](http://www.gcim.org/en/ir_gmp.html)>.

<sup>11</sup> Vgl. GCIM-Report, op. cit., Anm. 1, S. 70–71.

Eigentümer der internationalen Organisationen, aber sie verhalten sich ihnen gegenüber nicht immer schlüssig.<sup>12</sup>

Ein wichtiger Prozess ist die Euro-mediterrane Partnerschaft (EMP). Sie wurde 1995 gegründet und behandelt neben politischen, wirtschaftlichen, finanziellen und sicherheitspolitischen auch migrationsbezogene Themen. Bei diesen geht es in erster Linie um die Beziehungen zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielländern und um zwischenstaatliche Kooperationsprogramme. Die Grundlage sind regelmäßige Konsultationen der Außenminister im Rahmen des Barcelona-Prozesses. Auf der Konferenz in Neapel im Jahr 2003 beschlossen die Minister, dass es ein Gleichgewicht zwischen Sicherheitsaspekten und dem Management von Wanderungsbewegungen geben müsse und dass legale Wanderungen erleichtert und die soziale Integration von Zuwanderern unterstützt werden sollten. In Dublin im Jahr 2004 stand die Reduzierung illegaler Zuwanderung und des Menschenhandels im Mittelpunkt der Beratungen.<sup>13</sup>

Der im Jahr 2001 gegründete „5+5-Dialog“ ist ein Forum von Maghrebstaaten (Algerien, Libyen, Marokko, Mauretanien, Tunesien) und fünf europäischen Staaten (Frankreich, Italien, Malta, Spanien, Portugal) und wird von IOM betreut. Auch diese Initiative beruht auf regelmäßigen Treffen der Außenminister und der Staats- und Regierungschefs. Das Gipfeltreffen in Rabat 2003 befasste sich mit illegaler Migration, mit den Rechten und Pflichten von Migranten und mit dem Zusammenhang von Migration und Entwicklung. Die Konferenz von Algier 2004 machte zumindest aus der Perspektive der internationalen Organisationen deutlich, dass der 5+5-Dialog ein fester Bestandteil der diplomatischen Beziehungen der Staaten geworden war.

Eine zentrale Rolle in der internationalen Kooperation zur Lösung von Migrationsproblemen nehmen naturgemäß die internationalen Organisationen ein.<sup>14</sup> Auf die jüngsten Aktivitäten der drei wichtigsten soll abschließend kurz eingegangen werden.

UNHCR ist im Prinzip nur für die Migranten zuständig, die ihr Land verlassen haben (Flüchtlinge, Asylbewerber, zurückgekehrte Flüchtlinge), es gibt aber zunehmenden Druck der Staaten auf

---

<sup>12</sup> Vgl. GCIM-Report, op. cit., Anm. 1, S. 72–74.

<sup>13</sup> Vgl. IOM, World Migration 2005, op.cit., Anm. 4, S. 79–80.

<sup>14</sup> Vgl. Steffen Angenendt: Regelung und Vermittlung: die Rolle internationaler Migrations-Organisationen. In: Uwe Hunger und Dietrich Thränhardt (Hrsg.): Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat. *Leviathan* Sonderheft 2003, S. 180–202.

UNHCR, sich auch mit anderen Wanderungsformen zu befassen. UNHCR sollte sich auch an Abschreckungsmaßnahmen für potenzielle Flüchtlinge und an der Rückführung abgelehnter Asylbewerber beteiligen, was die Organisation aber bislang mit dem Hinweis auf das Mandat zum Flüchtlingsschutz und einer möglichen Beeinträchtigung der Arbeit bei Übernahme von Rückführungsaufgaben zurückweisen konnte. Gleichwohl befasst sich die Organisation auch mit umfassenderen Ansätzen zur Lösung von Migrationsproblemen.<sup>15</sup>

IOM hat von allen internationalen Organisationen das breiteste Mandat in Bezug auf Migration, beklagt aber nicht ausreichende finanzielle und personelle Mittel und eine nicht immer ausreichende Unterstützung durch die Mitgliedstaaten. Gleichwohl hat IOM zahlreiche Vorschläge für eine verbesserte Wanderungssteuerung und einen besseren Schutz der Menschenrechte von Migranten vorgelegt. Dies hat Spannungen mit anderen Organisationen, insbesondere mit UNHCR und der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) hervorgerufen, weil diese Zielsetzung über das ursprüngliche Mandat der Organisation hinausgeht und IOM in den Bereichen dieser Organisation tätig werden wurde. In den vergangenen Jahren gab es starke Bestrebungen von IOM, in das UN-System aufgenommen zu werden.<sup>16</sup>

Die ILO hat zur Aufgabe, internationale Arbeitsstandards zu entwickeln und zu überwachen. In einigen Konventionen und Empfehlungen hat die Organisation auch Vorschriften für den Schutz von Migranten vorgeschlagen, ihre praktische Bedeutung blieb bisher aber gering. Insgesamt hat sich die Organisation viele Jahre lang recht passiv gegenüber Fragen der Arbeitsmigration verhalten, was mit ihrer dreisäuligen Organisationsstruktur (Wirtschaft, Gewerkschaften und Staaten) zu tun haben mag. In jüngster Zeit war aber ein deutlich stärkeres Engagement der Organisation für diese Fragen zu beobachten, im Jahr 2004 machte sie die Migration sogar zum Thema der Internationalen Arbeitskonferenz.

Im Jahr 2003 trat das Internationale Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen von 1990 in Kraft. Die meisten der in diesem Übereinkommen

---

<sup>15</sup> Vgl. Kathleen Newland: *The Governance of International Migration: Mechanisms, Processes and Institutions*. Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration, September 2005, S. 11 <[http://www.gcim.org/en/ir\\_experts.html](http://www.gcim.org/en/ir_experts.html)>.

<sup>16</sup> Vgl. Newland, ebda., S. 8, 15.



enthaltenen Rechte sind allerdings von den Staaten bereits im Rahmen der anderen sechs großen Menschenrechtskonventionen unterzeichnet worden. Das Abkommen enthält unter anderem Vorschriften für die Verhinderung illegaler Migration, die Pflichten von Migranten und über die Bedeutung von zwischenstaatlicher Zusammenarbeit für eine humane Steuerung von Wanderungsbewegungen.

## Fazit

Auch im Zeitalter der Globalisierung sind die Nationalstaaten immer noch die entscheidenden Akteure bei der Steuerung von internationalen Wanderungsbewegungen. Sie sind allerdings in ein Netz internationaler, regionaler und zwischenstaatlicher Vereinbarungen eingewoben, die ihre Souveränität in mancher Hinsicht beschränken.

Insgesamt ergeben die internationalen Normen zum Umgang mit Flüchtlingen und Migranten ein ambivalentes Bild: Es gibt Bereiche, in denen verbindliche Normen bestehen, etwa bezüglich des Umgangs mit Asylbewerbern. In anderen Bereichen, insbesondere bei Arbeitsmigranten, werden die Handlungsmöglichkeiten der Nationalstaaten hingegen nur durch allgemeine menschenrechtliche Normen eingeschränkt. Generell aber ist bei den Staaten die Bereitschaft zur internationalen Kooperation in der Migrationspolitik deutlich gestiegen.

# Japans alternde und schrumpfende Bevölkerung Implikationen für den Arbeitsmarkt und die internationale Migration in Ostasien

IGUCHI Yasushi  
Kwansei Gakuin University

## 1. Einleitung

Die Gesamtfruchtbarkeitsrate (*total fertility rate*, TFR) liegt in den meisten entwickelten Ländern unter 2,07, so dass ein langfristiger Bevölkerungsrückgang unausweichlich ist. Wie in Japan 2006 bereits geschehen, sagt man auch für die EU-Länder ab 2010 eine absolute Abnahme der Bevölkerung voraus. Die pessimistischen Ausblicke hinsichtlich der Effekte von Überalterung und Verringerung der Bevölkerung umfassen (1) die Reduzierung des Binnenmarktes durch den Bevölkerungsschwund, (2) den Rückgang der wirtschaftlichen Wachstumsrate durch Rückgang der Erwerbsbevölkerung, (3) die Verminderung der technischen Innovationskapazitäten durch die abnehmende Zahl technologischer Spitzenkräfte sowie (4) den Beginn des Sinkens des Pro-Kopf-Lebensstandards. Allerdings ist bisher keine dieser Hypothesen verifiziert oder bewiesen worden. Der Bevölkerungsrückgang geht heute einher mit der wirtschaftlichen Globalisierung und Schlussfolgerungen unter der Annahme geschlossener Volkswirtschaften weichen unter Umständen beträchtlich von der Realität ab.

Für die Lösung der genannten Probleme ist es wichtig, die Auswirkungen von sinkender Geburtenrate und gesellschaftlicher Überalterung auf den Arbeitsmarkt und die internationale Migration komplex zu erfassen.

Die im Jahr 2000 von der Abteilung Demografie der Vereinten Nationen vorgelegte Studie „Replacement Migration“ („Bestandserhaltungsmigration“) vermittelte den irrigen Eindruck, dass Migration und Aufnahme von Ausländern erfolgen, um den Bevölkerungsrückgang und den Arbeitskräftemangel des eigenen Landes auszugleichen. In Wirklichkeit kommen Ausländer, weil im Zielland Arbeitsangebot

und -nachfrage unausgewogen sind – Bevölkerungsrückgang und Arbeitskräftemangel als solche sind eher selten die Ursache. Man muss einerseits diese Unausgewogenheit im Land und in den Regionen sehen und andererseits Personalentwicklung und Mobilitätsförderung betreiben, um herauszufinden, welche Richtung Ausländerpolitik in unserer Zeit nehmen soll.

Erörtert werden in diesem Beitrag 1. die Entwicklung von Bevölkerung und Beschäftigung in Japan, 2. die Beschäftigungssituation und tendenzielle Veränderungen bei ausländischen Arbeitskräften, 3. kurzfristig, die Risiken, falls es nicht zu einer Reform der Ausländerpolitik kommt und 4. langfristig, die Beziehung zwischen Veränderung der Bevölkerungsstruktur und Wirtschaftswachstum, sowie 5. Ausrichtung und Prioritäten der Reform der Ausländerpolitik, wie z. B. die Stärkung der Wirtschaftsintegration in Ostasien und der Politik auf kommunaler Ebene.

## 2. Dramatischer Rückgang der jungen Bevölkerung und Vergrößerung der strukturellen Unausgewogenheiten

Im Jahr 2005 belief sich die japanische Bevölkerung auf 127 Millionen Menschen und war damit um 22.000 zurückgegangen. Gleichwohl hätte es durchaus mehr Beachtung verdient, dass die Zahl der registrierten Ausländer 2,01 Millionen erreichte, also um 37.000 höher lag als im Jahr davor.<sup>1</sup> Neben den einheimischen Bewohnern beeinflusst der Zustrom von Ausländern damit nämlich die Zukunft der Gesamtbevölkerung.

Blickt man auf die Zeit seit 1995 zurück, so hat die junge Bevölkerung (15–24 Jahre) unseres Landes in jedem Jahrfünft um ca. 12 Prozent abgenommen, wohingegen der ältere Bevölkerungsteil (55 Jahre und älter) alle fünf Jahre um mehr als 14 Prozent gewachsen ist. Hinsichtlich der Erwerbsbevölkerung gab es bei der Jugend in den gleichen Zeiträumen einen drastischen Rückgang von mehr als

---

<sup>1</sup> Japanische Bevölkerung, s. Statistics Bureau, Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications: National Population Census.  
Registrierte Ausländer, s.: Ministry of Justice: Statistics on the Foreigners Registered in Japan.

14 Prozent, bei den höheren Altersschichten beschränkte sich die Zunahme auf etwa 10 Prozent.<sup>2</sup>

Darin kommt zum Ausdruck, dass sich sowohl bei der jüngeren Generation als auch bei den älteren Jahrgängen in der Deflationswirtschaft seit 1995 die Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage jeweils vergrößerte und sich nicht die Beschäftigungschancen boten, um den Bevölkerungswandel zu kompensieren.

In den letzten Jahren befürchtete man in Japan, dass sich die Beschäftigung der jungen Generation unter dem Einfluss der zunehmenden Seniorenbeschäftigung verringern würde, was aber lediglich eine begrenzte, allein auf der Mikroebene zu beobachtende Erscheinung darstellt. Unter dem Einfluss Alterung der Bevölkerung, Deflation und anderen makrowirtschaftlicher Tendenzen, Auflösung der Regeln über Beschäftigungsverhältnisse etc. vergrößert sich das Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage sowohl für die jungen wie für die älteren Bevölkerungsschichten.

### 3. Beschäftigungssituation und tendenzielles Wachstum bei ausländischen Arbeitskräften

Wie zum Ausgleich dieses Missverhältnisses wuchs die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte auch während der Rezession an. In diesem Sinn trifft es in den meisten Fällen nicht zu, dass die Beschäftigung von Ausländern den Japanern Arbeitsplätze wegnimmt. Die Zahl der in Japan arbeitenden Ausländer (außer solche mit einem besonderen ständigen Aufenthaltsstatus, *tokubetsu eijūsha*<sup>3</sup>) belief sich nach Schätzungen des Autors 1995 noch auf 620.000 Personen. Sie erreichte 2000 dann 750.000 und 2005 schließlich 910.000 Menschen (Tabelle 1).

Von den ausländischen Arbeitskräften (mit Ausnahme der Inhaber des Aufenthaltsstatus „Unterhaltungsindustrie“) waren im Juni 1995 ungefähr 60.000 Facharbeiter und Techniker, deren Aufnahme von der japanischen Regierung aktiv unterstützt wird, 2000 waren es

---

<sup>2</sup> Die Berechnungen des Autors basieren auf Angaben des Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications: Labour Force Survey.

<sup>3</sup> v.a. in Japan lebende Koreaner und Taiwanesen (Anm. d. Übers.)

knapp 90.000 und 2005 bereits über 110.000. Auffallend ist die Tendenz, dass der Anteil der aus Asien stammenden Ausländer immer mehr zunimmt.

Die Zahl der Praktikanten (*on-the-job trainies*) und anderer angelernter Arbeitskräfte stieg vor allem in Branchen mit relativ niedrigem Lohnniveau, wie Textilien, Nahrungsmittel, Metallverarbeitung, Landwirtschaft usw., stark an, nämlich von 6.500 auf 30.000 im Jahr 2000 und auf 60.000 im Jahr 2005.

Die Zahl der ungelerten Arbeiter, zu denen neben Personen japanischer Abstammung (*nikkeijin*<sup>4</sup>) ohne Tätigkeitsbeschränkung auch diejenigen Ausländer gehören, deren Beschäftigung nicht ihrem Aufenthaltsstatus entspricht, betrug 1995 und 2000 ca. 510.000. In den letzten Jahren gab es eine Beschäftigungszunahme bei der Akkordarbeit, hauptsächlich im Automobilbau und in der elektronischen Industrie (geschätzte Zahl der Akkordarbeiter landesweit ca. 1,5 Millionen<sup>5</sup>) sowie einen ansehnlichen Zuwachs an Teilzeitbeschäftigten. Man veranschlagt die Zahl der ungelerten Arbeiter aus dem Ausland für 2005 auf 580.000 Menschen.

Außerdem hat sich in den vergangenen drei Jahren, in denen sich die wirtschaftliche Erholung in Japan auf den Arbeitsmarkt auszuwirken begann, die Sicherung von Personal in verschiedenen Berufszweigen schwierig gestaltet. Gerade im Medizin- und Pflegebereich, in dem es früher in Rezessionszeiten wertvolle Beschäftigungschancen gegeben hatten, wechseln junge, qualifizierte Leute häufig ihren Beruf. Unter dem Einfluss der Reform des Gesundheitswesens verschärfte sich besonders der Ärztemangel in den Regionalstädten. Es fehlen auch ca. 40.000 Krankenpflegekräfte, und einige Pflegeeinrichtungen sehen sich inzwischen wegen Personalmangels zu Verkleinerungen gezwungen.

---

<sup>4</sup> Mit *nikkeijin* bezeichnet man Abkömmlinge japanischer Auswanderer; ähnlich wie in Deutschland die Spätaussiedler haben sie in Japan das Recht, sich anzusiedeln und eine Arbeit aufzunehmen. (Anm. d. Red.)

<sup>5</sup> Nach einer Anhörung von Kontraktarbeitsverbänden im September 2006.

#### 4. Risiken im Falle des Unterbleibens der Reform<sup>6</sup>

Was erwartet uns nun unter den geschilderten Umständen, wenn die gegenwärtige Ausländerpolitik nicht reformiert wird?

Erstens besteht – konträr zur Politik der „aktiven Aufnahme hochqualifizierten Personals“ – die Möglichkeit, dass sich die Aufnahme von an- und ungelernten ausländischen Arbeitskräften bei weiterer konjunktureller Erholung und verstärktem Rückgang der jugendlichen Bevölkerung in großem Umfang fortsetzt und so die Zahl der Praktikanten und anderer wenig ausgebildeter Arbeitskräfte in den Niedriglohnbereichen steigt und die Akkordarbeit in der Autobranche und im elektronischen Gerätebau weiter zunimmt.

Gleichzeitig rechnet man auch bei abnehmender Bevölkerung mit einer fortgesetzten Migration in die Großstädte, und es steht zu befürchten, dass gewerblicher Niedergang, Beschäftigungsabnahme und Verfall der kommunalen Finanzen in den Regionalstädten weitergehen, in denen kein Zustrom ausländischer Arbeitskräfte zu erwarten ist.

Zweitens ist die Wahrscheinlichkeit recht groß, dass sich die Probleme der Kommunen verschärfen, in denen viele Ausländer wohnen und sich niederlassen, wie z. B. die Zunahme unsicherer, meist von Ausländern ausgeübten Tätigkeiten, die Zunahme von Arbeitsverhältnissen ohne Sozialversicherung, Wegfall von Gemeindesteuern oder eine zunehmende Zahl ausländischer Kinder mit mangelhaften Japanischkenntnissen.

Die im November 2006 verabschiedete „Deklaration von Yokkaichi“ (Yokkaichi sengen) des „Committee for Localities with a Concentrated Foreigner Population“ macht gegenüber der Regierung und anderen Stellen erneut warnend auf diese Sachlage aufmerksam.

Drittens ist durchaus denkbar, dass Japan unattraktiv wird, unfähig, einen größeren Beitrag zu Personalentwicklung und zur Migration in Ostasien zu leisten. Im ostasiatischen Raum schreitet die wirtschaftliche Integration voran, gleichzeitig sind in Südkorea, China und anderen Staaten zunehmend sinkende Geburtenraten und gesellschaftliche Überalterung zu beobachten, als eifere man Japan gleichsam nach. Aus diesem Grund wird neben der regionalen Personalentwicklung zur Führung der Unternehmensnetzwerke auch die Sicherung von Humanressourcen als Träger technischer Innovationen zu

---

<sup>6</sup> Vgl. Iguchi Yasushi (2006a) und (2006b).

einer dringenden Notwendigkeit. Tatsächlich ist es noch immer so, dass asiatische Spitzenkräfte an Japan vorbei nach Nordamerika abwandern. Langfristig sind somit die Förderung der Personalentwicklung und der regionalen Migration in Ostasien sowie die Beschleunigung des technischen Fortschritts unerlässlich. Zugleich müssen die regionalen Unausgewogenheiten bei Angebot und Nachfrage von Arbeitskräften abgebaut werden. Derzeit erwartet man, dass es auch in den Bereichen medizinische Versorgung und Pflege vermehrt Diskrepanzen geben wird. Im Ergebnis der Verhandlungen zu „Economic Partnership Agreements“ zwischen Japan und den ASEAN-Staaten erhalten philippinische Kranken- und Sozialpfleger bei Vorlage einer amtlichen japanischen Bescheinigung und ausreichenden Japanischkenntnissen eine Arbeitsgenehmigung. Der Umfang dieser Maßnahme ist auf insgesamt 1.000 Personen in zwei Jahren erweitert worden.<sup>7</sup> Allerdings handelt es sich wiederum nur um eine Ausnahmeregelung und nicht um einen Standard, der zur Personalentwicklung in Ostasien beitragen könnte.

## 5. Arbeitskräfteangebot und Wirtschaftswachstum in der Perspektive

Wenn der Zustand der „extrem niedrigen Geburtenraten“ (*lowest-low fertility rate*) anhält, bei dem die für die langfristige Aufrechterhaltung der Bevölkerung erforderliche Gesamtfruchtbarkeitsrate von 2,07 beträchtlich unterschritten wird, sind die Auswirkungen auf die Erwerbsbevölkerung in der Zeit bis etwa 2030 und in der Zeit danach sehr unterschiedlich. Grund dafür ist, dass es immer 20 bis 25 Jahre dauert, bis Neugeborene herangewachsen sind und in den Arbeitsmarkt eintreten, wie niedrig die Geburtenrate zum aktuellen Zeitpunkt auch sein mag.

Für den Zeitraum bis 2030 ist aber auch ein Szenario denkbar, in dem die Erwerbsquote von Frauen und Senioren steigt und sich der Rückgang der Erwerbsbevölkerung auf jährlich 300.000 Personen (0,2 bis 0,5 Prozent) beschränkt. Die auf Grundlage einer „Wachstumsrechnung“ ermittelte technische Fortschrittsrate (*rate of technical progress*, Gesamtfaktorproduktivität) in Japan lag in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre in allen Branchen bei ungefähr 0,6 Prozent und von 1981

---

<sup>7</sup> Vgl. Ministry of Foreign Affairs (2006): Japanese Nursing Association (2005).

bis 2003 bei 1,15 Prozent<sup>8</sup>, so dass die potenzielle Wachstumsrate bei dem angenommenen Niveau des Rückgangs der Erwerbsbevölkerung im Plus gehalten werden könnte (Tabelle 2).

Erfolgt aber eine Kompensation des Rückgangs der Erwerbsbevölkerung nur mit Hilfe technischen Fortschritts, gehen die Spielräume zur Verminderung der steigenden Belastung durch die Überalterung der Gesellschaft verloren. Gehen die Maßnahmen gegen die sinkende Geburtenrate, einschließlich der Strategien gegen das immer höhere Heiratsalter und zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, nicht mit einem radikalen Mentalitätswechsel bezüglich der Rollengleichheit von Männern und Frauen einher, so sinkt nach Einschätzung des Ministeriums für Gesundheit Arbeit und Wohlfahrt die Geburtenziffer bei einem plötzlichen Anstieg der weiblichen Erwerbsquote, und es steht zu befürchten, dass sich der Bevölkerungsrückgang nach 2030 beschleunigt.

Solange man vor 2030 keine Verbesserung der Geburtenziffer erreicht, erfolgt in der Zeit danach mit Sicherheit eine beschleunigte Abnahme der Bevölkerung und der Erwerbsbevölkerung. Bis 2050 wird sich das Ausmaß des Rückgangs der Erwerbsbevölkerung von jährlich 500.000 auf 600.000 Menschen bzw. von 0,7 auf über 1 % vergrößern. Im ungünstigsten Fall rechnet man damit, dass das Wirtschaftswachstum auf Dauer ins Minus rutscht, eine Abwanderung von Kapital und Fachkräften einsetzt, der Yen-Kurs zusammenbricht und sich der Lebensstandard der Bevölkerung rapide verschlechtert.

„Letztes Mittel“ wäre dann sicherlich die „Bestandserhaltungsmigration“ (die vermehrte Aufnahme von Migranten mit dem Ziel, den Bevölkerungsrückgang zu kompensieren). Allerdings wird eine solche Politik erhebliche Auswirkungen auf die japanische Gesellschaft haben, weshalb es zweifellos in unserer Verantwortung liegt, unseren Kindern und Enkeln nicht zur Anwendung dieses „letzte Mittel“ nicht aufzubürden.

---

<sup>8</sup> Japan Productivity Center for Socio-Economic Development (2005).



## 6. Künftige Reformen und Prioritäten in der Ausländerpolitik<sup>9</sup>

Um zusätzlich zu diesen Wirtschafts- und Arbeitsmarktendenzen das Risiko einer verspäteten Reform der Ausländerpolitik zu minimieren, umgehend eine Reform der Ausländerpolitik in folgenden drei Stufen durchgeführt werden:

Erstens die Stärkung der Ausländerpolitik vor Ort, d. h. auf regionaler und kommunaler Ebene, parallel zu einer entsprechenden Einwanderungskontrolle; zweitens die behutsame und schrittweise Erweiterung der Aufnahme von Ausländern mit einer Ausbildung etwas unterhalb der Ingenieursebene (Techniker); drittens die Entfaltung von Initiativen zu multilateralen Programmen in den Regionen, um die „Strategie der Personalentwicklung und des Personalfusses“ in Ostasien umzusetzen.

### 6.1. Entwicklung einer Ausländerpolitik auf kommunaler Ebene

In Japan regeln die regionalen Immigrationsbehörden den „Aufenthaltsstatus“, und die Kommunen sind allein für die Ausgabe des „Ausländermeldescheins“ zuständig. In diesem System ist es den Kommunen nicht möglich, die Wohn- und Arbeitsorte der in ihrem Gebiet ansässigen Ausländer zu erfassen, so dass nicht einmal die Zahlung von Sozialversicherung und Gemeindesteuern durchgesetzt werden kann.

Um die Wahrnehmung der Rechte und die Erfüllung der Pflichten der Ausländer zu gewährleisten sowie ihre wirtschaftliche Selbstständigkeit und die kulturelle Vielfalt in den Regionen zu fördern, müssen in der Ausländerpolitik der Kommunen die notwendigen Informationen zur Verfügung stehen sowie Kompetenzen und Finanzquellen sichergestellt sein.

In den wichtigsten EU-Ländern sind in den Kommunen so genannte „One-Stop-Zentren“ eingerichtet worden, die Ausländern Aufenthaltsgenehmigungen ausstellen und gleichzeitig die Einhaltung der Einstellungs- und Arbeitsvorschriften sowie die Durchsetzung des Sozialversicherungsbeitritts ermöglichen. Besonders in den letzten Jahren hat man sich in Zusammenarbeit mit NGOs (Nichtregierungs-

---

<sup>9</sup> Für die Ansicht des Autors vgl. Iguchi Yasushi (2006a) und (2006b). Ein Teil davon findet sich in: Cabinet Office (2005).

organisationen) sehr um Kurse in der Sprache des Aufnahmelandes gekümmert, die auch für ausländische Erwachsene gedacht sind.

So ist es denkbar, das System der Ausländerregistrierung näher an das Einwohnermeldesystem heranzuführen. Das „jūki netto“ (landesweites Online-Einwohnermeldesystem) könnte genutzt werden, um eine „Gemeinsame Ausländerdatenbank“ (*gaikokujin kyōyō detabēsu*, vorläufige Bezeichnung) einzuführen, in die einschlägige Verwaltungsstellen den Stand der Umsetzung bezüglich der Rechte und Pflichten von Ausländern, ihre Bildung, Sprachfertigkeiten u. ä. Informationen eingeben bzw. auf die sie bei gesetzlicher Legitimation zugreifen können. Besonders für eine Änderung des Aufenthaltsstatus, einer Visaverlängerung oder der Bewilligung des ständigen Aufenthaltsrechts ist es wichtig, derartige Korrelationen von Rechten und Pflichten rasch verifizieren und korrigieren zu können.

Der Schlüssel für den Nutzen dieser Datenbank liegt allerdings in der Erfassung der Arbeitsstellen. Die Berichte über die Beschäftigungssituation von Ausländern sollten erweitert und obligatorisch gemacht werden. Diese Informationen sind dann allen mit Einstellungs- und Arbeitsnormen sowie Immigrationskontrolle befassten Verwaltungsstellen zugänglich zu machen; parallel dazu müssten der Schutz der ausländischen Beschäftigten und die Erfüllung der Pflichten der Unternehmen stärker gewährleistet werden.

## 6.2. Behutsame Erweiterung der Aufnahme ausländischer Arbeitskräfte

Eine weitere dringende Aufgabe besteht zweitens darin, die Aufnahme von ausländischen Arbeitskräften auf Technikerniveau, also etwas unterhalb der Ingenieurebene, zu erweitern und die technischen Fähigkeiten wie auch die Sprachkenntnisse der gegenwärtig nach Japan kommenden Ausländer allgemein zu erhöhen.

Denkbar ist die Zuerkennung des Aufenthaltstatus als ausländischer Arbeiter unter der Voraussetzung der Erfüllung z. B. folgender Punkte: (1) Oberschulabschluss, (2) Ablegen des einer japanischen Sprachprüfung (J-Test), Stufe 2 oder höher, (3) Abschluss technischer Praktika und Anerkennung technischer Qualifikationen und (4) Arbeitserfahrung in japanischen Konzernen mit entsprechenden Empfehlungen. Mit dieser Reform würde ausländischen Absolventen von Firmenpraktika bei Erfüllung der genannten Voraussetzungen der

Weg eröffnet, als reguläre Arbeiter nach Japan zu kommen. Dadurch könnte auch der Missbrauch des Industrial Training and Technical Internship Program verhindert werden und die Verwaltung nachhaltig optimiert.

### 6.3. Stärkung der Entwicklung des Arbeitskräftepotentials und Rückkehr der Arbeitskräfte in Ostasien

Drittens verfolgt die Regierung mit den „Economic Partnership Agreements“ mit den Ländern Ostasiens Strategien zur umfassenden Entwicklung und Migration von Arbeitskräften in den betreffenden Regionen (z. B. die „Strategie der Entwicklung des Arbeitskräftepotentials und Rückkehr der Arbeitskräfte“). Dabei handelt es sich um die Realisierung der Idee eines neuen internationalen Beitrags, bei dem Arbeitskräfte aus Entwicklungsländern in Industriestaaten ausgebildet werden, sie bekommen Arbeit und ein befristetes Aufenthaltsrecht, wobei langfristig die Rückkehr in ihre Heimatländer gefördert wird. Zugleich werden technische Hochschulen sowie Forschungs- und Entwicklungszentren in Ostasien gefördert und die Internationalisierung akademischer Grade und Qualifikationen vorangetrieben, was vielleicht zu einer Rückkehr von Menschen führt, die nach Europa und Amerika abgewandert sind.

## 7. Schluss

Auf Regierungsebene begannen im Juni 2005 ernsthafte Diskussionen zur Revision der Ausländerpolitik, vor allem im Cabinet Secretariat und im „Council for the Promotion of Regulatory Reform“ beim Cabinet Office. 2006 unterbreiteten dann auch die zuständigen Ministerien und Behörden sowie die Liberaldemokratische Partei ihre Vorschläge. Im Gegensatz zu den Aktivitäten des Cabinet Secretariat, das endlich die Grundlagen für eine ämterübergreifende Ausländerpolitik schaffen wollte, waren die Reaktionen der zuständigen Ministerien und Behörden recht unkoordiniert. Man war nicht willens, das „vertikal stark aufgesplitterten Verwaltungssystems“ zu reformieren. Trotzdem sind die Ausrichtung der Vorschläge und die Auffassungen

zur Reform der Ausländerpolitik auf allen Seiten sehr ähnlich, so dass die Chancen für eine Umsetzung steigen.

Die Kommunen fördern den „Aufbau multikultureller Regionen“ und sollten sich gerade jetzt auch aktiv an der Reformdebatte zur Ausländerpolitik beteiligen. Die zuständigen Ministerien und Behörden müssen die Notwendigkeit eines ämterübergreifenden Systems erkennen, die Zusammenarbeit mit den Kommunen stärken und eigene Reforminitiativen entfalten.

Auf alle Fälle rücken die vielen Probleme, die aus niedriger Geburtenrate, gesellschaftlicher Überalterung und Bevölkerungsrückgang erwachsen, die wirtschaftliche Integration Ostasiens ins Blickfeld, und ihre Überwindung wird ohne eine Strategie der Verbindung von Personalentwicklung und Migration sehr schwierig werden. In diesem Sinn ist der politische Austausch zwischen der EU und Japan, die sich mit den gleichen Aufgaben konfrontiert sehen, außerordentlich wichtig.

Aus dem Japanischen übersetzt von Bernd Rießland.

## Literatur

- Cabinet Office (2005): Kisei kaikaku – Minkan kaihô ni kansuru dainiji tōshin [2. Bericht zu Deregulierung und Möglichkeit der Privatisierung]. 3 Gaikokujin inyū – zairyū [3 Migration und Aufenthalt von Ausländern]. 22.12.2005.
- Iguchi Yasushi (2006a): Tōajia no jinzai kaihatsu – Kanryū senryaku no gutaika wo [Für die Realisierung einer Strategie der Personalentwicklung und der Rückführung der Arbeitskräfte in Ostasien]. In: Japan Center for Economic Research: Tōajia keizai tōgō ni muketa Nihon no yūsen senryaku bunya [Bevorzugte Strategiefelder Japans bei der ostasiatischen Wirtschaftsintegration], S. 71–89.
- Iguchi Yasushi (2006b): Gaikokujin jinzai no ukeire mondai – Shōnenba wo mukaeru kaikaku rongi [Das Problem der Aufnahme ausländischer Arbeitskräfte – Reformdebatte vor dem Augenblick der Wahrheit]. In: Cabinet Office (Hrsg.): ESP, S. 31–35.
- Japan Productivity Center for Socio-Economic Development (2005): Zenyōso seisansei no sangyō-betsu kigyōkibo-betsu hikaku [Vergleich der Gesamtfaktorproduktivität nach Branchen und Betriebsgrößen]. Oktober 2005.
- Japanese Nursing Association (2005): Firipinjin kangoshi no ukeire ni tsuite [Zur Aufnahme philippinischer Krankenpfleger]. 25.02.2005.
- Ministry of Foreign Affairs (2006): Hibi keizai renkei kyōtei [Abkommen zwischen den Philippinen und Japan über wirtschaftliche Zusammenarbeit].
- Ministry of Health, Labour and Welfare (2006): Dairokuji kango shokuin jukyū mitōshi ni kansuru kentōkai hōkokusho [6. Bericht der Untersuchungskommission zur Entwicklung von Angebot und Nachfrage in den Pflegeberufen], 26.12.2005.
- Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications (2006): Tabunka kyōsei no suishin ni kansuru kenkyūkai Hōkokusho [Bericht der Working Group on the Promotion of Multiculturalism]. März 2006.

Table 1: Ausländische Arbeitskräfte in Japan (Prognosen; Einheit: Tausend Menschen)

	1990	1995	2000	2002	2003	2004	2005 7) vorläufig
Ansässige zu Arbeitszwecken entspr. dem Aufenthaltsstatus	67.983	125.726	154.748	179.639	185.556	192.124	190.000
Techn. Praktikanten usw. 1)	3.260	6.558	29.749	46.455	53.503	63.310	70.000
Ausländische Studenten und Schüler mit Tätigkeiten, die nicht ihrem Aufenthaltsstatus entsprechen 2)	10.935	32.366	59.435	83.340	98.006	106.406	100.000
Beschäftigte japanischer Abstammung 3)	71.803	193.748	220.844	233.187	239.744	231.393	240.000
Illegale Arbeits- kräfte	Illegal in Japan lebend	106.497	284.744	232.121	220.552	219.418	207.299
	Aktivitäten, die nicht dem Aufent- haltsstatus entsprechen 4)	-	-	-	-	-	-
Ständige Einwohner 5)	-	-	17.412	39.154	71.090	86.942	101.904
Gesamt 6) (+ $\alpha$ )	260.000	620.000	750.000	830.000	870.000	900.000	910.000

Quellen: Prognosen des Ministry of Health, Labour and Welfare sowie des Autors

#### Anmerkungen zu Tabelle 1

- 1) Einschließlich Ferienarbeitskräfte (working holidays), Haushaltshilfen von Diplomaten usw.
- 2) Ausländische Studenten und Schüler, die mit Genehmigung der örtlichen Immigrationsbehörde Tätigkeiten ausüben, welche nicht dem eigentlichen Aufenthaltsstatus entsprechen.
- 3) „Beschäftigte japanischer Abstammung“ haben die Berechtigung für einen Langzeitaufenthalt und sind in ihren Aktivitäten innerhalb Japans nicht eingeschränkt.
- 4) Die Gesamtzahl derer, die Tätigkeiten ausüben, welche nicht dem eigentlichen Aufenthaltsstatus entsprechen, und die somit illegal arbeiten, ist schwer zu schätzen.
- 5) Einwohner mit einem besonderen ständigen Aufenthaltsstatus, wie z. B. in Japan lebende Koreaner, sind nicht inbegriffen.
- 6) Die Zahl für 1990 umfasst keine Ausländer mit ständigem Aufenthaltsrecht.
- 7) 2004 und 2005 sind Schätzwerte des Autors, 2003 und früher solche des Ministry of Health, Labour and Welfare.

#### Anmerkungen zu Tabelle 2

- Die Prognosen der Economic Planning Agency (1) erstrecken sich von 2001 bis 2028 und gehen davon aus, dass das Renteneintrittsalter von 60 auf 70 Jahre angehoben, eine genügend hohe die Anmeldequote in Kindertagesstätten realisiert und der Prozentsatz der Frauen, die eine höhere Bildungseinrichtung besuchen, im Jahr 2020 ca. 80 % der Quote der Männer erreichen und dann stabil bleiben wird.
- Die Schätzungen Iguchis (2) wurden durch Multiplikation der in den Prognosen (1) verwendeten Erwerbsquoten nach Geschlecht und Alter mit der 2002 geschätzten Bevölkerung nach Geschlecht und Alter ermittelt.
- Die Prognose des Ministry of Health, Labour and Welfare (3) im Bericht der Forschungsgruppe für Beschäftigungspolitik (Juli 2005) geht davon aus, dass dann Jugendliche, Frauen und Senioren am Arbeitsmarkt beteiligt sind. Die Erwerbsbevölkerung von 2000 repräsentiert die tatsächliche Zahl.

Table 2: Berechnung des Rückgangs der Erwerbsbevölkerung aus verschiedenen Bevölkerungsprognosen (Medium-Case-Szenario) (Einheit: Tausend Menschen)

Jahr	Bevölkerungs- prognose von 1997 (1)	Schätzung d. Erwerbsbe- völkerung (1)	jährlicher Rückgang (1)	Bevölk.- prognose 2002 (2)	Schätzung Erwerbs- bevölk. Iguchi (2)	jährlicher Rückgang (2)	Arbeitskräfte- prognose des MHLW (3)	jährlicher Rückgang (3)
2000	126.892	67.660	—	126.926	67.660	—	67.660	—
2010	127.623	64.700	316	127.473	64.650	301	66.110	115
2020	124.133	59.920	478	124.107	60.780	387	64.110	200
2030	117.149	55.930	399	117.580	56.530	424	61.090	302
2040	108.964	50.700	523	109.338	51.060	548	k. Prognose	?
2050	100.496	45.850	486	100.593	45.520	554	k. Prognose	?

Quellen: Vom Autor erstellt mit Daten von der Economic Planning Agency (1998), von Iguchi Yasushi (2002) und vom Ministry of Health, Labour and Welfare (2005)



# Japanische Arbeitsmarktpolitik für Ausländer

MOCHIZUKI Tomoko  
Botschaft von Japan in Deutschland

Zur Arbeitsmarktpolitik gegenüber Ausländern nimmt Japan folgende drei Grundpositionen ein:

- 1) Der Aufnahme von Menschen mit besonderen Kenntnissen und Fähigkeiten steht man positiv gegenüber.
- 2) Der Zuzug ungelernter Arbeitskräfte wird sehr sorgfältig geprüft.
- 3) Personen japanischer Abstammung können in Japan arbeiten.

Stellen wir diesen Grundpositionen die realen Gegebenheiten bezüglich der ausländischen Arbeitskräfte in Japan wie die Statistik sie zeigt gegenüber. Nach Angaben des Ministeriums für Gesundheit, Arbeit und Soziales gab es im Jahr 2003 in Japan 569.000 legal tätige ausländische Arbeitskräfte (davon hatten 186.000 besondere Kenntnisse und Fähigkeiten, 231.000 waren japanischer Abstammung und 54.000 qualifizierte Praktikanten). Die Zahl der illegalen ausländischen Beschäftigten belief sich auf etwa 219.000 Personen. 2003 machten die insgesamt ca. 788.000 ausländischen Arbeitskräfte 1,2 % aller Erwerbspersonen in Japan aus (ca. 63,16 Millionen). Die Zahl der Ausländer mit besonderen Kenntnissen und Fähigkeiten und die der qualifizierten Praktikanten zeigen eine zunehmende Tendenz.

Allerdings ist auch die Meinung zu hören, dass es einen beträchtlicher Unterschied zwischen den beschriebenen Grundpositionen gegenüber der Arbeitsmarktpolitik für Ausländer und der realen Situation gibt. Betrachten wir die allgemeinen Stellungnahmen der japanischen Regierung zu dieser Politik.

Auf die Frage „Warum verhält sich Japan ablehnend bezüglich der Aufnahme ungelernter Arbeitskräfte?“ lautet die Antwort meist, dass man dem Arbeitskräftemangel durch den Einsatz älterer Menschen, junger Leute, Teilzeitarbeiter usw. begegnen könne, oder aber dass die Arbeitslosigkeit durch die Aufnahme ungelernter ausländischer Arbeitskräfte möglicherweise zunehme.

Die Frage „Plant die japanische Regierung, dem Arbeitskräftemangel infolge des Bevölkerungsrückgangs durch die Aufnahme ausländischer Arbeiter zu begegnen?“ erfährt keine klare Antwort – man verweist vielmehr auf die Notwendigkeit sorgfältiger Untersuchungen.

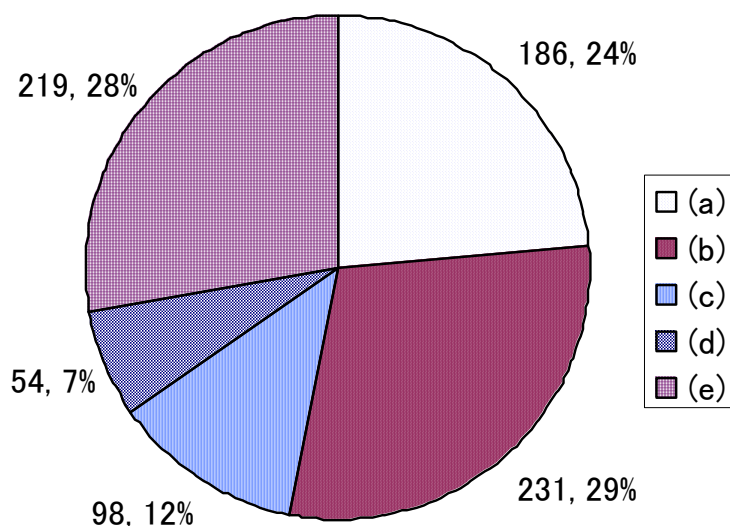
Hinsichtlich der Arbeitsbedingungen der in Japan tätigen ausländischen Beschäftigten finden die Bestimmungen des *Labor Standards Act* selbstverständlich auf alle Arbeitskräfte, Japaner und Ausländer, Anwendung. Allerdings sind die Bedingungen für Akkord- und ungelernte Arbeiter, unter denen es zahlreiche Ausländer gibt, besonders schlecht.

Vor kurzem hat die neue Regierung mit den Philippinen das *Economic Partnership Agreement* (EPA) beschlossen, auf dessen Grundlage ab dem Haushaltsjahr 2007 Kranken- und Sozialpfleger aus den Philippinen in Japan aufgenommen werden sollen. Dabei hat die japanische Regierung die Aufnahme dieser ausländischen Arbeitskräfte in den ausnehmend hoch spezialisierten Bereichen der Kranken- und Sozialpflege nur unter der Voraussetzung genehmigt, dass diese eine Ausbildung in Japanisch- und Pflege machen sowie eine japanische Fachberechtigung erwerben. Außerdem wurde die (verlängerbare) Aufenthaltsdauer für Krankenpfleger auf drei und für Sozialpfleger auf vier Jahre festgelegt. Die Initiative folgt also der oben erwähnten Grundposition zur Aufnahme ausländischer Arbeitskräfte.

Sicher gibt es Menschen, die gegenüber der beschriebenen Politik der japanischen Regierung eine gewisse Ungeduld an den Tag legen. Die Aufnahme ausländischer Arbeitskräfte ist jedoch nicht nur eine Frage des Arbeitsmarktes, sondern hat auch große gesellschaftliche Auswirkungen. Deshalb kann die Regierung erst Maßnahmen ergreifen, nachdem sie diese vielgestaltigen Probleme in Betracht gezogen und unterschiedliche Meinungen dazu berücksichtigt hat. Ferner muss mit fortschreitender Globalisierung die einheimische Debatte ausgedehnt werden.

Aus dem Japanischen übersetzt von Bernd Rießland.

## Actual Situation of Foreign Workers in Japan (1)



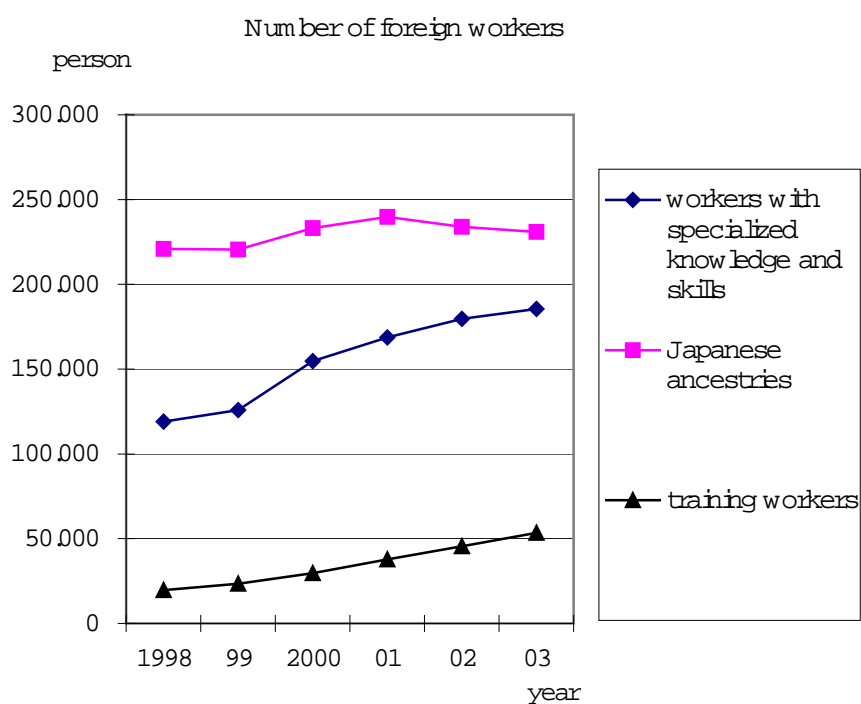
	(thousands)
legal workers	569
(a) workers with specialized skills	186
(b) Japanese ancestry	231
(c) part-time workers (foreign students)	98
(d) trainee workers	54
(e) illegal workers	219
Total	788

Source: Ministry of Health, Labor and Welfare (MHLW), 2003

## Actual Situation of Foreign Workers in Japan (2)

Employees in Japan (2003): 63,160 thousand

Foreign workers 188/63,160=1.2%



# Ökonomische Effekte der Migration in Deutschland

Dieter BOGAI  
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung  
Berlin-Brandenburg

- 0 Einleitung
- 1 Ökonomische Probleme alternder und schrumpfender Gesellschaften
- 2 Theoretische Wirkungen der Zuwanderung
- 3 Migration und Arbeitsmarkt in Westdeutschland
- 4 Arbeitsmarkteffekte der Zuwanderung - Empirische Studien
- 5 Effekte der bisherigen Zuwanderung auf Wachstum, Produktivität, öffentliche Haushalte und Sozialversicherungen
- 6 Wirkung kultureller Vielfalt auf Innovationen
- 7 Einige Bemerkungen zur zukünftigen Arbeitsnachfrage
- 8 Schlussbemerkung: Erfahrung mit qualifizierter Zuwanderung sammeln

## 0 Einleitung

Im Zeitalter von Internationalisierung und Globalisierung sind exportorientierte Volkswirtschaften auf eine moderne Zuwanderungspolitik angewiesen. Auf offenen Märkten werden Fachkräftemigration und internationale Kooperationen zunehmend wichtig. Im Gegensatz zur Handelsliberalisierung besteht in Japan wie in Deutschland eine geringe Bereitschaft, die Arbeitsmärkte zu öffnen. Beide Länder sind erfolgreiche Exportländer, die gleichwohl ihre Arbeitsmärkte vor direkter Konkurrenz durch Zuwanderer abschotten. Japan und Deutschland verbindet auch ein säkularer Rückgang der Geburtenraten. Obwohl schon seit den 1970er Jahren absehbar, finden in Deutschland erst seit kurzem die demographischen Entwicklungen der Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung Eingang in das Bewusstsein von Politik und Öffentlichkeit. In Deutschland gewann das Zuwanderungsthema im Zusammenhang mit einem akuten IT-Fachkräftemangel im Zuge des New-Economy-Booms Ende der 1990er Jahre politische Aufmerksamkeit. Trotz verbesserter Zugangsmöglichkeiten von Hochqualifizierten zum deutschen Arbeits-

markt gelang es angesichts der hohen Arbeitslosigkeit nicht, in das neue Zuwanderungsgesetz<sup>1</sup> Regelungen für eine dauerhafte Zuwanderung etwa nach dem Vorbild der klassischen Einwanderungsländer aufzunehmen. In diesem Beitrag sollen die ökonomischen Effekte der Migration in Deutschland skizziert werden. Dabei steht die Zuwanderung aus den ehemaligen Anwerbeländern Südeuropas und außerhalb der Europäischen Union im Vordergrund, da sie zahlenmäßig am stärksten ins Gewicht fällt.

Ausgangspunkt der Erörterung der Zuwanderungswirkungen sind die ökonomischen Probleme alternder und schrumpfender Gesellschaften. Nachdem die theoretischen Effekte der Migration für Wirtschaft und Arbeitsmarkt erörtert wurden, wird die Entwicklung der Zuwanderung nach Westdeutschland und die Arbeitsmarktsituation der Migranten dargestellt. Anschließend werden die Arbeitsmarkteffekte der Zuwanderung auf die einheimische Bevölkerung sowie die Wirkungen auf Wachstum, Produktivität, öffentliche Haushalte und Sozialversicherungen untersucht. Neuere Forschungsarbeiten beschäftigen sich mit dem Einfluss kultureller Vielfalt auf Innovationen, deren empirische Befunde für Deutschland präsentiert werden. Zum Abschluss wird dafür plädiert, in Deutschland möglichst zügig Erfahrungen mit Dauerzuwanderung nach dem Vorbild der klassischen Einwanderungsländer zu gewinnen.

## 1 Ökonomische Probleme alternder und schrumpfender Gesellschaften

Ähnlich wie viele Industrieländer steht die deutsche Wirtschaft in den nächsten Jahrzehnten vor starken und nachhaltigen demographischen Veränderungen, die in Art und Ausmaß ohne historische Parallelen sind. Durch das Zusammentreffen von rückläufigen Geburtenraten und steigender Lebenserwartung der Bevölkerung nimmt die ökonomisch aktive Bevölkerung künftig in Relation zur Gesamtbevölkerung und vor allem zur älteren Bevölkerung deutlich ab. Dies hat besonders

---

<sup>1</sup> Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz), Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2004, Teil I, Nr. 41 vom 30. Juli 2004

nachteilige Auswirkungen auf die umlagefinanzierte sozialen Sicherungssysteme, bei denen sich das Verhältnis von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern drastisch verschlechtert.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht steht die Wirkung eines alternden und schrumpfenden Erwerbspersonenangebots auf Produktivität und Wachstum im Vordergrund. Die Alterung und Verringerung des Erwerbspersonenangebots ist relativ sicher vorherzusagen. Das Durchschnittsalter der Bevölkerung wird von heute bis 2050 von 42 auf 50 Jahre ansteigen (Statistisches Bundesamt 2006); die Bevölkerung im Erwerbsalter in Höhe von derzeit 50 Mio. Personen wird dann um rund ein Viertel niedriger sein. Der Anteil von Erwerbstätigen im Alter von 55 Jahren und älter wird von heute rund 12 Prozent auf fast ein Viertel im Jahr 2035 zunehmen (Börsch-Supan et al. 2005).

Die Alterung der Erwerbstätigen hat möglicherweise negative Auswirkungen auf die Produktivität und Innovationskraft einer Volkswirtschaft. Die Zusammenhänge zwischen Alter und Arbeitsproduktivität sind komplex und nicht eindeutig bestimmbar. So führt die mit dem Alter wachsende Erfahrung zu einem Anstieg der individuellen Produktivität, wodurch die altersbedingte Abnahme der physischen und kognitiven Leistungskraft bis zu einem bestimmten Alter kompensiert werden kann (Börsch-Supan et al. 2005). Da keine zuverlässigen Daten über die altersspezifische Produktivität vorliegen bzw. die Produktivität eines einzelnen Mitarbeiters schwer zu isolieren ist, sind die Auswirkungen alternder Belegschaften auf die Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft unsicher. Schneider (2006) ermittelt für das verarbeitende Gewerbe einen umgekehrt u-förmigen Altersproduktivitäts-Verlauf, wodurch sich bei alternden Belegschaften *ceteris paribus* die betriebliche Gesamtproduktivität verringert. Börsch-Supan et al. (2004) schätzen die Einbuße aus der zukünftigen Altersstrukturverschiebung der Arbeitskräfte in Deutschland auf rund ein Zehntel der Gesamtproduktivität.

Eine weitere volkswirtschaftliche Auswirkung des demographischen Wandels ist eine Veränderung der relativen Preise von Arbeit und Kapital aufgrund der Verknappung des Faktors Arbeit. Arbeitskraft wird teurer und Kapital billiger, wodurch die Kapitalrendite sinkt. Zusätzlich wird ein demographisch bedingter Verfall der Vermögenspreise befürchtet, da der Rückzug der geburtenstarken Jahrgänge aus dem Arbeitsleben zu erheblichen Entsparen und Rückgang der Vermögenspreise führen könnte. Dieser *asset meltdown* wurde von Mankiw und Weil (1989) als Szenario für den US-amerika-

nischen Wohn-Immobilienmarkt in die Diskussion gebracht. Allerdings wird die Nachfrage nach Kapital durch die knappheitsbedingte Substitution von Arbeit durch Kapital begünstigt. Zudem ist der weltweite Kapitalmarkt mit attraktiven Anlagemöglichkeiten in den *emerging markets* zu berücksichtigen, so dass auch die These des *asset meltdown* unsicher ist.

Generell besteht ein positiver Zusammenhang zwischen Bevölkerungsgröße und Wirtschaftswachstum. Dieser ist einerseits über Nachfrage- und produktivitätssteigernde Skaleneffekte (Münz et al. 2006) und andererseits über die Veränderung des Arbeitskräftepotentials mit entsprechenden Wachstumsbeiträgen begründet. Die demographischen Veränderungen bedeuten für Deutschland ein sinkendes Arbeitskräftepotenzial, eine tendenziell abnehmende Produktivität und ein geringeres Produktionspotenzial. Schneider (2005) schätzt in einer Modellrechnung, dass sich das Trendwachstum der deutschen Wirtschaft unter *ceteris paribus* Bedingungen aufgrund der demographischen Veränderung bis zum Jahr 2025 um rund ein Drittel verringern könnte.

Zuwanderung kann einen Beitrag zur Linderung der skizzierten ökonomischen Probleme alternder und schrumpfender Gesellschaften leisten, wenn die Integration in die Mehrheitsgesellschaft gelingt. Vor allem die arbeitsmarktgesteuerte Zuwanderung steht im Focus der Überlegungen. Im Folgenden sollen die theoretischen Wirkungen der Zuwanderung auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt dargestellt werden.

## 2 Theoretische Wirkungen der Zuwanderung

Bei der Bewertung der ökonomischen Zuwanderungseffekte muss zwischen den Wirkungen auf die volkswirtschaftliche Wohlfahrt, auf die Verteilung der Güter (oder der Ansprüche darauf) sowie auf die Anpassungseffekte unterschieden werden. Unter den Wohlfahrtswirkungen versteht man die volkswirtschaftliche Effizienz oder die optimale Allokation der Ressourcen einer Volkswirtschaft bei der Güterproduktion. Dabei geht es um die Frage, ob durch Zuwanderung der verteilbare Kuchen größer wird. Bei der Anpassungsanalyse spielt die Frage eine Rolle, wie rasch dies geschieht und welche Bedeutung Wanderungsbewegungen dabei spielen. Schließlich geht es



bei der Verteilungsfrage um das Problem, welche Produktionsfaktoren (und die dahinter stehenden Menschen) durch Migration gewinnen und wer verliert.

Migration von Arbeitskräften kann die Allokation einer Volkswirtschaft dadurch verbessern, dass sie als Schmiermittel für eine mangelnde interne Flexibilität dient. Borjas (2001) zeigt für die USA, dass Zuwanderer zum Abbau regionaler Lohn disparitäten beitragen, da sie sich verstärkt in wirtschaftlich prosperierenden Regionen ansiedeln. Wohlfahrtssteigernde Effekte ergeben sich auch dadurch, dass Einwanderung einen Mangel in bestimmten beruflichen Segmenten beseitigen bzw. Auswanderung Überschüsse in anderen Bereichen verringern kann.

In ökonomischen Modellen werden bestimmte Annahmen postuliert, die langfristige Entwicklungen betreffen. So geht die neoklassische Theorie von einer langfristigen Konvergenz der Wirtschaftsentwicklung aus, die durch Faktormobilität auch der Arbeitskräfte hergestellt wird. Unter diesen und weiteren Annahmen wirkt sich Arbeitsmigration lediglich auf die Geschwindigkeit des Konvergenzprozesses aus. In kurzer Frist können jedoch Verteilungseffekte entstehen, die später näher betrachtet werden.

Gegenüber der neoklassischen Welt erscheint das Angleichungsszenario der regionalen wirtschaftlichen Leistungskraft nicht nur wegen beschränkter Arbeitskräftemobilität zweifelhaft, sondern auch wegen der Bedeutung regionaler Wissensexternalitäten, die steigende Skalenerträge der Produktion erzeugen. Diese stehen im Zentrum der neuen Wachstumstheorie und haben zur Folge, dass Wanderungen sogar zur Verstärkung von wirtschaftlichen Disparitäten beitragen können.

In der ökonomischen Literatur werden die Zuwanderungseffekte unter Verwendung unterschiedlicher Annahmen abgeschätzt. Die Wirkungen unterscheiden sich danach, ob eine geschlossene oder offene Volkswirtschaft angenommen wird, welche Zusammensetzung die Zuwanderer haben und wie die Lohnfindung organisiert ist (Tabelle 1).

Tabelle 1: Zuwanderungswirkungen – Ergebnisse theoretischer Analysen

Studie	Volks- wirt- schaft	Produktionsf aktoren	Produktions- funktionen	Marktformen	Zuwanderer und Auswirkungen
Fuest, Thum (2000)	klein, offen	homogene Arbeit Kapital	Cobb-Douglas abnehmende Skalenerträge	Vollkommene Konkurrenz Unternehmens- gewerkschaften	Lohn in beiden Sektoren sinkt Beschäftigung steigt
Fuest, Thum (2001)	klein, offen	unqualifizier-te Arbeit	linear homogene Produktions- funktionen konstante Skalenerträge	Vollkommene Konkurrenz Unternehmens- gewerkschaften	Unqualifizierte: Lohn in beiden Sektoren sinkt Beschäftigung steigt
Schmidt et al. (1994)	k. A.	Kapital qualifizierte Arbeit unqualifizierte Arbeit	neoklassische Produktions- funktion konstante Skalenerträge	Qualifizierte: vollkommene Konkurrenz Unqualifizierte: Monopolgewerk- schaft (nur für inl. Unqualifizierte)	Massenzuwan- derung Unqualifizierter ( $W_S^r$ k.A.; $S$ k.A.; $W_N^r \downarrow$ ; $N \uparrow$ )
Bauer (1998) u. Bauer, Zimmermann (1999)	k. A.	Kapital qualifizierte Arbeit unqualifizierte Arbeit	linear homogene Produktions- funktionen konstante Skalenerträge	Qualifizierte: vollkommene Konkurrenz Unqualifizierte: Monopolgewerk- schaft	nur Qualifizierte ( $W_S^r$ ?; $S \uparrow$ ; $W_N^r \downarrow$ ; $N \uparrow$ ) nur Unqualifizierte ( $W_S^r \uparrow$ ; $S \rightarrow$ ; $W_N^r \downarrow$ )
Brücker (2003)	Bis auf Migra- tion ge- schlos- sen	Kapital qualifizierte Arbeit unqualifizierte Arbeit	Cobb-Douglas abnehmende Skalenerträge	Qualifizierte: Gewerkschaften Unqualifizierte: Gewerkschaften	<i>Auswirkungen abhängig von Qualifikation der Zuwanderer</i>
Hebler (2002)	k. A.	Kapital hochquali- fizierte Arbeit geringqualifi- zierte Arbeit	k. A.	Hochqualifizierte vollkommene Konkurrenz Geringqualifizier- te: Monopolge- werkschaften	entweder nur Hochqualifizierte ( $W_S^r \downarrow$ ; $S \uparrow$ ; $W_N^r \uparrow$ ; oder nur Geringqualifizierte ( $W_S^r \uparrow$ ; $S \uparrow$ ; $W_N^r \downarrow$ ;

$W_S^r$  : Reallohn der Qualifizierten/Hochqualifizierten;  $W_N^r$  : Reallohn der Gering-/Unqualifizierten

S: Qualifizierte/Hochqualifizierte; N: Gering-/Unqualifizierte;

k. A.: Keine Angaben durch den/die jeweiligen Verfasser, Quelle: Pflugbeil (2005)

Sind die Löhne nach unten starr, führt die Zuwanderung zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit. Dies dürfte vor allem bei der Zuwanderung unqualifizierter Arbeitskräfte der Fall sein, da deren Löhne in Deutschland durch die soziale Sicherung nach unten begrenzt sind. Bei flexiblen Löhnen weiten sich die Produktion und Beschäftigung aus und die Kapitaleinkommen steigen. Bei qualifizierter Zuwanderung und homogener Arbeitskraft gelten bei Lohnflexibilität die gleichen Effekte. Zusätzlich profitieren die unqualifizierten Menschen, die komplementär beschäftigt werden können. In geschlossenen Volkswirtschaften tragen die Arbeitsmärkte die volle Anpassungslast der Zuwanderung. In offenen Volkswirtschaften kann die Zuwanderung von Arbeitskräften die Produktionsstruktur ändern, indem die arbeitsintensive Produktion zulasten der Imports arbeitsintensiver Güter ausgeweitet wird. Die Zuwanderung kann bei hinreichend großem Umfang das wirtschaftliche Spezialisierungsmuster eines Landes ändern, nicht aber Löhne und Einkommen.

Simulationsrechnungen für Deutschland zeigen die potentiell erheblichen Verteilungswirkungen, die verschiedene Zuwanderungspolitiken auch dann zur Folge haben können, wenn die Anzahl der zugewanderten Arbeitsmigranten (im angenommenen Umfang von 10 Prozent der Erwerbstätigen) gleich bleibt (Zimmermann 1998). So kann eine Zuwanderung von weniger qualifizierten Arbeitnehmern zu einem Gesamtverlust von über 5 Prozent des Volkseinkommens führen, wenn die Zuwanderer Einheimische vom Arbeitsmarkt verdrängen. Dagegen erhöht die Zuwanderung qualifizierter Menschen bei flexiblen Löhnen die Beschäftigung in den jeweiligen Teilarbeitsmärkten. Dies macht auch weniger qualifizierte Arbeitskräfte produktiver. Der optimale Beschäftigungsmix erfordert die Ausweitung auch der Zahl der Beschäftigten mit geringerer Qualifikation. Als Folge kann bei ihnen die Arbeitslosigkeit zurückgehen. Die Einheimischen gewinnen um bis zu 4 Prozent des Volkseinkommens, wenn die Arbeitslosigkeit vollständig abgebaut wird.

In Volkswirtschaften mit flexiblem Arbeitsmarkt, auf dem Vollbeschäftigung herrscht, werden die Vorteile der Zuwanderung vom qualifikationsbezogenen Ergänzungsverhältnis von Zuwanderern und Einheimischen bestimmt. Dies war in Westdeutschland zwischen Ende der 1950er Jahre und Anfang der 1970er Jahre der Fall, als relativ viele einheimische qualifizierte Arbeitskräfte von der Zuwanderung gering qualifizierter Arbeitskräfte profitieren konnten, deren Historie im Folgenden dargestellt wird.

### 3 Migration und Arbeitsmarkt in Westdeutschland

In der Bundesrepublik begann man Mitte der 1950er Jahren damit, Arbeitskräfte aus dem Ausland anzuwerben, um Stellen mit relativ geringen Qualifikationsanforderungen zu besetzen. Mit dem Mauerbau 1961 kam die Zuwanderung aus der DDR zum Erliegen und die Rekrutierung von überwiegend gering qualifizierten Arbeitskräften vornehmlich aus Südeuropa, der Türkei und Nordafrika wurde verstärkt (siehe zum Folgenden Löffelholz/Köpp 1998). Die arbeitsmarktorientierte Zuwanderung fand 1973 mit dem Anwerbestopp ihr Ende, da die Arbeitslosigkeit infolge der ersten Erdölkrise deutlich anstieg. Bis 1973 strömten im Saldo 3,1 Mio. Zuwanderer in die Bundesrepublik, darunter mehr als die Hälfte aus nicht EU-Ländern. Die Zuwanderer waren hauptsächlich Männer im Alter zwischen 26 und 45 Jahren, die nach dem Rotationsmodell auf Zeit nach Deutschland kommen und anschließend in ihr Heimatland zurückkehren sollten.

Nach 1973 war nicht EU-Ausländern nach erfolgtem Fortzug eine Wiedereinreise zum Zweck der Arbeitsaufnahme nicht mehr möglich. Dies führte vor allem bei den Türken zu verstärktem Daueraufenthalt und vermehrtem Nachzug von Familienangehörigen. In der Folge erhöhte sich die Ausländerzahl bis Mitte der 1980er Jahre auf 4,4 Mio. Personen, was einem Anteil an der Bevölkerung von 7 Prozent entsprach. Rund 60 Prozent des Zuwachses der ausländischen Bevölkerung entfiel auf Zuzüge und 40 Prozent auf Geburtenüberschüsse.

1973 waren 2,6 Mio. Ausländer in der Bundesrepublik beschäftigt, die meisten von ihnen als gering qualifizierte Arbeitskräfte in der Industrie und Bauwirtschaft. Ihr Anteil an allen beschäftigten Arbeitnehmern lag bei 11,9 Prozent. Von 1973 auf 1974 erhöhte sich die Arbeitslosenquote von 0,8 auf 2,9 Prozent. Damit lag sie erstmals über dem Wert der Deutschen, was seitdem immer der Fall ist. In der Folgezeit hat sich die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung der Ausländer kaum verändert, während die berufliche Selbständigkeit an Bedeutung gewann. Die Beschäftigungsstruktur änderte sich zugunsten von Dienstleistungen mit geringen Qualifikationsanforderungen wie Handel und Reinigung und vermehrter Selbständigkeit. Selbständige und mithelfende Familienangehörige stellen rund 10 Prozent der ausländischen Beschäftigten. Die Arbeitsplätze in den Unternehmen

von Migranten entsprechen rund einem Viertel des ausländischen Arbeitskräfteangebots.

#### 4 Arbeitsmarkteffekte der Zuwanderung – Empirische Studien

*Tabelle 2: Zuwanderungswirkungen – Empirische Effekte auf die Löhne in Deutschland*

++	+	0	-	--	Zeitraum	Bemerkungen
		Gang/River a-Batiz 1994			1986-1989	Humankapital- theoretischer Ansatz
			DeNew/ Zimmermann 1994 (b)		1984-1989	Je nach Berufserfahrung, Arbeitsverhältnis und Industriesektor
	Pischke/Velling 1997				1984-1989	Differenzierend nach Herkunft der Migranten
			Hatzius 1994		1984-1991	Differenzierend nach Art der Einwanderung
			Zimmermann 1995		k. A.	Leicht positive Lohnwirkungen für Angestellte, insgesamt aber leicht negative
	Haisken-DeNew/ Zimmermann 1995				1984-1992	Berücksichtigung des Gesamteinkommens (Handelseffekte)
			Bauer 1998		k. A.	Je nach Gruppierung und beruflicher Disaggregation
			Boeri/Brücker 2000		k. A.	Leicht negative Effekte für Arbeiter

Einteilung der Effekte: ++ stark positiv, + schwach positiv, 0 kaum, - schwach negativ, -- stark negativ

k.A.: keine Angaben durch den/die jeweiligen Verfasser, Quelle: Pflugbeil (2005)

Welche Wirkungen hat die Zuwanderung nach Deutschland tatsächlich gehabt? Die Ergebnisse der empirischen Studien zu den Lohnwirkungen der Zuwanderung fallen unterschiedlich aus, je nach verwendeter Methode sowie Gruppierung der ausländischen Beschäftigten (Tabelle 2). In der Regel zeigt sich aber, dass auf dem deutschen Arbeitsmarkt gering qualifizierte Arbeitnehmer verloren haben.

Die Untersuchung von DeNew, Zimmermann (1994a) ermittelt, dass ein 1-prozentiger Anstieg der Beschäftigung von ausländischen Arbeitern den Stundenlohn westdeutscher Arbeiter in den 1980er Jahren um 0,45 Prozent verringert hat, während sich die Gehälter von Angestellten um 0,12 Prozent erhöht haben. Es bewahrheitet sich die theoretische Vorhersage, dass Einheimische, die in direkter Konkurrenz zu den Zuwanderern stehen, verlieren und andere gewinnen. Eine andere Studie der Autoren (DeNew, Zimmermann 1994b) weist nach, dass Arbeiter mit langjähriger Berufserfahrung kaum von Zuwandern verdrängt wurden, da sie nicht einfach durch Zuwanderer ersetzt werden können.

Einen positiven Einfluss auf die Lohnentwicklung identifizieren Pischke und Velling (1997) mit Hilfe einer Einkommensfunktion in Abhängigkeit vom Ausländeranteil an der Bevölkerung. Eine 1-prozentige Erhöhung der ausländischen Bevölkerung führt nach ihren Berechnungen zu einem Lohnanstieg von 1,8 Prozent. Dies ist ein Hinweis auf eine komplementäre Beziehung von Ausländern zu Einheimischen.

Schließlich sind die Wirkungen der bisherigen Zuwanderung in Deutschland auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit von Interesse. Es zeigt sich kein signifikanter Zusammenhang zwischen Zuwanderung und Arbeitslosigkeit (Tabelle 3). Teilweise erhöht sich die Beschäftigung der Einheimischen durch Zuwanderung.

*Tabelle 3: Zuwanderungswirkungen – Empirische Effekte auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Deutschland*

Studie	Abhängige Variable	Daten	Effekte
Winkelmann, Zimmermann (1993)	Individuelle Beschäftigungsrisiken	Individualdaten 1974-1984	Keine signifikante Korrelation zwischen Ausländeranteil und Arbeitslosigkeit
Pischke, Velling (1997)	Individuelle Beschäftigungsrisiken	Regionale Daten	Schwache Korrelation zwischen Ausländeranteil und Arbeitslosigkeit, unterschiedliche Vorzeichen
Brücker et al. (1999)	Individuelle Beschäftigungsrisiken	Individuelle Querschnitte 1990-95	Anstieg des Ausländeranteils um 1 %-Punkt erhöht individuelle Entlassungsrisiken um 0,2 %
Trabold, Trübswetter (2003)	Individuelle Beschäftigungsrisiken	Individuelle Querschnitte 1990-95	Keine signifikante Beziehung zwischen Ausländeranteil und Entlassungsrisiken
Winter-Ebner, Zimmermann (1999)	Industriebeschäftigung	Branchendaten 1986-1994	Anstieg des Ausländeranteils um 1 %-Punkt erhöht die Beschäftigung von Einheimischen um 0,025 %

Quelle: Brücker et al. (2004)

Die Wirkungen der bisherigen Zuwanderung in Deutschland sind somit auf den einzelnen Teilarbeitsmärkten unterschiedlich. Im Segment der gering Qualifizierten ist davon auszugehen, dass wegen der nur gering negativen Lohneffekte die Arbeitslosigkeit gestiegen ist. Für die qualifizierten Erwerbspersonen waren die Wirkungen dagegen günstig. Insgesamt waren die Lohnwirkungen der Zuwanderung allerdings gering. Dies erklärt sich einerseits dadurch, dass Zuwanderer sich räumlich überwiegend auf prosperierende Gebiete konzentrieren. Geringe Lohnwirkungen der Zuwanderung in Deutschland könnten auch darauf zurückgeführt werden, dass sich die Produktionsstruktur durch Importsubstitution angepasst hat (Brücker et al. 2004). Besonders günstig war sicherlich auch eine expandierende Wirtschaft. In der Periode eines Konjunkturaufschwungs, wie er Westdeutschland in den 1980er Jahren erlebte, konnte eine positive Korrelation zwischen Zuwanderung und Beschäftigung ermittelt werden (Mühleisen, Zimmermann 1994).

## 5 Effekte der bisherigen Zuwanderung auf Wachstum, Produktivität, öffentliche Haushalte und Sozialversicherungen

Die Wirkungen der bisherigen Zuwanderung auf Produktivität und Wirtschaftswachstum sind differenziert zu betrachten. In den 1950er und 1960er Jahren hat die Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer bei kräftig expandierender Wirtschaft und hoher Arbeitskräftenachfrage in der Bundesrepublik erhebliche Wertschöpfungsbeiträge geleistet. Die Besetzung einfacher Arbeitsplätze ermöglichte zudem den deutschen Arbeitnehmern beruflichen Aufstieg, steigende Arbeitsproduktivität und höhere Einkommen. Nach der Anwerbephase hat sich die Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung verändert und der Anteil der Erwerbspersonen hat sich jenem der Deutschen angenähert. Der Strukturwandel hat zum Verlust industrieller Arbeitsplätze mit geringen Qualifikationsanforderungen geführt. Insgesamt deutet die Entwicklung auf einen positiven, allerdings im Zeitablauf nachlassenden Beitrag der Zuwanderer zum Wirtschaftswachstum hin (Unabhängige Kommission Zuwanderung 2001).

Der Einfluss der bisherigen Zuwanderung auf den gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt ist umstritten. Einerseits wird die Auffassung vertreten, dass die von den Zuwanderern eingenommenen Arbeitsplätze für Minderqualifizierte den gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt gebremst hätten, da arbeitssparende Investitionen wegen des reichlich vorhandenen Arbeitskräftepotentials unterblieben. Dies gilt insbesondere im Vergleich zu Japan, das auf Zuwanderung verzichtete und höhere Produktivitätsgewinne als die westdeutsche Wirtschaft erzielte. Andererseits stehen die geringen Lohneffekte der Zuwanderung und die hohe Arbeitslosigkeit der Migranten der These entgegen, dass Strukturwandel und Produktivitätsentwicklung in Deutschland durch Zuwanderung verlangsamt worden wären.

Zuwanderer zahlen Steuern, Abgaben und Sozialversicherungsbeiträge und nehmen dafür Leistungen der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung in Anspruch. Über Be- und Entlastungswirkungen der Zuwanderung auf öffentliche Haushalte und Sozialversicherungen lassen sich keine pauschalen Aussagen treffen. Dies liegt an fehlenden Primärstatistiken und an methodischen Schwierigkeiten, indirekte Wirkungen der Zuwanderung zu messen. Zudem hängen die Kosten und Erträge vom Zeitpunkt der Betrachtung ab. So fallen



Kosten für die Bildung am Anfang des Lebens an, während die Erträge aus diesen Bildungsinvestitionen erst später realisiert werden. Untersuchungen, die nur einen Zeitpunkt betrachten, sind von Längsschnittstudien zu unterscheiden. Besondere Schwierigkeiten ergeben sich bei der Zurechnung der Staatsausgaben für öffentliche Güter, die nicht von der Bevölkerungszahl abhängen. Auch die Inanspruchnahme öffentlicher Infrastruktur wie z.B. Bildungseinrichtungen variiert bei Zuwanderern.

Zeitliche Differenzierungen sowie unterschiedliche Effekte in den einzelnen Zweigen der Sozialversicherungen und Ebenen der Gebietskörperschaften sind zu berücksichtigen. Die fiskalische Bilanz hängt zudem von der Aufenthaltsdauer ab. Eine Analyse der Kosten und Erträge auf individueller Basis kommt zu dem Ergebnis, dass Ausländer mit geringer Aufenthaltsdauer von unter 10 Jahre im Durchschnitt die öffentlichen Haushalte belasten (Sinn et al. 2001). Bei längerer Aufenthaltsdauer (hier: 25 Jahre) wird die fiskalische Bilanz positiv. In der gesetzlichen Rentenversicherung werden bisher Einnahmeüberschüsse erzielt, weil die Zahl der Rentenbezieher im Vergleich zu den Deutschen gering ist. In der Arbeitslosenversicherung dürfte wegen der hohen Arbeitslosigkeit ein Nettotransfer an die Zuwanderer geleistet werden.

Insgesamt lässt sich nachweisen, dass Zuwanderer mehr Steuern und Sozialbeiträge zahlen, als sie an staatlichen Leistungen in Anspruch nehmen. Aktuell überwiegen im Durchschnitt die Erträge die Kosten um rund 1800 Euro bis 2000 Euro pro Zuwanderer (Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration 2004; S. 211 und Bonin 2006). Die von den 7,2 Mio. in Deutschland lebenden Ausländern aufgebrachten Steuern und Beiträge übersteigen die empfangenen Transfers derzeit um rund 15 Mrd. Euro. Dies entspricht etwa einem Prozent des deutschen Bruttoinlandsprodukts.

Trotz dieser insgesamt makroökonomisch und fiskalisch positiven Bilanz dürfen die Integrationsdefizite der in Deutschland lebenden Migranten nicht vernachlässigt werden. Die Integrationsprobleme treten seit Anfang der 1990er Jahre verstärkt auf. Bis dahin bestanden beispielsweise bei den Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten der Männer nur geringe Unterschiede zur einheimischen Bevölkerung. Eine zukünftige Belastung bilden geringe Beschäftigungsquoten und unzureichende Bildungsbeteiligung der jungen Migranten (Bogai 2002).

Eine circa doppelt so hohe Arbeitslosigkeit, um 10 bis 20 Prozent niedrigere Löhne von abhängig Beschäftigten und um 25 Prozent geringere Verdienste der Selbständigen im Vergleich zum bundesdeutschen Durchschnitt verdeutlichen die Integrationsdefizite großer Teile der ausländischen Bevölkerung in Deutschland. Die Wertschöpfungsverluste dieser ökonomischen Leistungsrückstände für die deutsche Wirtschaft liegen zwischen 20 und 40 Mrd. Euro (Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration 2004). Bei besserer Integration könnten öffentliche Haushalte und Sozialversicherungen Einnahmeüberschüsse von 10 bis 20 Mrd. Euro erzielen. Diese Zahlen verdeutlichen die Kosten einer Nichtintegration, die im Vergleich zu den Integrationsaufwendungen von Bund und Ländern von geschätzten ca. 4,6 Mrd. Euro Ende der 1990er Jahre (Unabhängige Kommission Zuwanderung 2001) erheblich zu Buche schlagen.

## 6 Wirkung kultureller Vielfalt auf Innovationen

Kulturelle Vielfalt ist mit ökonomischen und gesellschaftlichen Kosten und Nutzen verbunden. Zu große kulturelle Heterogenität kann negative Produktivitätseffekte auslösen. Kosten entstehen durch Kommunikationsbarrieren. Bei größerer kultureller Nähe zur Aufnahmegesellschaft ist angesichts des geringeren Bruchs mit der Vergangenheit eine höhere Integrationsbereitschaft zu erwarten als bei Zuwanderern kulturell entfernterer Herkunftsgebiete. Wachstumsfördernde Effekte kultureller Diversität erfordern einen Kern für die von allen Zuwanderergruppen geteilten Regeln.

Im Abschnitt 4 wurde der Einfluss der Zuwanderung auf Löhne und Beschäftigung der einheimischen Bevölkerung dargestellt. Die ermittelten schwach negativen Effekte betreffen relative Wirkungen im Arbeitsmarktsegment der gering Qualifizierten, die durch die Zusammensetzung der Migranten zustande kommen. Bei Vorliegen einer komplementären Beziehung der Zuwanderer mit den Einheimischen kann der Gesamteffekt anders aussehen. Die durchschnittliche Wirkung der Zuwanderung ergibt sich aus solchen Komplementaritätsbeziehungen und positiven Externalitäten. So kann die Beschäftigung besonders innovativer Ausländer bzw. solcher mit besonderen

Fähigkeiten die Produktivität derer erhöhen, die mit ihnen zusammenarbeiten.

Statt von homogener qualifizierter und unqualifizierter Arbeit auszugehen, ist die Idee neuerer aus den USA stammenden Untersuchungen, den Einfluss kultureller Vielfalt auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt zu bestimmen. Soziologische und ökonomische Ansätze betonen, dass vielfältige und tolerante Städte mit kreativen Arbeitskräften kreative Branchen anziehen und den wissensintensiven Strukturwandel vorantreiben. Der positive Produktionswert von Diversität wird auch im Bereich Management und Organisation von Teams betont. Höhere Vielfalt von Arbeitskräften kann zu mehr Innovationen führen, da mehr Lösungsalternativen entwickelt und bessere Entscheidungen gefällt werden können.

Eine neuere Studie für Deutschland (Niebuhr 2006) kommt zu dem Ergebnis, dass die Innovationsleistung der Wirtschaft im regionalen Querschnitt signifikant positiv von der kulturellen Vielfalt der Arbeitskräfte beeinflusst wird. Demnach steigern kulturelle Unterschiede im Wissen und in den Fähigkeiten der Beschäftigten die Leistungsfähigkeit der regionalen Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten. Das Ausbildungsniveau ist ebenfalls wichtig. Den stärksten Einfluss auf den Innovationsoutput hat die kulturelle Verschiedenheit von hoch qualifizierten Arbeitskräften.

## 7 Einige Bemerkungen zur zukünftigen Arbeitsnachfrage

Für die aktive Migrationspolitik ist die zukünftige Entwicklung des Arbeitsmarktes bedeutsam (Bogai 2003). Häufig wird gefordert, dass Zuwanderung sich an bestimmten Knappheitsberufen orientieren sollte. Dabei ist allerdings zu konstatieren, dass Prognosen der künftigen Nachfrage nach Arbeitskräften mit größten Unsicherheiten behaftet sind. Auf einzelne Berufsgruppen erscheint sie nicht möglich. Die Nachfrage nach speziellen Qualifikationen ist mit Ausnahme des Gesundheits- und Pflegebereichs, der wegen der Bevölkerungsalterung expandieren wird, unsicher.

Ganz allgemein lässt sich jedoch feststellen, dass die Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften und im Dienstleistungsbereich steigt. Hier werden insbesondere Beratungstätigkeiten weiter an

Bedeutung gewinnen. Der Bedarf an Hochschulabsolventen, die für Zukunftstechnologien qualifiziert sind, nimmt zu. Wegen des speziellen deutschen Ausbildungssystems besteht ein hoher Bedarf an Fachkräften mit mittlerem Qualifikationsniveau. Der Zeitpunkt, an dem dieser in hohen Größenordnungen auftreten wird, liegt allerdings noch in weiter Zukunft. Aufgrund aktueller Beschlüsse der Bundesregierung, das Eintrittsalter für die Altersrente ab dem Jahr 2012 schrittweise auf 67 Jahren zu erhöhen, wächst das Arbeitskräftepotential in den nächsten 20 Jahren um bis zu 3,5 Mio. Personen zusätzlich (Fuchs 2006). Wegen der starken Besetzung der Geburtsjahrgänge bis 1966 wird es erst in zwei Jahrzehnten zu zahlenmäßig starken Rückgängen im Arbeitskräfteangebot in Deutschland kommen.

## 8 Schlussbemerkung: Erfahrung mit qualifizierter Zuwanderung sammeln

Angesichts der skizzierten Entwicklung von Demographie und Arbeitsmarkt in Deutschland kann die Zuwanderung von qualifizierten Menschen einen Beitrag leisten, den Wohlstand zukünftig zu sichern (Unabhängige Kommission Zuwanderung 2001). So sind ausländische Studenten und so genannte *high potentials* eine wichtige Einwanderungsgruppe, um die ein weltweiter Wettbewerb entbrannt ist. Zuwanderungspolitik muss langfristig angelegt sein. Es gilt das Bonmot: „Es gibt nichts Dauerhafteres als temporäre Zuwanderung.“

Fragen der Steuerbarkeit der Zuwanderung nach Arbeitsmarktgesichtspunkten sind komplex (Bogai 2001 und 2002). Die Überbrückung kurzfristiger Engpässe auf dem Arbeitsmarkt sollte nur ein untergeordnetes Instrument der arbeitsmarktgesteuerten Zuwanderung sein. Die kurzfristige Nachfrage am Arbeitsmarkt, die in diesem Fall die Zuwanderung steuern soll, kann sich rasch wandeln. Wichtiger ist die langfristige Anpassungsfähigkeit der Migranten an die Arbeitsmarkt- und Gesellschaftsverhältnisse des Ziellandes. Allgemeine Eingliederungskriterien wie Sprachkenntnisse und Bildungsniveau liegen Zuwanderungsverfahren nach Auswahl zugrunde wie sie z. B. in Nordamerika praktiziert werden. Die Einwanderungsländer revidieren ihre Zuwanderungsregelungen kontinuierlich anhand ihrer Erfahrungen. Wichtig ist es auch für Deutschland, möglichst schnell ein

Verfahren der dauerhaften Zuwanderung zu erproben. Angesichts des vorherrschenden Berufsprinzips am deutschen Arbeitsmarkt ist z. B. die Verwertbarkeit ausländischer Berufsabschlüsse von besonderer Bedeutung für die Arbeitsmarktintegration. Angesichts ähnlicher demographischer Probleme in anderen Industrieländern sollte sich Deutschland zügig als Einwanderungsland positionieren.

Allerdings sollte der Beitrag der Zuwanderung zur Lösung der demographischen und ökonomischen Probleme Deutschlands nicht überschätzt werden. Zuwanderung in realistischen Größenordnungen kann den Altersaufbau der Bevölkerung nur marginal beeinflussen. Auch die ökonomischen Vorteile einer arbeitsmarktorientierten Migrationspolitik sind gegenüber den internen Anpassungsstrategien eher nachrangig. Die wesentlichen Herausforderungen des demographischen Wandels liegen in der Produktivitätssteigerung bei alterndem Arbeitskräftepotential, der besseren Ausschöpfung und Anpassung an die Anforderungen der Wissensökonomie des heimischen Arbeitskräftepotentials, vor allem auch der bereits hier lebenden Migranten.

#### Literatur

- Bauer, T. (1998): Arbeitsmarkteffekte der Migration und Einwanderungspolitik: Eine Analyse für die Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg
- Bauer, T., K. F. Zimmermann (1999): Assessment of Possible Migration Pressure and Its Labour Market Impact Following EU Enlargement to Central and Eastern Europe. *IZA Discussion Paper* No. 3, Bonn
- Börsch-Supan, A., I. Reil-Held (2004): Die ökonomische Auswirkung der Alterung in Hessen. Mannheimer Forschungsinstitut Ökonomie und demographischer Wandel/Mannheim Research Institute for the Economics of Aging (MEA), Mannheim
- Börsch-Supan, A., I. Düzgün, M. Weiss (2005): Altern und Produktivität: Zum Stand der Forschung. *MEA Discussion Paper* Nr. 73-2005
- Boeri, T., H. Brücker (2000): The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States, Final report. European Integration Consortium, Brüssel

- Bogai, D. (2001): Das Modell arbeitsmarktbezogener Zuwanderung der Zuwanderungskommission. *Wirtschaftsdienst*, 81. Jg., S. 506–512
- Bogai, D. (2002): Zuwanderung und Integration: Bildungs- und arbeitsmarktpolitische Herausforderungen. *WSI-Mitteilungen*, 55. Jahrgang, S. 397–402
- Bogai, D. (2003): Zuwanderung: Bedarf, Steuerbarkeit und Auswirkungen. *Sozialer Fortschritt*, 52. Jg., S. 126–130
- Bonin, H. (2006): Der Finanzierungsbeitrag der Ausländer zu den deutschen Staatsfinanzen. *IZA-Discussion Paper* Nr. 2444
- Borjas, G. (2001): Does Immigration Grease the Wheels of the Labour Market? *Brookings Paper on Economic Activity*, 1, S. 69–133
- Brücker, H., M. Kreyenfeld, J.-P. Schräppler. (1999): Trade and Migration: Impact on Wages, Employment and Labour Mobility in Western Germany. Manuskript, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
- Brücker, H. (2003): Die Arbeitmarkteffekte der Ost-West-Migration – theoretische Überlegungen, Simulationen und empirische Befunde. *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Vierteljahrshefte*, Jg. 72, S. 579–593
- Brücker, H., H. Engerer, U. Thiessen. (2004): Möglichkeiten der quantitativen und qualitativen Ermittlung von Zuwanderungsbedarf in Teilarbeitsmärkten in Deutschland. Berlin
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2005): Der Einfluss der Zuwanderung auf die deutsche Gesellschaft. Forschungsbericht 1, Nürnberg
- DeNew, J. P., K. F. Zimmermann (1994a): Blue Collar Labour Vulnerability: Wage Impacts of Migration. In: Steinmann, G., K. E. Ulrich (Hg.): *The Economic Consequences of Immigration to Germany*. Heidelberg, S. 81–99
- DeNew, J. P., K. F. Zimmermann (1994b): Native Wage Impacts of Foreign Labour: A Random Effects Panel Analysis. *Journal of Population Economics*, 7, S. 177–192
- Fuchs, J. (2006): Neue Herausforderungen für die Beschäftigungspolitik. *LAB-Kurzbericht* Nr. 16/ 12.10.2006
- Fuest, C., M. Thum (2000): Welfare Effects of Immigration in a Dual Labour Market. *Regional Science and Urban Economics*, 30, S. 551–563

- Fuest, C., M. Thum (2001): Immigration and Skill Effects in Unionized Labour Markets. *European Journal of Political Economy*, 17, S. 557–573
- Gang, I. N., F. L. Rivera (1994): Labour Market Effects of Immigration in the United States and Europe. *Journal of Population Economics*, 7, S. 157–175
- Haisken-DeNew, J. P., K. f. Zimmermann (1995): Wage and Mobility Effects of Trade and Migration. *CEPR Discussion Paper* Nr. 1318, London
- Hatzius, J. (1994): The Employment and Earnings Effects of German Immigration. *Applied Economics Discussion Paper* 165, Institute of Economics and Statistics, Oxford
- Hebler, M. (2002): Arbeitsmarkteffekte der EU-Osterweiterung. Berlin
- Löffelholz, H. D. v., G. Köpp (1998): Ökonomische Auswirkungen der Zuwanderung nach Deutschland. Berlin
- Mankiw, G., D. Weil (1989): The Baby Boom, the Baby Bust and the Housing Market. *Regional Science and Urban Economics*, 19, S. 235–258
- Mühleisen, M., K. F. Zimmermann (1994): A Panel Analysis of Job Changes and Unemployment. *European Economic Review*, 38, S. 793–801
- Münz, R. et al. (2006): The Costs and Benefits of European Immigration. *HWWT Policy Report* No. 3
- Niebuhr, A. (2006): Migration and Innovation. Does Cultural Diversity Matter for Regional R&D Activity? *LAB-Discussion Paper* No. 14/2006
- Pflugbeil, S. (2005): Theoretische und empirische Analysen vor dem Hintergrund der EU-Osterweiterung. Regensburg
- Pischke, J. S., J. Velling (1997): Employment Effects of Immigration to Germany: An Analysis Based on Local Labour Markets. *Review of Economics and Statistics*, 79, S. 494–594
- Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (2004): Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen. o. O.
- Schmidt, C. M., A. Stilz, K. F. Zimmermann (1994): Mass Migration Unions and Government Intervention. *Journal of Public Economics*, 55, S. 185–201
- Schneider, L. (2006): Zu alt für den Arbeitsmarkt? Der Einfluss des Alters auf die Produktivität. *Wirtschaft im Wandel*, H. 11/2006

- Schneider, S. (2005): Demographie und Wirtschaftswachstum. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): NRW. Die Chancen des demografischen Wandels nutzen. Bonn, S. 42–46
- Sinn, H.-W., G. Flaig, M. Werding (2001): EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration – Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte. München
- Statistisches Bundesamt (2006): Elfte koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden
- Trabold, H., P. Trübswetter (2003): Schätzung der Beschäftigungs- und Lohneffekte der Zuwanderung. In: Brücker, H., H. Trabold, P. Trübswetter, C. Weise (Hrsg.): Migration: Potential und Effekte für den deutschen Arbeitsmarkt. Baden-Baden, S. 101–137
- Unabhängige Kommission Zuwanderung (2001): Zuwanderung gestalten, Integration fördern. Berlin
- Winkelmann, K. F. Zimmermann (1993): Ageing, Migration and Labour Mobility. In: P. Johnson, K. Zimmermann (eds.): Labour Markets in an Ageing Europe. Cambridge, S. 255–283
- Winter-Ebner, R., K. F. Zimmermann (1999): East-West Trade and Migration: The Case of Austro-Germany. In: Faili, R., J. de Melo, K. F. Zimmermann (eds.): Migration: The Controversies and the Evidence. Cambridge, S. 296–328
- Zimmermann, K. F. (1998): Immigration und Arbeitsmarkt: eine ökonomische Perspektive. *IZA Discussion Paper* Nr. 7, Bonn
- Zimmermann, K. F. (1995): Tackling the European Migration Problem. *Journal of Economic Perspectives*, Bd. 9, S. 45–62



# Integrationspolitik in Japan – Aktuelle Themen und Tendenzen

YAMAWAKI Keizō  
Meiji University

## Die Integrationspolitik des Staates

Etwas vereinfacht gesagt, lässt sich Ausländerpolitik in zwei Aufgabenbereiche unterteilen: die Regulierung der Einreise und Maßnahmen zur gesellschaftlichen Integration. Im Fall Japans kann man sagen, dass eine Integrationspolitik, die diesen Namen verdiente, bislang nicht existiert. Dafür gibt es eine einfache Erklärung: In all den Jahrzehnten seit dem letzten Krieg sah man in Ausländern Menschen, die sich temporär im Land aufhalten, doch niemand ging davon aus, dass sie dauerhaft in Japan wohnen könnten. Tatsächlich lebte zwar eine größere Gruppe von Koreanern im Land – Menschen, die aus der früheren japanischen Kolonie Korea stammten, doch die Politik, die gegenüber dieser Gruppe verfolgt wurde, war eher vom Gedanken der „Kontrolle“ als vom Bemühen um „Integration“ geprägt. Mit verantwortlich für diese Situation ist ein fundamentales außenpolitisches Problem – die Tatsache nämlich, dass zwischen Japan und Nordkorea keine diplomatischen Beziehungen bestehen.

Andererseits waren in jenem Bereich der Ausländerpolitik, der mit der Einreise befasst ist, fast zwanzig Jahre lang keine größeren Änderungen zu verzeichnen. In der zweiten Hälfte der Achtzigerjahre, in der es infolge der prosperierenden japanischen Konjunktur zu einem Mangel an Arbeitskräften kam, schnellte die Zahl ausländischer Arbeiter nach oben. 1988 bezog die Regierung bei Fragen der Einreise folgende grundsätzliche Position: In Zukunft sollte bei der Aufnahme von Arbeitskräften zwar der Zuzug von Arbeitern für jene Bereiche gefördert werden, die fachliche oder technische Fähigkeiten erforderten, während bei der Aufnahme von ungelerten Arbeitern (im Sprachgebrauch der Regierung: *tanjun rōdōsha* – einfache Arbeiter) Zurückhaltung an den Tag gelegt werden sollte (was im Klartext eine Nichtaufnahme dieser Arbeiter bedeutete). 1990 trat eine revidierte

Fassung des Aufenthalts- und Einwanderungsgesetzes in Kraft, aber nachdem die ökonomische Blase in den Jahren geplatzt war, erlahmte das Interesse an ausländischen Arbeitskräften. Seit Ende der Neunzigerjahre ist allerdings erneut ein steigendes Interesse an der Aufnahme von Ausländern zu registrieren.

In der zweiten Hälfte der Achtzigerjahre stand im Mittelpunkt der Frage nach der Notwendigkeit der Aufnahme von Ausländern ein gravierender Arbeitskräftemangel, während sich die seit Ende der Neunzigerjahre geführten Diskussionen, bei denen die Frage des Arbeitskräftemangels eine eher sekundäre Rolle spielt, vor einem anderen Hintergrund abspielen – nun geht es um die alternde Gesellschaft bei gleichzeitiger Abnahme der Kinderzahl, es geht um den Rückgang der Bevölkerung Japans und um geeignete Antworten auf die Globalisierung. Im Jahr 2000 veröffentlichte das Justizministerium (Hōmushō) den „Zweiten Masterplan für die Regulierung von Einwanderung“, in dem erstmals die Absicht betont wird, eine Gesellschaft zu schaffen, in der Japaner und Ausländer gemeinsam leben können. Bis dahin galt das Hauptaugenmerk des Justizministeriums – und insbesondere der Einwanderungsbehörde (Nyūkoku kanrikyoku) – der Frage, welche Maßnahmen bei der Kontrolle von Ausländern anzuwenden seien. Doch in diesem Text aus dem Jahr 2000 bekennt sich die Regierung erstmals zu dem Ziel, ein „gemeinsames Leben (für Japaner und Ausländer)“ auf die Agenda der Einwanderungspolitik zu setzen. Damit ist meines Erachtens eine nachgerade epochale Wende eingeleitet worden.

Im Jahr 2001 wurde der Council for Cities of Non-Japanese Residents (Gaikokujin shūjū toshi kaigi) gegründet. Bei diesem Rat, in dem dreizehn kleinere und größere Städte wie Hamamatsu (Präfektur Shizuoka), Toyota (Präfektur Aichi), Ōta und Ōizumi (beide Präfektur Gunma) vertreten sind, handelt es sich um ein Netzwerk zwischen Kommunen mit einem hohen Anteil brasilianischer Arbeitskräfte japanischer Herkunft.<sup>1</sup> Der Rat trat mit dem „Manifest von Hama-

---

<sup>1</sup> Es gab drei Phasen japanischer Auswanderung nach Brasilien: 1908–1924, 1925–1941 und 1953 bis etwa in die 80er Jahre, meist aufgrund von Verträgen zwischen den beiden Regierungen. Als es in den 80er Jahren aus demografischen Gründen in Japan zu einem Mangel an Arbeitskräften kam, begannen die Firmen ausländische Arbeitskräfte anzuwerben. In den 90er Jahren beschloss die Regierung, die Werbung um sog. Nikkei-jin, Ausländer mit japanischer Abstammung, zu verstärken, weil man dachte, dass diese sich leichter assimilieren würden als andere Ausländer. Seither kamen mehr als

matsu“ an die Öffentlichkeit. Des weiteren richtete er 2002 den „Appell der vierzehn Städte“ an die Regierung Japans und verlangte von ihr „die Ausarbeitung grundlegender Richtlinien für die Aufnahme von Bürgern anderer Staaten und den administrativen Umgang mit in Japan lebenden Ausländern sowie die schnellstmögliche Einrichtung einer Organisation zur Koordinierung und Vereinheitlichung der Politik von Ministerien und Behörden.“

Im Jahr 2004 veröffentlichte der Arbeitgeberverband Japans einen umfassenden Vorschlag zu den Modalitäten der Einwanderung und verlangte – ebenso wie der Council for Cities of Non-Japanese Residents – vom Staat die Einrichtung eines Systems für die Aufnahme von Ausländern. Ebenfalls im Jahr 2004 legte auch der Council on the Movement of People Across Borders (Kaigai kōryū shingikai), ein beim Außenministerium (Gaimushō) angesiedeltes beratendes Gremium, ein Gutachten vor, in dem dieselben Positionen vertreten wurden. Darüber hinaus veröffentlichte der Council for Cities of Non-Japanese Residents das „Manifest von Toyota“, in dem von der Regierung nachdrücklich die Formulierung einer stringenten Politik für die Bereiche Arbeitsverhältnisse, Schulbildung und gemeinschaftliches Leben gefordert wurde.

Im Jahr 2005 veröffentlichte das Justizministerium den „Dritten Masterplan für die Regulierung von Einwanderung“, und der Council of Economy und Fiscal Policy (Keizai zaisei shimon kaigi), der im Ruf stand, als eine Art Kontrollturm für das Kabinett Koizumi zu fungieren, erstellte unter dem Titel „Visionen für das 21. Jahrhundert“ einen Plan für das Jahr 2030, in dem an die Regierung appelliert wurde, für „eine aktive und systematische Aufnahme von ausländischen Arbeitskräften“ und „den Aufbau einer Gesellschaft, in der ein gemeinsames Leben möglich ist“ zu sorgen. Des weiteren fand in den „Generellen Richtlinien“ (Honebuto hōshin) des Kabinetts, in denen die Grundzüge des Budgets festgelegt wurden, erstmals die Absicht Berücksichtigung, „die Lebens- und Arbeitsbedingungen ausländischer Arbeitskräfte auf eine sichere Grundlage zu stellen.“ Darüber hinaus richtete das Ministerium für öffentliche Verwaltung, Post und Telekommunikation (Sōmushō) im Juni dieses Jahres eine Arbeitsgruppe ein, die sich mit den Problemen des Zusammenlebens verschiedener Kulturen beschäftigen sollte. Im Dezember gab dann die „Organisation zur Förderung von Systemreformen und Bürgerbeteiligung“ (Kisei

---

250.000 Nikkei-jin nach Japan, die meisten von ihnen Brasilianer. (Anm. d. Red.)

kaikaku minkan kaihō suishinkaigi) in einer 2. Stellungnahme bekannt, dass die Regierung Japans im Jahr 2006 ihre Position zur Aufnahme von Ausländern in verschiedenen Bereichen revidieren würde – so zum Beispiel bei der Registrierung, der Ausbildung und bei Praktika von Ausländern.

Im März 2006 veröffentlichte die Arbeitsgruppe des Ministeriums für öffentliche Verwaltung, Post und Telekommunikation einen Bericht „Zur Förderung multikulturellen Zusammenlebens in den Regionen“, auf dessen Grundlage das Ministerium einen „Plan zur Förderung des multikulturellen Zusammenlebens in den Regionen“ beschloss. In diesem Plan wurde von allen Kommunen (Selbstverwaltungsorganen) des Landes eine umfassende und systematische Entwicklung des multikulturellen Zusammenlebens gefordert.

Möglicherweise ist es nicht einfach, für den japanischen Begriff *tabunka kyōsei* (hier mit „multikulturelles Zusammenleben“ bzw. „Zusammenleben verschiedener Kulturen“ wiedergegeben) ein deutsches oder englisches Äquivalent zu finden. Tatsächlich handelt es sich um ein vollkommen neues Wort, das bislang in keinem Wörterbuch verzeichnet ist. Eine Suche im Internet führt allerdings zu einer erstaunlichen Anzahl von Treffern. Erstmals benützt wurde das Wort vor etwas mehr als zehn Jahren. Nach der Erdbebenkatastrophe 1995 in Ōsaka und Kōbe richtete eine Gruppe von ehrenamtlichen Helfern zur Unterstützung von ausländischen Erdbebenopfern das „Tabunka kyōsei sentā“ (Zentrum für multikulturelles Zusammenleben) ein, und seither wird dieses Wort in ganz Japan verwendet.

Nach meiner eigenen Definition ist mit *tabunka kyōsei kaisha* eine Gesellschaft gemeint, „in der Menschen unterschiedlicher Staatsangehörigkeit und Herkunft zusammenleben und dabei – unter Anerkennung der jeweiligen kulturellen Unterschiede – an der Schaffung gleichberechtigter Beziehungen arbeiten.“ Anfangs wurde das Wort von verschiedenen Gruppen ehrenamtlicher Helfer verwendet, doch zwischen 1995 und 2000 ging es in den Sprachgebrauch zahlreicher regionaler Kommunen ein. Der Begriff *tabunka kyōsei* wurde zum Schlüsselwort – in regionalen Gesellschaften ebenso wie bei der Gestaltung der Regionen, bis es dann vor einem Jahr sogar vom Ministerium für öffentliche Verwaltung, Post und Telekommunikation, das eine „Arbeitsgruppe zur Förderung multikulturellen Zusammenlebens“ (Tabunka kyōsei o suishin suru kenkyūkai) einsetzte, aufgegriffen wurde, wodurch das multikulturelle Zusammenleben

erstmalig auf gesamtstaatlicher Ebene als administrative Aufgabe begriffen wurde. Um diesen Begriff präzise definieren und im Sprachgebrauch verankern zu können, ist es meines Erachtens notwendig, dass er durch Gesetze oder kommunale Verordnungen mit Leben erfüllt wird.

Im zuvor angeführten Bericht der ministeriellen Arbeitsgruppe werden, vereinfacht gesagt, die drei tragenden Pfeiler des multikulturellen Zusammenlebens aufgeführt: 1. Hilfe bei der Kommunikation. Damit ist zum einen Sprachunterricht für Ausländer gemeint, die Japanisch nicht beherrschen, andererseits die Aufforderung an kommunale Verwaltungen, den Bürgern mehrsprachige Informationen zur Verfügung zu stellen. 2. Hilfe im täglichen Leben. Hierbei geht es um die Frage, welche Hilfestellungen die Kommunen Ausländern bei ihren Problemen im täglichen Leben bieten können. 3. Gestaltung der Regionen im Hinblick auf multikulturelles Zusammenleben. Es ist außerordentlich wichtig, die Regionen so zu gestalten, dass Ausländer hier auf eigenen Füßen stehen und sich am gesellschaftlichen Leben (an den Regionen) beteiligen können. Beschränkte man allerdings den Fokus von Überlegungen zum multikulturellen Zusammenleben auf Ausländer, stieße man schnell an Grenzen. Die Frage, wie die Majorität im Land, die japanischen Bürger, Ausländer aufnehmen, ist zweifellos von großer Bedeutung, weshalb etwas anderes ebenso wichtig ist – eine Gestaltung der Regionen, die auch Aufklärungsarbeit in den regionalen Gesellschaften und den sozialen Verkehr zwischen japanischen und ausländischen Bürgern beinhaltet. Um die Kommunen bei ihrer Auseinandersetzung mit den sich dabei ergebenden vielfältigen Problemen zu unterstützen, ist es wichtig, für die Administration grundlegende Richtlinien und Pläne zu beschließen. Eine weitere große Aufgabe besteht in der Verteilung der Aufgaben und in der Kooperation zwischen den verschiedenen Verantwortungsträgern in den Regionen. Bei der Auseinandersetzung mit diesen Problemen muss jede Region als Einheit handeln – Gemeinden und Präfekturen Hand in Hand mit NPOs und Unternehmen.

Am 7. April 2006 stellte Minister Takenaka (Öffentliche Verwaltung, Post und Telekommunikation) auf einer Sitzung des Council of Economy und Fiscal Policy das Gutachten der Arbeitsgruppe seines Ministeriums vor, wobei er darauf hinwies, dass zwar Untersuchungen zum Problem ausländischer Arbeitskräfte und zu Straftaten von Ausländern vorlägen, es aber keine Untersuchungen zu den Lebensbedingungen von Ausländern gebe. Ministerpräsident

Koizumi nahm diesen Hinweis auf und gab bekannt, dass der Staat Verantwortung für die Lebensumstände von Ausländern trage und sich deshalb mit diesem Problem auseinandersetzen müsse. Dies wiederum hatte zur Folge, dass Kabinettssekretär Abe mitteilte, man werde quer durch alle zuständigen Ministerien und Behörden mit einer Untersuchung beginnen. Und tatsächlich begannen noch am selben Tag Untersuchungen auf staatlicher Ebene.

In dem Text „Globale Strategien“, beschlossen im Mai 2006 vom Council of Economy und Fiscal Policy, wurde der Punkt „Aufbau multikultureller Gesellschaften in den Regionen“ aufgenommen, und im Juni veröffentlichte die Konferenz der mit der Problematik ausländischer Arbeitskräfte befassten Ministerien und Behörden einen Zwischenbericht mit dem Titel „Die Lebensumstände in Japan ansässiger Ausländer – Maßnahmen zur Lösung der Probleme“. In diesem Bericht werden unter anderem folgende Punkte angesprochen: die Notwendigkeit von Japanischunterricht für ausländische Schulkinder und Erwachsene, Maßnahmen zur Lösung des Problems, das der Unterrichtsboykott von Kindern mit sich bringt, sowie die Förderung des Eintritts in die Sozialversicherungssysteme. In den im Juli veröffentlichten „Generellen Richtlinien“ wird ebenfalls in aller Deutlichkeit festgestellt: „Der Aufbau einer multikulturellen Gesellschaft wird vorangetrieben, unter anderem dadurch, dass noch in diesem Jahr Maßnahmen zur Integrierung in Japan lebender Ausländer getroffen werden.“ Es war das erste Mal, dass in einer der Generellen Richtlinien das Wort „multikulturell“ Erwähnung fand.

### Die Integrationspolitik der kommunalen Behörden

Im Gegensatz zum Staat und seiner Auseinandersetzung mit den Problemen, über die ich bislang gesprochen habe, begannen die Kommunen Japans bereits vor dreißig Jahren ein Bewusstsein für die Notwendigkeit der Integration von Ausländern zu entwickeln. Die in den Siebzigerjahren des letzten Jahrhunderts in Japan wohnenden Ausländer waren fast ausschließlich Nachkommen von Koreanern aus dem Süden und Norden der Halbinsel. Bei dieser dauerhaft in Japan wohnenden Bevölkerungsgruppe, die unter der Bezeichnung *zainichi Korean* (in Japan ansässige Koreaner) bekannt ist, handelte es sich um

die zweite Generation von in Japan lebenden Koreanern. Es waren vor allem junge Angehörige dieser zweiten Generation, die sich zu verschiedenen gesellschaftlichen Bewegungen zusammenschlossen – hauptsächlich in der Stadt Kawasaki und in der Kansai-Region. Sie verlangten von den regionalen kommunalen Behörden die Anerkennung als Bürger Japans und dieselbe Behandlung, wie sie japanischen Bürgern zustand. Das Anliegen dieser gesellschaftlichen Bewegungen, deren große Zeit in den Siebzigerjahren lag, bestand konkret in der Forderung, als Ausländer kommunale (städtische und präferurale) Wohnungen beziehen zu können, und in der Forderung nach Kindergeld, das zur damaligen Zeit nur Japanern gezahlt wurde.

In den Achtzigerjahren – und insbesondere zur Zeit des Nakasone-Kabinetts – stand die Politik im Zeichen des Slogans „Japan als internationaler Staat“, und der Begriff „Internationalisierung“ (*kokusaiika*) wurde zum Schlüsselwort dieses Jahrzehnts. In der zweiten Hälfte der Achtzigerjahre begann das damalige Innenministerium (heute: Ministerium für öffentliche Verwaltung, Post und Telekommunikation) die Politik der „Internationalisierung der Regionen“ zu verfolgen, eine politische Position, der zufolge nicht nur der Staat für den Ausbau internationaler Beziehungen zuständig ist, sondern auch die regionalen Kommunen, die sich in Eigenregie mit diesem Themenkomplex beschäftigen sollten.

Etwa zur selben Zeit begann die Zahl der Neuankömmlinge zu steigen – in erster Linie Menschen aus China, Südostasien und Lateinamerika. Diese Neuankömmlinge wurden bis Ende der Achtzigerjahre als Saisonarbeiter betrachtet, doch in den Neunzigerjahren zeichnete sich eine neue Tendenz ab – diese Arbeitskräfte wurden in Japan ansässig. Zunächst ging ihre Anwesenheit in Japan in einen Daueraufenthalt über, dann holten sie ihre Familien nach oder schlossen binationale Ehen, aus denen Kinder hervorgingen, die wenige Jahre später die Schulen besuchten. In Reaktion auf diese Entwicklung wurde die Ausländerpolitik auf der Ebene der kommunalen Selbstverwaltung fortschreitend systematisiert. Ich spreche hier von einer Entwicklung, die mit „internationalen Beziehungen“ begann und zu einem „multikulturellen Zusammenleben“ führte. Anders gesagt setzte die Entwicklung damit ein, dass Japaner mit Ausländern in Berührung kamen, von denen man annahm, dass sie sich nur temporär im Land aufhielten, doch als diese dann Mitglieder regionaler Gesellschaften wurden, begann in Reaktion auf die in der Folge sich verändernden administrativen Aufgaben eine Systematisierung der Ausländerpolitik.

Lassen Sie mich an dieser Stelle kurz meine bisherigen Ausführungen zusammenfassen. Auf der Ebene der Kommunen, die sich mit der Ausländerproblematik auseinanderzusetzen hatten und dabei vornehmlich mit Kommunen und Regionen befasst waren, die einen hohen Anteil koreanischer Bewohner aufwiesen, entwickelte sich seit den Siebzigerjahren die Ausländerpolitik im Sinne einer Politik, für welche die Menschenrechte im Vordergrund standen. Diese Maßnahmen seitens der Kommunen nenne ich „menschenrechtsorientierte Politik“ (*jinkengata*). Demgegenüber bezeichne ich die Maßnahmen zur Aufnahme von Ausländern, die als Teil der Internationalisierungsbestrebungen begriffen und seit den Neunzigerjahren von den Kommunen in jenen Regionen getroffen wurden, in denen Neuankömmlinge (in erster Linie Brasilianer) ansässig wurden, als „Internationalisierungspolitik“ (*kokusaigata*).

Im Zuge der Systematisierung der Ausländerpolitik trat die Stadt Ōsaka im Jahr 1998 mit dem Papier „Grundlegende Richtlinien – Politik für Bürger mit ausländischer Staatsangehörigkeit“ an die Öffentlichkeit. In diesen Richtlinien wird das multikulturelle Zusammenleben gebührend berücksichtigt, und auch in den entsprechenden Richtlinien, die 2002 von der Stadtpräfektur Ōsaka erarbeitet wurden, ist von der „Verwirklichung einer Gesellschaft“ die Rede, in der „ein gemeinsames Leben möglich ist“.

Andererseits veröffentlichte der zuvor erwähnte Council for Cities of Non-Japanese Residents im Rahmen der Internationalisierungspolitik das „Manifest von Hamamatsu“, in dem erklärt wird, dass ausländische Bürger Partner bei der Gestaltung regionaler Gesellschaften und Städte sind, dass also Japaner und Ausländer gemeinsam für die Gestaltung der Region, in der sie leben, verantwortlich sind.

Die Arbeit des Council for Cities of Non-Japanese Residents findet auf kommunaler Ebene statt, aber ähnlich geartete Bemühungen sind auch auf präfekturaler Ebene zu verzeichnen. So gründeten im Jahr 2004 die Präfekturen Aichi, Gifu, Mie, Shizuoka und Gunma zusammen mit der Stadt Nagoya, die „Multicultural Society Section“ (Tabunka kyōsei suishin kyōgikai). Im November 2004 veröffentlichten die Präfekturen Aichi, Gifu, Mie und die Stadt Nagoya das „Gemeinsame Manifest zur Förderung des Aufbaus einer multikulturellen Gesellschaft“.

Im Dezember 2004 stellte ich in meinem persönlichen Blog die Frage, ob 2005 nicht das erste Jahr einer neuen Ära werden könnte – der Beginn des multikulturellen Zusammenlebens. Genau dieser



Trend begann sich 2005 abzuzeichnen, und zwar insbesondere auf der Ebene der Kommunen. Im März 2005 beschloss Kawasaki als erste Stadt im Land „Richtlinien zur Förderung der multikulturellen Gesellschaft“, während die Stadt Tachikawa den „Plan zur Förderung multikulturellen Zusammenlebens“ beschloss, womit sie ebenfalls in eine Vorreiterrolle schlüpfte. Im April gründete die Präfektur Gunma ein Büro für Hilfestellungen beim Zusammenleben der Kulturen, die Präfektur Nagano gründete eine Gruppe für multikulturelles Zusammenleben und die Stadt Iwata (Präfektur Shizuoka) richtete ein Referat für multikulturelles Zusammenleben ein. Diese neu eingerichteten städtischen bzw. kommunalen Posten waren die ersten im ganzen Land.

Im September 2005 wurde im Tōkyōter Stadtteil Shinjuku die „Shinjuku Multicultural Plaza“ (Tabunka kyōsei puraza) gegründet. Mit dieser Einrichtung, der ersten ihrer Art in Japan, sollte ein Ort für ein gemeinsames Leben von Japanern und Ausländern geschaffen werden. Der Ausländeranteil in Shinjuku liegt bei zehn Prozent. Die Stadt Ōizumi in der Präfektur Gunma, die ich eingangs erwähnte, weist mit sechzehn Prozent den höchsten Ausländeranteil im Land auf, doch auf Platz zwei liegt bereits Shinjuku. In Ōkubo einem Ortsteil in Shinjuku, der in jüngster Zeit als das „Mekka koreanischer Populärkultur“ gilt, liegt der Ausländeranteil bei zwanzig Prozent. Besonders hoch ist der Prozentsatz von Ausländern in Ōkubo Itchōme (fünfzig Prozent), und da keineswegs alle Ausländer registriert sind, kann man davon ausgehen, dass dieses Viertel mehrheitlich von Ausländern bewohnt wird. Dieser Teil der Stadt weist durchaus Ähnlichkeiten mit Kreuzberg oder Neukölln auf.

Im März 2006, als das Ministerium für öffentliche Verwaltung, Post und Telekommunikation den „Plan zur Förderung des multikulturellen Zusammenlebens in den Regionen“ beschloss, wurde auch von der Verwaltung des Tōkyōter Stadtteils Adachi ein „Plan zur Förderung des multikulturellen Zusammenlebens“ beschlossen. Im April des Jahres richtete die Präfektur Aichi ein Büro zur Förderung multikulturellen Zusammenlebens ein, die Stadt Minokamo bestellte einen Bevollmächtigten für das multikulturelle Zusammenleben und die Stadt Hiroshima beschloss „Richtlinien zur Gestaltung einer Stadt der verschiedenen Kulturen“.

## Zukünftige Aufgaben

Zum Schluss noch einige kurze Bemerkungen zu den Aufgaben des Staates und der kommunalen Behörden.

Wenn wir zunächst die Aufgaben ins Auge fassen, die in der Verantwortung des Staates liegen, sehen wir, dass in Japan nach wie vor keine Integrationspolitik existiert. Die von der Regierung betriebene Ausländerpolitik ist bis heute Sache unterschiedlichster bürokratischer Einrichtungen, eine ganzheitliche Vision aber fehlt. Um nur einige Beispiele aufzuzeigen: Die Einreise von Ausländern fällt in die Zuständigkeit des beim Justizministerium angesiedelten Einwanderungsamtes; für die Arbeitsaufnahme ist das Ministerium für Gesundheit, Arbeit und Wohlfahrt (Kōsei rōdōshō) zuständig; für die schulische Erziehung von Kindern ausländischer Arbeitskräfte wiederum das Ministerium für Erziehung, Kultur, Sport, Wissenschaft und Technologie (Monbukagakushō), während das Amt für Kunst und Kultur (Bunkachō) für den Japanischunterricht von Erwachsenen verantwortlich ist, das Ministerium für Gesundheit, Arbeit und Wohlfahrt für die Sozialversicherungen und alles, was mit den Kommunen in Verbindung steht, in den Zuständigkeitsbereich des Ministeriums für öffentliche Verwaltung, Post und Telekommunikation fällt. Wie an diesem Beispiel ersichtlich, ist eine Vielzahl von Behörden in die Ausländerpolitik involviert. Um ein weiteres Beispiel anzuführen: Neuerdings setzt sich auch das Außenministerium mit dem Problem der in Japan lebenden Ausländer auseinander, da es darin ein außenpolitisches Problem sieht. Allerdings gibt es zwischen den verschiedenen Abteilungen (*shōchō*), die unabhängig voneinander arbeiten, fast keine Kooperation oder wechselseitige Abstimmung. Die gegenwärtige Lage ist dadurch gekennzeichnet, dass eine Stelle, an der – jenseits des engen Rahmens von Abteilungen – stellvertretend für die japanische Regierung über eine umfassende Vision nachgedacht werden würde, auf welche Weise in Zukunft Ausländer aufgenommen werden sollen, ebenso wenig existiert wie eine Stelle, an der man sich mit den zu lösenden Problemen systematisch auseinandersetzen würde.

Nötig wäre die Einrichtung einer Stelle zur Koordinierung der Ausländerpolitik, die in den verschiedenen ministeriellen Abteilungen formuliert wird – nach Möglichkeit die Einrichtung einer Stelle, die mit der Kompetenz ausgestattet ist, eigene Pläne zu entwickeln. Konkret gesagt wäre es im Rahmen der heutigen Regierungsstruktur

denkbar, eine derartige Stelle im Kabinettsbüro (Naikakufu) anzusiedeln. Jedenfalls ist es meines Erachtens notwendig, eine solche Stelle zu schaffen und an diesem Ort grundlegende Richtlinien für die gesellschaftliche Integration von Ausländern zu entwickeln. Zur Realisierung eines Systems zur Förderung der Integration schlage ich vor, ein Gesetz zu erlassen, in dem die Grundsätze einer multikulturellen Gesellschaft formuliert sind.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Politik, die im Hinblick auf die Einreise von Ausländern verfolgt wird, denn durch sie wird die Integrationspolitik in erheblichem Maß beeinflusst. Gegenwärtig werden japanischstämmige Ausländer fast ohne jede Vorbedingung aufgenommen, und trotz aller Probleme wurde in den letzten Jahren auch die Aufnahme von Auszubildenden und Praktikanten gefördert. Derzeit wird in Regierungskreisen die Situation bei der Aufnahme dieser beiden Gruppen untersucht, aber ich denke, dass im Hinblick auf die Aufnahme ungelernter Arbeitskräfte eine durchgreifende Revision der bisherigen Sicht der Dinge notwendig ist.

Kommen wir als nächstes zu den Aufgaben der Kommunen. Wenn wir uns auf der Grundlage des bereits erwähnten, vom Ministerium für öffentliche Verwaltung, Post und Telekommunikation erarbeiteten „Plans zur Förderung des multikulturellen Zusammenlebens in den Regionen“ die Aufgaben ansehen, die sich den Kommunen bei der Ausarbeitung politischer Maßnahmen bei der Gestaltung eines multikulturellen Zusammenlebens stellen, finden wir folgende drei wichtige Punkte.

Erstens: Ausländern muss in umfassender Weise Hilfe angeboten werden, und zwar in Form von Japanischunterricht und durch die Bereitstellung von multilingualen Informationen. Darüber hinaus ist es notwendig, für Bürger ausländischer Herkunft gesicherte Existenzbedingungen zu schaffen. Dies betrifft unter anderem Bereiche wie Wohnen, Schulbildung, Arbeit, medizinische Versorgung, Sozialfürsorge und Katastrophenschutz.

Der zweite Punkt betrifft die Gestaltung der Regionen im Sinne eines multikulturellen Zusammenlebens. Der Begriff „multikulturelles Zusammenleben“ umfasst sehr viel mehr als bloße Hilfe für Ausländer. Es ist notwendig, in Ausländern nicht einseitig Objekte politischer Maßnahmen zu sehen, vielmehr muss unter japanischen Bürgern Aufklärungsarbeit geleistet werden, um in den regionalen Gesellschaften zu einem Bewusstseinswandel zu gelangen. Des Weiteren ist es wichtig, Strukturen zu schaffen, die es ausländischen Bürgern als

Mitgliedern regionaler Gesellschaften ermöglichen, sich an der Gestaltung der Regionen zu beteiligen.

Der dritte Punkt betrifft das politische System, das umgestaltet werden muss, um den Aufbau eines gemeinsamen multikulturellen Zusammenlebens voranzubringen. Als erstes müssen dazu grundlegende Richtlinien und Pläne beschlossen sowie Posten eingerichtet werden, die für das Zusammenleben von Japanern und Ausländern zuständig sind. Des Weiteren ist die Installierung eines Verbindungskomitees notwendig, in dem sich die bei verschiedenen Ämtern angesiedelten Posten abstimmen können. Andererseits ist auch der Aufbau von Strukturen notwendig, die es ermöglichen, die Zusammenarbeit zwischen Bürgern und Administration weiter auszubauen. Private Bürgerorganisationen (*chōnaikai*, *jichikai*) Bürgergruppen aller Art, Schulen, Wohlfahrtsorganisationen, Vereinigungen, die Kontakte zu Ausländern im In- und Ausland fördern, Unternehmen und nicht zuletzt die Kommunen – all die einzelnen Akteure, aus denen die regionalen Gesellschaften bestehen, müssen sich gemeinsam den anstehenden Problemen stellen.

Zum Schluss möchte ich noch kurz auf einige weiteren Aufgaben zu sprechen kommen. Als erstes wäre die Aufgabenteilung zwischen Staat und kommunalen Behörden zu nennen, die unbedingt präzisiert werden müsste. In den Kommunen werden Stimmen laut, die fragen, in welchem Umfang sich für sie aus den Berichten des Ministeriums für öffentliche Verwaltung, Post und Telekommunikation Aufgaben im Bereich der Ausländerpolitik ableiten und was der Staat selbst zu tun gedenkt. Es steht außer Zweifel, dass bei einer Diskussion der Aufgaben der Kommunen zunächst die Aufgabenteilung zwischen Staat und Kommunen klargestellt werden muss. Auch aus diesem Grund wäre meiner Meinung nach die Verabschiedung eines Gesetzes notwendig, das den Rahmen für das Zusammenleben von Kulturen absteckt.

Der zweite Punkt betrifft zwei wichtige Akteure, die ich in meinem Vortrag, dessen Fokus auf dem Staat und den Kommunen lag, nicht erwähnt habe, die aber eine wichtige Rolle beim Aufbau einer multikulturellen Gesellschaft spielen – die Unternehmen und die NPO.

Unternehmen, die ausländische Arbeiter beschäftigen, sei es direkt oder indirekt, haben die Pflicht, den gesetzlichen Sozialversicherungen beizutreten und Gesetze und Verordnungen, die den Arbeitsmarkt betreffen, zu beachten. Darüber hinaus tragen sie meiner Meinung nach als Mitglieder regionaler Gesellschaften Verantwortung

bei der multikulturellen Gestaltung von Regionen. Sie sollten dafür sorgen, dass zwischen ihnen und den Schulen und kommunalen Behörden in den Regionen ein ausreichender Informationsaustausch stattfindet. Darüber hinaus wäre es wünschenswert, wenn die Unternehmen sich am Aufbau von Fonds beteiligten, deren Mittel für die Förderung des multikulturellen Zusammenlebens genutzt werden könnten.

Lassen Sie mich abschließend betonen, dass die eigentlichen Akteure bei der Gestaltung von Regionen, in denen ein multikulturelles Zusammenleben stattfindet, nicht die Kommunalverwaltungen sind, sondern freiwillige Helfer aus dem Bürgertum, die im Geist der Graswurzelbewegungen arbeiten, die NPOs und die Bürger, die tatsächlich in den jeweiligen Regionen leben. Auch die Schaffung von Strukturen, die eine Kooperation und Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Bürgern gewährleisten, stellt eine große Aufgabe dar.

Aus dem Japanischen übersetzt von Otto Putz.

# Aktuelle Lage und Herausforderungen in den Regionalstädten Japans

HAGA Tomonobu  
Nagaoka International Affairs Center

Nagaoka, die Stadt, in der ich lebe, hat circa 280.000 Einwohner und liegt 270 Kilometer nördlich von Tōkyō. Nagaoka ist eine Regionalstadt, die sich vom Meer bis in die Berge erstreckt. In dieser Region, allgemein unter der Bezeichnung Yukiguni (Schneeland) bekannt, sind zwar in Folge der Klimaerwärmung seit einigen Jahren geringere Schneefallmengen zu verzeichnen, dennoch türmt sich im Winter im Stadtzentrum der Schnee eineinhalb Meter hoch und in den umliegenden Bergen bis zu vier Meter.

In Nagaoka leben laut Melderegister 2.600 ausländische Staatsangehörige, Menschen aus zweiundfünfzig verschiedenen Nationen. Diese Zahlen spiegeln allerdings die tatsächliche Situation nicht vollständig wider. Ausländer, die sich länger als drei Monate in Japan aufhalten, müssen sich zwar beim Ausländeramt der kommunalen Behörden anmelden, in Wirklichkeit aber wohnen in Nagaoka Personen mit fremder Staatsangehörigkeit, die in anderen Kommunen gemeldet sind, während andere zwar in Nagaoka gemeldet sind, aber nicht in der Stadt leben. Alles in allem muss mit einer etwa fünfzehnprozentigen Abweichung von der Zahl registrierter Ausländer gerechnet werden. Des Weiteren leben in Nagaoka viele verheiratete Ausländerinnen, die Bürgerrechte haben, deren tatsächliche Zahl jedoch nirgendwo erfasst ist.

Diese Ausländerinnen, die mit einem Japaner verheiratet sind, bilden erste Gruppe von Ausländern in Nagaoka. Einigen Angaben zufolge kommt in Japan auf zwanzig geschlossene Ehen eine binationale Ehe, während in Nagaoka das Verhältnis siebzehn zu eins ist. In einer Großstadt wie Tōkyō kommt auf zehn geschlossene Ehen eine binationale Ehe. In Nagaoka – einer Kommune, deren Erscheinungsbild von Bergen und Bauerndörfern geprägt ist – herrscht ein ausgeprägter Mangel an heiratswilligen Frauen. Vierhundertsechundsechzig Frauen ausländischer Herkunft sind hier mit japanischen Männern

verheiratet, die Mehrzahl kommt aus drei Ländern: Brasilien (223), China (96) und den Philippinen (70).

Die Mitglieder der zweiten Gruppe, Menschen mit bestimmten beruflichen Zielen, halten sich in Japan entweder im Rahmen des Working-Holiday-Programms auf oder arbeiten als Praktikanten in Firmen. Dieser Personenkreis umfasst dreihundertsechzig Menschen, die überwiegend aus China (330) und von den Philippinen (17) kommen.

Die dritte Gruppe bilden die Studenten (354), die aus achtundzwanzig verschiedenen Ländern stammen und an drei Universitäten und höheren Fachschulen studieren; sie kommen in erster Linie aus China (130), Malaysia (57), Thailand (40), Vietnam (30) und der Mongolei (20).

Bei der vierten Gruppe handelt es sich um Personen mit festem Wohnsitz in der Stadt – Flüchtlinge aus Indochina, Enkel von ausgewanderten Japanern, Kinder von mit Japanern verheirateten Frauen, die einer früheren Ehe entstammen. Zu dieser Gruppe zählen Brasilianerinnen (223), Chinesinnen (96), Indonesierinnen (23) und Philippininnen (22). Große Probleme gibt es insbesondere mit den aus früheren Ehen stammenden Kindern brasilianischer Frauen japanischer Abstammung und chinesischer Frauen. Ein erheblicher Teil dieser Kinder, die wegen ihrer ausländischen Staatsangehörigkeit nicht der Schulpflicht unterliegen, entzieht sich nämlich dem Schulbesuch. Ein denkbarer Grund dafür könnten unzureichende pädagogische oder psychologische Hilfestellungen sein, mit der Folge, dass diese Kinder sich in Schulen nicht eingewöhnen können und zu Aussteigern werden. Eine weiterer Grund für gescheiterte Schullaufbahnen dürfte in einem gesellschaftlichen Problem Japans zu finden sein, dem Phänomen der *working poor*. Eine der Ursachen dieses Problems liegt in einer bestimmten Art von Beschäftigungsverhältnis, der Leiharbeit, die unter außerordentlich unsicheren Bedingungen stattfindet. Hinzu kommt, dass die betroffenen Ausländer ungelernete Arbeiten ausüben, wie sie im Rahmen von Nachtschichten stattfinden, denen Japaner eher aus dem Weg gehen, und dabei lange Arbeitszeiten in Kauf nehmen müssen, oder dass ihnen gleichzeitig Unterkunft und Arbeit zugewiesen wird, wobei ihre Menschenrechte mit Füßen getreten werden und plötzliche Entlassungen durchaus möglich sind. Hinzu kommt, dass diesem Personenkreis eine der Anstrengung entsprechende Bezahlung verweigert wird, denn trotz ihrer Arbeitstätigkeit können diese Menschen nicht mit Lohnerhöhungen rechnen,

und häufig werden ihnen sogar die Löhne von den Leiharbeitsfirmen gekürzt, die selbst um ihr Überleben kämpfen. Aus all diesen Gründen bleibt kaum Zeit für die Erziehung der Kinder, weshalb diese trotz anfänglichen Schulbesuchs irgendwann den Anschluss verlieren und nicht mehr wissen, wohin sie sich wenden sollen. Weil sie oft nicht Japanisch können und auch ihre Muttersprache nur unzureichend beherrschen, sind diese Kinder oft außerstande, eine stabile Identität zu entwickeln, gleichzeitig sind sie wegen mangelnder Leistungen von qualifizierteren Tätigkeiten ausgeschlossen, weshalb sie nicht selten zu kriminellen Machenschaften tendieren.

Die fünfte Gruppe besteht aus Personen mit permanentem Wohnsitz in Japan, die im Besitz einer unbegrenzten Aufenthaltserlaubnis sind. Diese Gruppe umfasst 287 Personen – darunter achtzig Chinesen, dreiundsiebzig Philippinos und neunundvierzig Brasilianer –, die seit langem im Land leben und einen festen Arbeitsplatz haben. Diese in Japan eingelebten Menschen verstehen sowohl die Sprache als auch die Kultur und sind als Bürger integriert.

Die Mitglieder der sechsten Gruppe, Besitzer einer unbegrenzten Aufenthaltserlaubnis mit Sonderstatus (*tokubetsu eijūsha*), stammen ursprünglich von der koreanischen Halbinsel. Es sind Personen, die meist japanische Namen tragen und aus Familien stammen, die seit drei, vier Generationen in Japan leben. Angehörigen dieser Gruppe, die bei Einstellungen häufig Beschränkungen und Diskriminierungen ausgesetzt sind, ist es oft unmöglich in Beschäftigungsverhältnisse zu gelangen, die ihren Fähigkeiten entspricht.

Die juristischen und administrativen Aspekte bei der Aufnahme von Einwanderern wurden bislang von der Politik nicht genügend berücksichtigt, ein Versäumnis, das sich in den Regionen besonders bemerkbar macht. Wird bei der Umsetzung staatlicher Politik nicht gleichzeitig Aufklärungsarbeit in Sachen Kultur geleistet, entsteht eine Mauer der Diskriminierung. In Japan sollen sich weniger als fünf Prozent der Bevölkerung für internationale Themen interessieren – in ländlichen Gebieten vermutlich sogar weniger als ein Prozent. Seit dem Beginn der negativen wirtschaftlichen Entwicklung vor einigen Jahren sind in ländlichen Gebieten internationale Themen immer weiter aus dem öffentlichen Bewusstsein verschwunden. Im Zusammenhang mit allgemeinen Budgetkürzungen wurden auch in der Kommunalverwaltung die Budgets von Abteilungen gekürzt, die sich um internationale Angelegenheiten kümmern. Andererseits kann sich Japan keinen Aufschub mehr leisten, denn zur Überwindung der



Probleme, mit denen das Land konfrontiert ist – zu nennen sind die zunehmende Überalterung der Gesellschaft bei abnehmender Kinderzahl, zu wenig heiratswillige Frauen, die Notwendigkeit des Einsatzes ungelernter Arbeiter –, ist eine aktive Einwanderungspolitik ebenso vonnöten wie es im Zuge der notwendigen innerjapanischen Internationalisierung notwendig ist, in den Regionen das Verständnis für ein multikulturelles Zusammenleben zu wecken und zu fördern. Die Kultur Japans – nach wie vor geprägt von der Lebensweise dörflicher Gemeinschaften (*murashakai*) – ist exklusiv, wobei das Fundament dieser Kultur von einer Gesellschaftsstruktur gebildet wird, in der – ausgehend von dem Bewusstsein, dass „alle gleich sind“ – alles Heterogene, vom Üblichen Abweichende abgelehnt wird und jeder, der sich nicht dementsprechend verhält, gewissermaßen mit einem Punkteabzug rechnen muss. Wie es scheint liegt der Ursprung jener Schulprobleme – das Quälen von Kameraden, Selbstmorde von Schülern –, die jetzt ein gesamtgesellschaftliches Problem geworden sind, in eben dieser Struktur. Die Präfektur Niigata, in der auch Nagaoka liegt, hat ca. 2,5 Millionen Einwohner, aber nur die wenigstens Kommunen verfügen über Vereinigungen für internationale Angelegenheiten; zudem besteht deren Mehrzahl nur dem Namen nach, es sind Einrichtungen ohne wirkliche Substanz, die nebenbei von Verwaltungsbeamten geleitet werden.

Japan ist das Land, das weltweit am häufigsten von Naturkatastrophen heimgesucht wird, und auch Nagaoka wurde 2004 von einem Erdbeben verheert. Es war in erster Linie das von mir geleitete International Affairs Center, das in dieser Situation ausländischen Mitbürgern Hilfe leistete, doch erwies sich dieses Unterfangen als äußerst mühsam, da in der Gegend nur wenige Menschen leben, die als Dolmetscher oder Übersetzer eingesetzt werden können. In Städten und Dörfern mit kleinem Umfeld wurden von den Katastropheneinsatzstellen, die für die allgemeine Bevölkerung zuständig sind, auch Personen mobilisiert, die eigentlich für internationale Angelegenheiten zuständig sind, während man die meisten ausländischen Staatsangehörigen sich selbst überließ. In ländlichen Regionen ist die gesellschaftliche Position von Bürgern ausländischer Herkunft nach wie vor nicht eindeutig geklärt, weshalb die überwiegende Zahl von Behörden nicht darauf vorbereitet ist, für diesen Personenkreis im Notfall geeignete Maßnahmen zu ergreifen. Für die Verantwortlichen in den kommunalen Verwaltungen ist es ungeheuer schwierig, für Bürger mit ausländischer Staatsangehörigkeit einen Platz im gesell-

schaftlichen Gefüge zu finden und Verhältnisse zu schaffen, die es für Ausländer erstrebenswert machen, in Japan dauerhaft zu leben und hier als anerkannte Partner ihre Fähigkeiten optimal zum Einsatz zu bringen. Wenn es nicht gelingt, entsprechende Verhältnisse zu schaffen, wird trotz der Einwanderungspolitik die Zahl der Menschen, die Japan als attraktive Wahlmöglichkeit betrachten, abnehmen. Um die politischen Maßnahmen seitens des Staates voranzutreiben, sind kulturellen Maßnahmen – nämlich der Aufklärung der Bevölkerung – von großer Bedeutung. Hierfür muss der Gedanke eines multikulturellen Zusammenlebens auch in den Regionen Verbreitung finden und fester Bestandteil der Kommunalpolitik werden. Es wird großer Anstrengungen bedürfen und alles andere als einfach sein, dieses Vorhaben in politischer und kultureller Hinsicht umzusetzen, aber Japan ist mit der Frage konfrontiert, ob es dem Land gelingt, dieses dringende Problem zu bewältigen.

Aus dem Japanischen übersetzt von Otto Putz.

# Interkulturell relevante Anforderungen für eine konstruktive Integrationsarbeit im Migrationskontext

## Probleme, Strategien und Ansätze

Mohammad HEIDARI  
DGB Bildungswerk

Die wichtigsten Herausforderungen unserer Zeit sind

- Globalisierungsprozess und damit verbunden,
- der weltweite Strukturwandel und Migration,
- ungleichmäßige demographische Entwicklungen in einzelnen Regionen und
- kulturell und ethnisch relevante Diversität.

Durch den Globalisierungsprozess gibt es praktisch kaum Grenzen für Kapital, Waren und Dienstleistungen. Dies beschleunigt unter anderem einen Strukturwandel in einzelnen Ländern und Regionen und setzt viele Menschen in Bewegung.

Interkulturell relevante Diversität wird vor allem in Folge der Migration zu einer Herausforderung für eine alternde Gesellschaft und damit auch eine emotional besetzte Atmosphäre für eine produktive Integrationsarbeit in diesen Gesellschaften.

Migration bezeichnet Bewegungen (Zu- und Abwanderungen) von Menschen, die mit einem Wohnsitzwechsel verbunden sind, für immer oder für längere Zeit. Als Migrant/in gelten in Deutschland Einzelne oder Gruppen von zugewanderten Menschen, die ihre Heimat/ihr Geburtsland aus unterschiedlichen Gründen verlassen, in die BRD eingewandert sind und ihren Lebensmittelpunkt hierhin verlegt haben. Die Zugewanderten kann man in Deutschland grob in vier Gruppen einteilen:

- die Arbeitsmigrant/innen
- die Spätaussiedler/innen
- die Fluchtmigrant/innen
- andere

Die Nachkommen von Zugewanderten, die in Deutschland geboren sind, kann man nicht mehr als Migrant/in bezeichnen. Man spricht von dieser Gruppe als „Menschen mit Migrationshintergrund“. Circa 15 Millionen Menschen in Deutschland sind entweder Migrant/in oder haben einen Migrationshintergrund. Sie leben mit unterschiedlichem Rechtsstatus in Deutschland: als deutsche Staatsbürger, als Ausländer oder als Flüchtling. Die interkulturell relevanten Diversitätsmerkmale werden nach dem Waik-Konzept<sup>1</sup> in zwei Kategorien eingeteilt:

1. Ethnisch/national relevante Diversitätsmerkmale

- Ethnische Herkunft
- Hautfarbe
- Staatsangehörigkeit/Rechtsstatus
- Aufenthaltsstatus

2. Kulturell relevante Diversitätsmerkmale

- Sprache
- Religion
- Tradition/Geschichte
- Sozialisation

In Bezug auf das Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher Herkunft in Deutschland habe ich im Rahmen der Bildungsarbeit zahlreiche Beobachtungen, Fälle und Äußerungen gesammelt, die man in folgenden vier Arbeitsthesen zusammenfassen kann:

Thesen:

1. Die Kommunikation und Kooperation von Einheimischen und Zugewanderten gestaltet sich in Deutschland problembehaftet und konfliktreich. Es gibt Probleme mit

- dem unterschiedlichen Rechtsstatus,
- der Sprache und Mehrsprachigkeit,
- dem soziokulturellen Hintergrund,
- dem religiösen Hintergrund,
- der Fremdenfeindlichkeit und
- der mangelnden Bereitschaft zur gegenseitigen Anerkennung.

---

<sup>1</sup> Mohammad Heidari: Wege aus der interkulturellen Konfrontation. Köln 2005

2. Unsicherheiten und Abwehrhaltungen bestimmen den Umgang miteinander.

3. Konflikte werden zunehmend ethnisiert, kulturalisiert und/oder sexistisch interpretiert.

4. Auffällig sind die problembehafteten Begegnungen von

- Menschen aus muslimischen Herkunftsländern,
- Spätaussiedler/innen aus der ehemaligen Sowjetunion und
- einheimischen Deutschen ohne Migrationshintergrund

Folgen sind

- Aufteilung der Lebensbereiche in private und berufliche/öffentliche (Abkapselung, Segregation)
- Aufbau und Pflege von emotionalen Fronten

Was kann man tun? Die wichtigsten Voraussetzungen für eine gelungene Integration sind m. E.:

- Abbau emotionaler Fronten
- gegenseitiges Vertrauen für eine produktive Kooperation und ein solidarisch faires Zusammenleben
- spannungsfreier Umgang mit interkultureller Diversität

In Umgang mit Diversität und Interkulturalität entwickeln sich deshalb unterschiedliche strategische Ansätze. Die wichtigsten strategischen Ansätze sind:

- Diversity-Ansatz  
(Bemühungen zur Anerkennung und Nutzung der Diversität)
- Equality-Ansatz (Antidiskriminierungsansatz)  
(Bemühungen zur Schaffung von Grundlagen zur Gleichstellung und Gleichbehandlung von Menschen unterschiedlicher Diversitätsmerkmale)

Beiden strategischen Vorgehensweisen gemeinsam ist die Bemühung um eine interkulturelle Öffnung. Interkulturelle Öffnung ist ein Veränderungs- und Entwicklungsprozess für und mit Menschen in Behörden/Verwaltungen, Institutionen/Organisationen und Betrie-

ben. Im Verlauf dieses Prozesses sollen sich Angebote (Leistungen, Produkte) und Strukturen (Personal-, Organisations- und Managementstruktur) dieser Einrichtungen für eine produktive und faire Nutzung von interkulturell relevanter Diversität öffnen. Die wesentlichen Handlungsebenen für eine interkulturelle Öffnung sind:

#### Strategie- und Organisationsebene

Die Strategie- und Organisationsebene umfasst sowohl Managementstruktur als auch Binnenorganisationen einer Einrichtung. Es geht um Steuerung von interkulturell relevanten Veränderungsprozessen und um die Entwicklung sowie Umsetzung eines interkulturellen Rahmenkonzeptes mit klaren Zuständigkeiten. Wichtig ist auch ein interkulturell relevanter Wandel der Binnenstruktur einer Einrichtung.

#### Angebotsebene

Hier geht es in erster Linie darum, das interkulturelle Spektrum der Angebote zu erweitern. Es sollte überprüft werden, ob die Produkte (z. B. Informations-, Beratungs-, Betreuungsangebote und/oder andere Dienstleistungen) die interkulturell relevanten Anforderungen wie z. B. Mehrsprachigkeit erfüllen.

#### Personalebene

Was die Personalebene anbelangt, ist es wichtig, dass man die interkulturelle Orientierung als festen Bestandteil der Personalentwicklung und des Personalmanagements etabliert. Das betrifft zum einen die Personalauswahl, zum anderen die Aus- und Fortbildung des Personals. Wichtig ist dabei, dass interkulturelle Handlungskompetenzen und damit verbundene Anforderungen als Qualitätsstandards begriffen werden.

Die Weiterqualifizierung von Personal für den produktiven Umgang mit interkulturell relevanter Diversität muss unseres Erachtens folgenden Anforderungen gerecht werden:

- Interkulturelle Kommunikationsfähigkeit
- Interkulturelle Konfliktmanagement- und Kooperationsfähigkeit

- Kompetenzen zur interkulturellen Öffnung und Orientierung im Berufsalltag (Cultural Mainstreaming)
- Wissen über kulturell bedingte Gemeinsamkeiten und Differenzen

Es gibt unterschiedliche Qualifizierungsansätze zur Entwicklung interkultureller Handlungskompetenzen.<sup>2</sup>

In den vielfältigen Lernmöglichkeiten eines interkulturellen Handelns liegt die große Herausforderung und Chance des solidarisch produktiven Miteinanders von Menschen unterschiedlicher sozialer, kultureller, ethnischer, religiöser etc. Herkunft. Um diese Ziele zu erreichen, bietet das DGB-Bildungswerk eine Anzahl von Veranstaltungen sowie Dienstleistungen an. Die Vermittlung und Erweiterung interkultureller Handlungskompetenzen sollen möglichst alle relevanten Kompetenzfelder erfassen. Die Angebote sind deshalb modular nach einem Stufenmodell aufgebaut. Die Module beziehen sich jeweils auf ein bestimmtes Kompetenzfeld:

*Kompetenzfeld I*      Interkulturelle Kommunikation

*Kompetenzfeld II*     Interkulturelles Konfliktmanagement

*Kompetenzfeld III*    Interkulturelle Öffnung/Cultural Mainstreaming

*Kompetenzfeld IV*    Kultur- und Länderkunde

Je nach Schwerpunktsetzung können Module verschiedener Kompetenzfelder zu einem Angebotspaket zusammengestellt werden. Die Module können einzeln und/oder als Paket in zeitlich variabler Form durchgeführt werden.

Der modulare Aufbau ermöglicht

1. die Zusammenstellung von Fort- und Weiterbildungspaketen für unterschiedliche Zielgruppen und Berufsfelder (Betrieb, Schule, Verwaltung, Gesundheit, etc.)
2. Qualifizierungslehrgänge für
  - interkulturelle Vermittlungsarbeit
  - interkulturelle Trainertätigkeit etc.

---

<sup>2</sup> Vgl. Mohammad Heidari: Wege aus der interkulturellen Konfrontation. Köln 2005

Die Interessierten müssen für die Teilnahme an diesen Lehrgängen je nach Tätigkeitsfeld bestimmte Voraussetzungen erfüllen.

Das Weiterbildungsangebot „Standardpaket“ (120 Unterrichtsstunden) wird z. B. in drei aufeinander aufbauenden Stufen angeboten und kann je nach Bedarf oder Berufsfeld unterschiedlich zusammengesetzt werden:

- Grundlagenmodule
- Aufbaumodule
- Vertiefungsmodule

Im Rahmen interkultureller Kompetenzschulung werden neben dem Standardpaket für interessierte Betriebe, Verwaltungen etc. ein „Basispaket“ (80 Unterrichtsstunden) sowie ein „Kompaktpaket“ (40 Unterrichtsstunden) für alle Interessierten angeboten. Hinzu kommen noch zwei Kultur- und Länderkundeseminare (40 Unterrichtsstunden).

Neben den Seminar- und Trainingsangeboten bietet das Kompetenzzentrum Migration und Qualifizierung des DGB-Bildungswerks Beratung, Begleitung und Betreuung in interkulturellen Angelegenheiten an, zum Beispiel:

- Beratung und Begleitung von Betrieben, Institutionen und Verwaltung bei der Entwicklung von interkulturellen Leitbildern und Handlungskonzepten
- Beratung und Begleitung von Betrieben, Institutionen und Behörden bei Personal- und Organisationsentwicklungsprozessen im interkulturellen Kontext
- Beratung, Begleitung und Schulung von Personen und Gremien der Arbeitswelt in interkulturellen Angelegenheiten, etc.

Weitere Informationen unter [www.migration-online.de](http://www.migration-online.de)



# Integrationförderung in Deutschland und die Rolle des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge

Michael GRIESBECK  
Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

## 1. Einleitung

Integration ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Ihr Gelingen oder Misslingen hat Auswirkungen auf viele Bereiche der Gesellschaft, z. B. auf Bildung und Arbeitsmarkt. Die Ausgangslage ist bekannt: Migrantinnen und Migranten sind im Durchschnitt „jünger“, ihre Schulabschlüsse sind im Vergleich schlechter und die Arbeitslosigkeit ist höher als bei Deutschen.

Der gestiegene Integrationsbedarf in allen Altersgruppen stellt neue Anforderungen an Bund, Länder und Kommunen. Dies gilt vom Kindergarten über die Schule und die Beschäftigungssituation jugendlicher Berufsanfänger bis hin zur interkulturellen Kompetenz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Behörden, zu Kommunikationsproblemen infolge „Sprachlosigkeit“ in vielen Kliniken und der Herausforderung „kultursensibler“ Altenpflege.

Integration als Querschnittsaufgabe spielt also in nahezu allen Bereichen des öffentlichen und gesellschaftlichen Lebens eine zentrale Rolle und wird in immer mehr Gemeinden zunehmend wichtiger. Zuwanderer sind Kundinnen und Kunden der öffentlichen Verwaltung, ihre Kinder besuchen Kindergärten und Schulen und bewerben sich um eine Lehrstelle. Sie sind Patientinnen und Patienten in Krankenhäusern und Ratsuchende in Beratungsstellen. Wenn sie alt sind, verbringen einige ihren Lebensabend in Altenheimen und bedürfen der Pflege.

## 2. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge als Amt für Integration

Integration als Querschnittsaufgabe erfordert Koordinierung und Überwindung von Fragmentierung. Notwendig ist eine ganzheitliche Betrachtung von Integration. Durch die Errichtung der Abteilung Integration beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2002 und die Zuweisung von Aufgaben, die bislang bei verschiedenen Ministerien und Behörden lagen, wurde auf Bundeseite die bestehende Fragmentierung, das Nebeneinander von Integrationsmaßnahmen teilweise aufgehoben und dem Bündelungsgedanken Rechnung getragen.

Durch das am 1. Januar 2005 in Kraft getretene Zuwanderungsgesetz sind weitere Verbesserungen eingetreten. Es gibt seither Integrationskurse mit festen Standards und Zielen und der Möglichkeit der Verpflichtung. Ausländersozialberatung und Aussiedlersozialberatung wurden zu einer einheitlichen Migrationserstberatung weiterentwickelt. Das Bundesamt erstellt ein bundesweites Integrationsprogramm, in dem die bestehenden Angebote festgestellt und Empfehlungen zur Weiterentwicklung vorgelegt werden.

## 3. Die Integrationskurse als Grundangebot des Bundesamtes

Der wichtigste Integrationsfaktor ist die Sprache. Sprache ist der Schlüssel zur Integration. Sprache ermöglicht Kommunikation und auch berufliches Vorankommen. Der Bund stellt mit 600 Stunden Sprachunterricht und 30 Stunden Vermittlung von Recht, Kultur und Geschichte ein Grundangebot bereit, das vor allem für Neuzuwanderer vorgesehen ist, aber auch bereits länger hier lebenden Ausländern zur Verfügung steht. Die Vermittlung von Recht, Kultur und Geschichte soll helfen, sich schneller zurechtzufinden im neuen gesellschaftlichen Umfeld, Partizipation zu ermöglichen, dadurch die Möglichkeiten des Vorankommens zu steigern und beizutragen zu einer Identifikation mit dem demokratischen Rechtsstaat. Neuzuwanderer müssen in dieser Gesellschaft ankommen, nicht nur hier leben. Sowohl Neuzuwanderer als auch schon länger in Deutschland lebende

Ausländer können bei besonderem Integrationsbedarf von der Ausländerbehörde auch zu den Kursen verpflichtet werden. Die Möglichkeit der Verpflichtung verdeutlicht, dass Integration ein wechselseitiger Prozess ist, bei dem auch die Migranten gefordert werden.

Das Bundesamt hat zusammen mit Fachleuten aus Wissenschaft und Praxis eine Konzeption mit Standards, Inhalten und Zielen entwickelt. Das Konzept sieht Module und Standards vor, eine Zertifizierung von Schulen und Dozenten zur Qualitätssicherung, und vor allem Ziele: A2 des Europäischen Referenzrahmens nach 300 Stunden und B1, das Minimum für berufliche Integration, nach 600 Stunden.

Auch ein kostenfreier Test ist Bestandteil des Angebots, dessen Bestehen nicht nur zu positiven gesetzlichen Folgen bei der Aufenthaltsgewährung und Einbürgerung führt, sondern der auch Nachweis über vorhandene Sprachkenntnisse für einen potenziellen Arbeitgeber sein kann und damit auch die berufliche Integration erleichtert.

Das Bundesamt hat über 2000 Kursträger mit bundesweit ca. 6000 Kursstätten zugelassen. Für die Zulassung von Ausländern, die schon länger hier leben und sich für einen Kurs melden, ist das Bundesamt originär zuständig.

Bereits im ersten Jahr nach Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes wurde deutlich, dass die zum 1. Januar 2005 eingeführten Maßnahmen zur Integration von Migrantinnen und Migranten greifen und beachtliche Erfolge zeigen.

Über 115.000 Personen haben im ersten Jahr einen von über 8000 Integrationskursen im Bundesgebiet besucht. Der Trend hat sich fortgesetzt und nunmehr sind es bereits mehr als 200.000 Teilnehmer. Insgesamt haben 2005 mehr als 215.000 Personen die Möglichkeit erhalten, an einem Integrationskurs teilzunehmen. Die Zahl der ausgegebenen Berechtigungen überschritt im Herbst 2006 bereits die Schwelle 300.000.

Zwei Tendenzen sind besonders hervorzuheben:

Erstens: Gerade Ausländerinnen und Ausländer, die schon viele Jahre in Deutschland leben, zeigen großes Interesse an den Kursen. Von den rund 150.000 schon länger in Deutschland lebenden Ausländern, die 2005 und bisher in 2006 eine Zulassung zum Integrationskurs erhalten haben, besuchen ca. 75 Prozent einen Integrationskurs oder haben diesen bereits beendet.

Zweitens: Integrationskurse erreichen insbesondere die wichtige Zielgruppe der Frauen. Der Anteil der weiblichen Integrations-

kursteilnehmer beträgt rund 60 Prozent. Frauen, insbesondere Mütter, sind eine wichtige Zielgruppe der Integrationsbemühungen. Denn Mütter können ganz erheblich zum Integrationsprozess ihrer Kinder beitragen. Wenn sie sich selbst auf Deutsch verständigen können und die Vorteile ihrer Sprachkenntnisse erleben, sind sie auch eher bereit, ihre Kinder zum Erlernen der deutschen Sprache zu motivieren und sie bei der schulischen Qualifikation und der Berufsausbildung zu unterstützen und zu begleiten. Viele Frauen wollen jedoch aus religiösen oder kulturellen Gründen nicht am allgemeinen Integrationskurs teilnehmen. Dieser Erkenntnis wurde Rechnung getragen, indem spezielle Kurse für sie eingerichtet wurden, die auch inhaltlich mehr auf die spezifischen Belange der Frauen eingehen.

Spezielle Kurse gibt es auch für die Zielgruppe der jugendlichen Zuwanderer, die in den Kursen insbesondere auf ihren späteren beruflichen Lebensweg vorbereitet werden sollen, sowie für die Zielgruppe der Analphabeten.

#### 4. Die Bedeutung der Verzahnung von Angeboten

Sprache ist wichtig – aber Sprache ist nicht alles, und der Besuch eines Integrationskurses bedeutet noch keine Integration. Dem Bundesamt ist wichtig, dass Angebote der verschiedenen Integrationsbereiche – etwa der Bildung oder des Berufs – miteinander verzahnt werden: Es gibt viele gute Maßnahmen, die jedoch bislang isoliert nebeneinander standen.

Wir wollen, dass es zum Integrationskurs eine „Integrationskursumgebung“ gibt, indem die Kurse verzahnt werden mit weiteren Angeboten, Projekten, Maßnahmen. Hier denken wir insbesondere an Angebote, die in die berufliche Integration hineinführen und an solche, die Migranten ermöglichen, die erworbene Sprachkompetenz auch anzuwenden, z. B. in Sportvereinen, in denen die Begegnung zwischen Deutschen und Ausländern gefördert wird. Parallel zum erfolgreichen Start der Integrationskurse hat das Bundesamt daher die Initiative ergriffen und in Kooperation mit Akteuren der Integrationsförderung vor allem in den Bereichen Bildung, Berufsförderung und Sprachverfestigung ergänzende Maßnahmen angeregt. Diese mit dem Integrationskurs verzahnten Angebote sollen Zuwanderer im Sinne

einer individuellen und bedarfsgerechten Förderung bei der Fortsetzung ihres Eingliederungsprozesses unterstützen. Modellprojekte, die den Integrationskurs als Einstiegsangebot beispielsweise mit Maßnahmen zur Erlangung eines Hauptschulabschlusses oder einer speziellen beruflichen Qualifizierung verknüpfen, haben bereits begonnen oder stehen kurz vor dem Start. Vor allem hinsichtlich der Zielgruppen Jugendliche und Frauen arbeitet das Bundesamt an Konzepten, die eine systematische Ergänzung des Integrationskurses ermöglichen. Gerade hier geht es uns darum, Angebote von unterschiedlichsten Trägern, der Bundesanstalt für Arbeit, der Arbeitsgemeinschaften, Länder, Kommunen und auch von EU-finanzierten Maßnahmen zu verbinden, um Synergieeffekte zu erreichen.

Eine entscheidende Bedeutung kommt in diesem System auch der Migrationserstberatung zu, die in ihrer unterstützenden und begleitenden Funktion als Vermittler der verschiedenen Integrationsangebote fungiert. Sie soll den Integrationsprozess bei Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderern gezielt initiieren, steuern und begleiten. Die individuelle und bedarfsgerechte Ausrichtung des Beratungsangebotes steht dabei im Vordergrund: So soll eine an den jeweiligen Ressourcen der bzw. des Einzelnen ausgerichtete Beratung einen substantiellen Beitrag dazu leisten, die Zuwanderinnen und Zuwanderer zu selbstständigem Handeln in allen Bereichen des täglichen Lebens zu befähigen.

## 5. Das bundesweite Integrationsprogramm

Das in § 45 Aufenthaltsgesetz festgeschriebene bundesweite Integrationsprogramm verfolgt den Zweck, die bestehenden Integrationsangebote von Bund, Ländern, Kommunen und privaten Trägern festzustellen und Empfehlungen zu ihrer Weiterentwicklung vorzulegen. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ist vom Bundesministerium des Innern mit der Konzeption des Integrationsprogramms beauftragt worden und initiiert und moderiert diesen Prozess.

Das bundesweite Integrationsprogramm hat zum Ziel, die Integrationsarbeit in Deutschland dauerhaft zu begleiten und Themen in einem langfristigen, praxis- und umsetzungsorientierten Qualitätsentwicklungsprozess kontinuierlich und praxisnah zu bearbeiten. Dies

stellt sicher, dass künftig alle zentralen staatlichen und nicht-staatlichen Akteure der Integrationsförderung in deren Weiterentwicklung eingebunden sind.

Im Rahmen seiner Konzeptkompetenz wird sich das Bundesamt mit den Handlungsfeldern Sprachförderung, Bildung, berufliche Integration und gesellschaftliche Integration befassen.

In allen Handlungsfeldern sollen in Kooperation mit den zentralen Akteuren der Integrationsförderung Optimierungsbedarfe identifiziert, praxisorientierte Ziele definiert und Umsetzungsstrategien entwickelt werden. Begonnen haben die Arbeiten zum bundesweiten Integrationsprogramm mit dem Handlungsfeld Sprachförderung. Eine Vielzahl staatlicher und nichtstaatlicher Akteure erarbeiten in unterschiedlichen Arbeitsgruppen Empfehlungen und Umsetzungsstrategien für Themen wie frühkindliche Sprachförderung, Sprachförderung in der Schule sowie am Übergang in die Berufsausbildung oder auch Evaluation von Sprachförderung. Ein zweiter Schwerpunkt wird 2007 mit dem Bereich der beruflichen Integration aufgegriffen.

Darüber hinaus wird eine Reihe von Querschnittsthemen, wie interkulturelle Öffnung, Evaluation, Qualitäts- und Nachhaltigkeits-sicherung, Vernetzung, Statistik sowie Förderung des bürgerschaftlichen Engagements von und mit Migranten und Migrantinnen berücksichtigt.

Das Integrationsprogramm ist also kein statisches Konzept, sondern ein dynamischer, offener Prozess, der die Integrationsarbeit in Deutschland durch die Kooperation aller Akteure nachhaltig gestalten und langfristig fördern will.

Ziel der gemeinsamen Vorgehensweise der Beteiligten soll sein, ein Handlungsprogramm zu entwickeln, das den umfassenden Rahmen für eine problem- und zielgruppenadäquate, bedarfsorientierte und nachhaltige Integrationsförderung bietet.

## 6. Interkulturelle Kompetenz

Integration kann mit den Mitteln der Politik und des Rechts immer nur begleitet werden; die eigentliche Integrationsleistung ist von der Gesellschaft selbst zu erbringen. Deutsche und Zuwanderer müssen

deshalb offener als bisher aufeinander zugehen und versuchen mehr voneinander zu erfahren.

Um den Dialog konstruktiv zu gestalten, ist interkulturelle Kompetenz auf beiden Seiten notwendig. Für eine erfolgreiche Integration ist auch zu beachten, dass Zuwanderer ihre eigene kulturelle und religiöse Identität haben und pflegen wollen – und in den Grenzen unseres Rechts und unserer Verfassung auch pflegen können. Klar ist, dass Integration in Deutschland auch bedeuten muss, dass die Grundwerte unserer Demokratie und die Gesetze unseres Staates auch von den Migranten anerkannt werden. Unsere demokratische Gesellschaft muss ihre Errungenschaften verteidigen. Dazu gehört z.B. auch die Gleichberechtigung von Mann und Frau.

Notwendig ist also auch das klare Ansprechen dessen was im demokratischen Rechtsstaat nicht geduldet wird, und auch nicht geduldet werden kann. Toleranz setzt immer auch einen eigenen Standpunkt voraus.

Es ist eine schwierige, aber nicht unlösbare Aufgabe, Kenntnis von, Respekt vor und sogar Identifikation mit den Werten des demokratischen Rechtsstaates bei Beibehaltung der kulturellen Identität herbeizuführen. Sie erfordert vor allem die Bereitschaft zum Dialog und die notwendige Differenzierung bei der Betrachtung anderer kultureller Traditionen und Religionen.

Das setzt voraus, dass die Aufnahmegesellschaft die religiösen und kulturellen Eigenheiten kennt, ebenso wie Zuwanderinnen und Zuwanderer unsere Gesetze und Regeln des Zusammenlebens verstehen sollen. Dazu bedarf es interkultureller Kompetenz auf beiden Seiten, die z. B. durch Fortbildung oder die Einbeziehung von Modulen zur interkulturellen Kompetenz in die Ausbildung gefördert werden muss. Die Vermittlung interkultureller Kompetenzen sollte dabei auf allen Ebenen ansetzen, insbesondere dort, wo Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen häufig in Kontakt mit Migranten und Migrantinnen kommen, aber auch auf der Führungsebene.

Eine verstärkte interkulturelle Öffnung der Verwaltung ist ebenfalls notwendig und für beide Seiten nützlich. Ein intensiverer Dialog mit Migrantorganisationen ermöglicht es, die Arbeit der Verwaltung zielgruppengerechter zu gestalten und integrationspolitische Umsetzungsspielräume zu eröffnen, die der Verwaltung allein verschlossen bleiben würden („Brückenfunktion“ von Migrantorganisationen). Als Dialogpartner von Politik und Verwaltung können sie aber auch

aufzeigen, wo in Politik und Verwaltung Missverständnisse herrschen und wo Handlungsbedarf besteht.

Sinnvoll ist auch das Einbeziehen von Migrant\*innenvertretern als externe Experten und Expertinnen zu integrationsspezifischen Themen – z. B. bei der Entwicklung neuer Konzepte zusammen mit den Betroffenen. Der Dialog mit den Migrant\*innenorganisationen ermöglicht häufig die Erschließung integrationspolitischer Umsetzungsspielräume, die der Verwaltung allein verschlossen wären. Migrant\*innenorganisationen nehmen so eine Brückenfunktion ein.

Gemeinsam mit Migrant\*inselfstorganisationen kann z. B. auch verstärkt versucht werden, bei der Ausbildungsplatzsuche zu helfen.

## 7. Der ressourcenorientierte Ansatz

Vielfach lag bislang bei der Integration der Fokus auf zu behebenden Defiziten der Zuwanderinnen und Zuwanderer. Dieser Defizitansatz muss durch einen ressourcenorientierten Ansatz ersetzt, zumindest aber um einen solchen ergänzt bzw. erweitert werden.

Zuwanderinnen und Zuwanderer kommen mit Talenten und Fähigkeiten zu uns – die offensichtlichste ist die Kenntnis einer anderen Sprache und Kultur. Wenn sie Deutsch lernen, ist die dann vorhandene Zweisprachigkeit für viele Arbeitgeber eine wertvolle Ressource. Notwendig ist, dass die Zuwanderinnen und Zuwanderer die Chance bekommen, ihre Fähigkeiten unter Beweis stellen zu können. Der persönliche Kontakt zwischen Zuwanderinnen und Zuwanderern sowie potenziellen Arbeitgebern ist daher zu fördern. Vielfach wird ein potenzieller Arbeitgeber, wenn er sich selbst von den Fähigkeiten überzeugen konnte, über nicht perfekte Deutschkenntnisse hinwegsehen.

Oftmals haben die Zuwanderinnen und Zuwanderer eine fundierte Berufsausbildung, die jedoch nicht genutzt wird oder nicht genutzt werden kann.

Soweit für die Anerkennung von ausländischen Abschlüssen Nachqualifikationen erforderlich sind, fehlt es oft an entsprechenden Angeboten und Fördermöglichkeiten mit der Konsequenz, dass betroffene Migrantinnen und Migranten häufig – wenn überhaupt – unter ihrem eigentlichen Qualifikationsniveau beschäftigt sind.



Das Bundesamt hat zu dieser Problematik zu einem runden Tisch unter dem Titel „Potenziale erkennen, fördern und nutzen – Integration zugewanderter Akademiker und Akademikerinnen“ eingeladen, an dem u. a. Vertreter von Migrantenselbstorganisationen, Bundesministerien, Ländern, der Kultusministerkonferenz, der Otto-Benecke-Stiftung und der Bundesagentur für Arbeit teilgenommen haben. Die Initiativen werden in Arbeitsgruppen vertieft werden.

## 8. Ergebnis

Integration kann nicht am grünen Tisch von staatlichen Stellen veranlasst werden. Integration ist vielmehr eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, bei der der Staat nur den Rahmen setzen kann. Eine wichtige Rolle spielen die Migranten selbst.

Ein bloßes Nebeneinander der Kulturen ist keine Integration. Wir brauchen ein Miteinander. Wir brauchen den Dialog zwischen der Aufnahmegesellschaft und den Zuwanderern. Dieser setzt aber Wissen voraus. Wissen über andere Kulturen und Religionen. Wissen über Staat und Gesellschaft in Deutschland. Die Vermittlung interkultureller Kompetenz wird eine der großen Aufgaben für eine erfolgreiche Integration sein.

Programm des Symposiums

## Homogenität versus Multikulturalismus Immigration in Japan und Deutschland

Donnerstag, 23. November, 2006  
im JDZB, Saargemünder Str. 2, 14195 Berlin

### **Begrüßung**

Dr. Friederike BOSSE (JDZB)  
Michael MEIER (Friedrich-Ebert Stiftung)

*Einführung: Demographischer Wandel und Immigration*

Moderation Dr. Dieter BOGAI (Institut für Arbeitsmarkt- und  
Berufsforschung)

### **Das globale Wanderungsgeschehen – aktuelle Trends und Herausforderungen**

Dr. Steffen ANGENENDT (SWP)

### **Zuwanderung, Demographie und Sozialsysteme**

Dr. Hans-Dietrich von LÖFFELHOLZ (Bundesamt für Migration und  
Flüchtlinge)

### **Japans alternde und schrumpfende Bevölkerung – Implikationen für Arbeitsmarkt und Internationale Migration in Ostasien**

Prof. Dr. IGUCHI Yasushi (Kwansei Gakuin University)

Diskussion

*Session 1 Immigration – Wirtschaftliche Aspekte*

Moderation Prof. Dr. IGUCHI Yasushi (Kwansei Gakuin University)

### **Japanische Arbeitsmarktpolitik für Ausländer**

MOCHIZUKI Tomoko (Botschaft von Japan)

## **Ökonomische Aspekte der Migration in Deutschland**

Dr. Dieter BOGAI (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung)

## **Migration und der EU-Arbeitsmarkt**

Egbert Holthuis (Europäische Kommission)

Diskussion

*Session 2 Herausforderungen für die Integrationspolitik*

Moderation Dr. David CHIAVACCI (Freie Universität Berlin)

## **Integrationspolitik in Japan – aktuelle Themen und Tendenzen**

Prof. YAMAWAKI Keizō (Meiji University)

## **Aktuelle Lage und Herausforderungen in regionalen Städten Japans**

Haga Tomonobu (Nagaoka International Affairs Center)

Diskussion

## **Interkulturell relevante Anforderungen für eine konstruktive Integrationsarbeit im Migrationskontext**

Dr. Mohammad HEIDARI (DGB-Bildungswerk)

## **Integrationsförderung in Deutschland und die Rolle des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge**

Dr. Michael GRIESBECK (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge)

Diskussion

*Paneldiskussion: Integration oder Assimilation?*

Moderation Christian STAHL (Medienagentur für Sendungsbewusste)

Panelisten Michael ROTH (Mitglied des Bundestages)

Nafiz ÖZBEK (IG-Metall)

Prof. YAMAWAKI Keizō (Meiji University)

YOSHITOMI Shizuyo (Multilanguage Center Facil)