

## Einwanderungsland ohne Einwanderungspolitik – Chancen einer gesteuerten Zuwanderung nach Deutschland

Günther Schultze<sup>1</sup>

### Auf einen Blick

**Deutschland ist in Zukunft auf die Einwanderung junger, gut qualifizierter Fachkräfte angewiesen. Ein transparentes Auswahlverfahren nach einem Punktesystem und flexible Instrumente zur Steuerung temporärer Zuwanderungen sollten eingeführt werden. Einwanderungs- und Integrationspolitik gehören zusammen. Deutschland muss seine Attraktivität für Einwanderungswillige erhöhen.**

Deutschland ist zu einem Einwanderungsland geworden. Heute haben ca. 19% der Bevölkerung einen „Migrationshintergrund“. Dieser etwas schwerfällige Begriff beschreibt die Tatsache, dass in unserem Land ca. jeder fünfte Einwohner entweder selbst zugewandert ist oder Eltern hat, die aus dem Ausland nach Deutschland gekommen sind. Dass wir diese Personengruppe nicht schlicht und einfach als „Einwanderer“ bezeichnen, zeigt, dass es der Bevölkerung und den Politikern nach wie vor schwer fällt, die Realitäten anzuerkennen. Auch in Zukunft werden in erheblichem Umfang Zu- und Abwanderungen nach Deutschland stattfinden; und wir tun gut daran, unser Land und unsere Wirtschaft für mobile, gut qualifizierte Menschen attraktiv zu machen.

In unserer Gesellschaft ist im letzten Jahrzehnt hinsichtlich der Migrations- und Integrationspolitik einiges in Bewegung geraten. Das Staatsangehörigkeitsrecht wurde von der rot-grünen Bundesregierung reformiert, allerdings ohne die Möglichkeit der doppelten Staatsbürgerschaft zu eröffnen. Ein neues Zuwanderungsgesetz ist nach heftigen Debatten zum 1.1.2005 in Kraft getreten und vor kurzem novelliert worden. Diese Gesetze signalisieren, dass die Politik die Bedeutung einer systematischen staatlichen Integrationspolitik erkannt hat. Der von der

Bundesregierung einberufene „Integrationsgipfel“ und der „Nationale Integrationsplan“ mit seinen 400 Selbstverpflichtungen der beteiligten Akteure symbolisiert den gestiegenen Stellenwert, den die Integrationspolitik insgesamt bekommen hat.

Die gleich wichtige Aufgabe einer systematischen, aufeinander abgestimmten Politik zur Steuerung der Zuwanderung wird aber noch nicht mit dem nötigen Engagement angepackt. Die CDU vermeidet zum Beispiel in ihrem neuen Grundsatzprogramm den Begriff „Einwanderungsland Deutschland“ und spricht lediglich vom „Integrationsland“. Der Schluss liegt nahe, dass sie zwar die Integration der hier lebenden Ausländer/innen und Migrant/innen verbessern will, aber nach wie vor eine gezielte Einwanderungspolitik ablehnt. Die zweite große Volkspartei, die SPD, legt hingegen in ihrem neuen Hamburger Programm ein klares Bekenntnis zum Einwanderungsland Deutschland ab.

Es mehren sich die Stimmen, die eine neue Einwanderungspolitik fordern. Mit anziehender Konjunktur und sinkenden Arbeitslosenzahlen sind es vor allem die verschiedenen Interessengruppen der Wirtschaft, die Alarm schlagen, einen wachsenden Fachkräftemangel prognostizieren und für eine Öffnung der Arbeitsmärkte, in der Regel speziell für einzelne Segmente oder Branchen, eintreten. Auch der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) wirbt in seinem „Innovationsreport 2007“ für eine gezielte Zuwanderungssteuerung. Der DIHK prognostiziert bis zum Jahr 2010 einen Bedarf an zusätzlichen 30.000 Forschern, davon 6000 im Mittelstand, der nicht befriedigt werden kann. Auch der Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. sieht Deutschland im „Kampf um die besten Köpfe“ und fordert verstärkte Zuwanderungen.

Ein Beispiel für ein branchenspezifisches, zeitlich befristetes Programm war die sogenannte „Green Card“ Regelung von 2000. Bis Ende 2004 erhielten ca. 18.000 IT-Spezialisten eine Arbeitserlaubnis in Deutschland. Damit blieben die Zahlen weit hinter der von den Wirtschaftsverbänden prognostizierten Fachkräftelücke im IT-Sektor zurück.

Neuerdings hat die Bundesregierung auf die Klagen aus den Bereichen Maschinenbau und Elektrotechnik reagiert. Auf der Klausurtagung in

Meseberg im August 2007 wurde eine begrenzte Öffnung des Arbeitsmarktes für hochqualifizierte Fachkräfte beschlossen. Ab dem 1.11.07 können Maschinenbau-, Fahrzeugbau- und Elektrotechniker aus den 10 neuen EU-Mitgliedsstaaten ohne individuelle Vorrangprüfung einen Arbeitsplatz suchen. Es bleibt abzuwarten, wie erfolgreich diese Initiative sein wird. Der angesprochene Personenkreis hat auch in den Heimatländern gute Berufsperspektiven, und ein Teil hat bereits in anderen EU-Ländern, die die Arbeitnehmerfreizügigkeit eingeführt haben, eine Arbeit gefunden. Außerdem soll der Zugang ausländischer Absolvent/innen deutscher Hochschulen zum Arbeitsmarkt durch Verzicht auf individuelle Vorrangprüfung verbessert werden.

## **Braucht Deutschland Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften?**

Qualifizierte Arbeitskräfte sind für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit wissensbasierter und exportabhängiger Volkswirtschaften unverzichtbar. In Deutschland ist ein eindeutiger Trend hin zum Abbau von Beschäftigungen im produzierenden Gewerbe und dem Ausbau im Dienstleistungsbereich erkennbar. So steigt zum Beispiel der Bedarf an Fachhochschul- und Hochschulabsolvent/innen von 18% 2003 auf 24% 2020. Allerdings geht aufgrund der demographischen Entwicklung das einheimische Erwerbspersonenpotenzial in den nächsten Jahrzehnten gravierend zurück. Diese Entwicklung kann durch Zuwanderungen zwar nicht gestoppt, aber zumindest verlangsamt werden.

Es gibt zahlreiche wissenschaftliche Analysen über die Auswirkungen von Zuwanderung auf die Entwicklung von Volkswirtschaften. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung kommt nach deren Auswertung zum Schluss, dass kein negativer Effekt von Zuwanderungen auf Lohnentwicklung und Arbeitslosenzahlen feststellbar ist. Die Untersuchungen untermauern die These, dass die Arbeitsmarkteffekte umso günstiger sind, je mehr Qualifizierte zuwandern.

Es stellt sich die gesellschaftspolitisch wichtige Frage, ob wir trotz einer nach wie vor hohen Arbeitslosigkeit und unausgeschöpften Arbeitskraftpotenzialen Zuwanderung benötigen. Arbeitsmarkt- und Migrationsexpert/innen streiten

über diese Frage oftmals erbittert. Unumstritten ist: Die Qualifizierung und Weiterbildung des einheimischen Arbeitskräftepotenzials (zudem auch die zugewanderten Arbeitskräfte zählen) muss forciert werden, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf muss verbessert werden, das Bildungssystem gilt es zu reformieren und die Quote der Studierenden je Kohorte muss erhöht werden. Aber selbst, wenn uns diese gesellschaftlichen Veränderungen besser als in der Vergangenheit gelingen sollten, besteht ein Bedarf an Zuwanderung qualifizierter Arbeitnehmer/innen.

Es muss zwischen den kurz- und langfristigen Wirkungen unterschieden werden. Kurzfristig geht es um die Behebung eines „Mismatch“ auf dem Arbeitsmarkt, langfristig um die Anpassung des Arbeitsangebotes an die Anforderungen einer Volkswirtschaft. „Mismatch“ heißt, dass Arbeitslosigkeit und Fachkräftemangel auf dem Arbeitsmarkt gleichzeitig auftreten können. Gesuchte Qualifikationen stehen, aus welchen Gründen auch immer, auf dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung, Arbeitnehmer/innen können nicht die nötige räumliche Mobilität zeigen und Such- und Informationskosten verhindern die Besetzung freier Stellen. Zuwanderung in prosperierende Regionen und Sektoren der Wirtschaft kann deshalb sogar eine zusätzliche Nachfrage nach Arbeitskräften auslösen.

Langfristig bremsen junge qualifizierte Zuwanderer Alterungsprozesse in der Gesellschaft. Hiervon können die Sozialversicherungssysteme profitieren. Durch Zuwanderung entsteht außerdem ein Nettogewinn für die öffentlichen Finanzen, selbst wenn eine höhere Arbeitslosigkeit, niedrigere Steuern und höherer Bezug sozialer Leistungen unterstellt werden. Modellrechnungen zeigen, dass durch kontinuierliche Zuwanderung das gesamtwirtschaftliche Wachstum steigt, dies umso mehr, je qualifizierter die Zuwanderer sind. Diese positiven Wirkungen treten selbstverständlich nur ein, wenn die qualifizierten Zuwanderer in den Arbeitsmarkt integriert werden.<sup>2</sup>

### Welche Instrumentarien stehen zur Verfügung?

Die bisherigen Regelungen im Zuwanderungsgesetz zur Steuerung der Zuwanderung von Hochqualifizierten waren ein „Flop“. Der § 19 knüpft die Einreise an unrealistische Bedingungen. U.a.

wird ein Jahresverdienst von 84.000,- Euro verlangt. Nach Schätzungen erhielten lediglich 600 Personen über diesen Paragraphen eine Niederlassungserlaubnis, davon reisten 2006 nur 79 Personen aus dem Ausland ein. Selbstständige dürfen sich in Deutschland niederlassen, wenn sie 500.000,- Euro investieren und fünf Arbeitsplätze schaffen (bis Juni 2007: 1.000.000,- Euro und zehn Arbeitsplätze). Die Wirkung war erwartungsgemäß gering. Und lediglich 1.300 ausländische Studierende fanden 2005 ein Jahr nach Abschluss ihres Studiums eine Beschäftigung. Auch der neu eingefügte § 20, der die Einreise von Forscherinnen und Forschern regelt, wird voraussichtlich nichts Wesentliches am Gesamtbild ändern. Daneben gibt es nach wie vor eine Vielzahl von Einzelregelungen (z.B. für Saisonkräfte, Pflegekräfte, IT-Fachkräfte), die befristete Formen der Arbeitsaufnahme steuern. Was fehlt, ist ein Gesamtkonzept, das Möglichkeiten der Einwanderung auf Dauer und temporäre Beschäftigungen einbezieht.

Die Unabhängige Kommission Zuwanderung und der Zuwanderungsrat haben Vorschläge für ein derartiges Gesamtkonzept vorgelegt.<sup>3</sup> Sie entwickeln zwei Verfahren, die kombiniert werden sollen: eine „Engpasswerbung“, die zeitlich befristet und arbeitsmarktorientiert ist, und eine Auswahl nach einem Punktesystem, das das „Humankapital“ der Einwanderer berücksichtigt.

Zur Bewältigung des kurz- und mittelfristigen Bedarfs an qualifizierten Zuwanderern soll ein indikatorengestütztes Engpass-Diagnoseverfahren eingeführt werden. Die Bewerber/innen müssen ein Arbeitsplatzangebot nachweisen. Um eine Verdrängung inländischer Arbeitskräfte auszuschließen, bleibt für sie eine Vorrangprüfung bestehen, allerdings keine individuelle, sondern eine globale. Dazu wird an Hand von Indikatoren und Statistiken festgestellt, ob in einem Teilarbeitsmarkt ein struktureller, aus dem inländischen Arbeitsmarkt nicht zu deckender Bedarf besteht. Wenn der/die Bewerber/in über eine bestimmte Qualifikation verfügt (beispielsweise ein Fachhochschulstudium oder eine mindestens dreijährige Berufsausbildung absolviert hat), kann er/sie eine befristete Aufenthaltserlaubnis mit Verlängerungsmöglichkeit und einer Niederlassungsperspektive erhalten.

Für die Deckung des mittel- und langfristigen Bedarfs an hochqualifizierten Zuwanderern

sollte im Gegensatz zu dem arbeitsmarktorientierten Verfahren für qualifizierte Arbeitskräfte ein humankapitalbezogener Ansatz gewählt werden. Hierfür eignet sich ein Punkteverfahren, wie es auch andere klassische Einwanderungsländer anwenden. Ein solches Verfahren geht davon aus, dass ein hochqualifizierter Zuwanderer allein aufgrund seiner Fähigkeiten einen angemessenen Arbeitsplatz in Deutschland finden kann. Ein/e Bewerber/in braucht daher kein Arbeitsplatzangebot nachzuweisen. Seine/ihre Qualifikation wird durch ein Punkteverfahren festgestellt, in dem vor allem Bildungsniveau, Sprachkenntnisse und Berufserfahrung bewertet werden. Aber auch weitergehende Kriterien, wie z.B. demographische Komponenten (mitziehende Partner/innen und Kinder), können berücksichtigt werden. Bewerber/innen, welche die Punktzahl erfüllen, können eine unbeschränkte Arbeitserlaubnis und eine Niederlassungserlaubnis erhalten, einschließlich des Rechts auf Familiennachzug.

Das Punktesystem beinhaltet jährliche Zuwanderungsobergrenzen, die von der Bundesregierung unter Einbeziehung der Bundesländer festgelegt werden. Wie in Kanada die Provinzen könnten in Deutschland die Bundesländer ein bestimmtes Kontingent selbst bestimmen. Gewerkschaften und Arbeitgeber sollten den Prozess beratend begleiten. Ein wissenschaftlich gestütztes Monitoringsystem kann kurz- und langfristige Trends analysieren. Ein unabhängiger Zuwanderungsrat hat die Aufgabe, die Bundesregierung und die Länder in allen Fragen der Zuwanderungssteuerung und der Integrationspolitik zu

beraten. Das Punktesystem sollte flexibel sein und je nach Bedarf angepasst werden. Einwanderungswillige können sich bei den deutschen Auslandsvertretungen bewerben. Voraussetzungen sind (wie z.B. in Kanada) keine Vorstrafen, Gesundheitszeugnis, finanzielle Mittel, um einige Zeit ohne staatliche Hilfe auszukommen, und die Bezahlung einer Bearbeitungsgebühr. Initiativen auf europäischer Ebene, wie z.B. die „Blue Card“, sind in den nationalen Konzepten zu berücksichtigen.

### Schlussbemerkung

Deutschland muss seine Attraktivität für Einwanderungswillige erhöhen. Transparente Verfahren zur Anwerbung sind wichtig, reichen aber nicht aus. Politik und Gesellschaft müssen zu einem Klima der Akzeptanz und Toleranz beitragen, das Einwanderer willkommen heißt. Nötig ist ein republikanisches Staatsverständnis, das allen Einwohnern nach einer angemessenen Frist die volle politische Teilhabe ermöglicht, Diskriminierungen verurteilt und Rassismus ächtet. Einwanderungs- und Integrationspolitik müssen als Einheit betrachtet werden. Die Verwirklichung von sozialer Gerechtigkeit und Chancengleichheit für alle, unabhängig von sozialer und ethnischer Herkunft, ist die Verheißung moderner Demokratien. Allerdings: Die Steuerung der Zuwanderung nach Deutschland aus legitimen ökonomischen Gründen darf nicht auf Kosten einer humanen Flüchtlingspolitik erfolgen.

- 1 Günther Schultze ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung und Leiter des Gesprächskreises Migration und Integration. Der Autor dankt den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Workshops „Zuwanderung von Fachkräften und Hochqualifizierten – Ökonomischer Bedarf, politische Instrumentarien, gesellschaftliche Akzeptanz“ am 26. November 2007 für die Anregungen. Der Dank gilt insbesondere den Referenten Dr. Steffen Angenendt, Prof. Dr. Rainer Geißler und Elmar Hönekopp.
- 2 Herbert Brücker: Materialsammlung Fachkräftebedarf der Wirtschaft, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg, August 2007
- 3 Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung, Zuwanderung gestalten – Integration fördern, Juni 2001, Berlin; Jahresgutachten 2004 des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration, Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen, Oktober 2004, Berlin