

September 2008

WISO

Diskurs

Experten und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

Die Steuerung der Arbeitsmigration in Deutschland

Reformbedarf und
Handlungsmöglichkeiten



Gesprächskreis
Migration und Integration

Zukunft
2020

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG



Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Die Steuerung der Arbeitsmigration in Deutschland

Reformbedarf und
Handlungsmöglichkeiten

Steffen Angenendt

Inhalt

Vorbemerkung	3
Zusammenfassung	4
Einleitung	6
1. Bilanz der deutschen Migrationspolitik	9
1.1 Verbreitete Fehlwahrnehmungen	9
1.2 Entwicklung der deutschen Migrationspolitik	11
1.3 Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes und Green Card	12
1.4 Die Novellierung des Gesetzes 2007	15
2. Das Wanderungsgeschehen in Deutschland	16
2.1 Aktuelle Wanderungstrends	16
2.2 Zuwanderungspotenziale in EU-Nachbarregionen	19
3. Politische Herausforderungen in Bezug auf arbeitsmarktbezogene Zuwanderung	23
3.1 Globalisierung und Konkurrenzfähigkeit	23
3.2 Demographische Entwicklung	23
3.3 Entwicklung der Arbeitsmärkte	26
3.4 Integration	29
4. Die gegenwärtige Regelung der arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung	31
4.1 Zuwanderungsmöglichkeiten vor dem Zuwanderungsgesetz	31
4.2 Neue Zuwanderungswege nach der Gesetzesreform	34
4.3 Freizügigkeit und Übergangsregelungen für EU-Bürger	35
4.4 Auswirkungen des Zuwanderungsgesetzes	36
4.5 Bewertung des Zuwanderungsgesetzes	38
4.6 Regelungsspielräume	40
5. Notwendige Ergänzungen des Systems zur Steuerung der Arbeitsmigration	42
5.1 Internationale Trends bei der Steuerung der Arbeitsmigration	42
5.2 Die Notwendigkeit eines umfassenden Ansatzes	43
5.3 Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften: Engpasssystem	44
5.4 Regelungen für hoch Qualifizierte: Punktesystem	47
6. Der europäische Rahmen	53
6.1 Gesamtansatz zur Migrationsfrage	53
6.2 Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften	54
6.3 Bluecard	56
7. Fazit und Handlungsempfehlungen	58
Literaturverzeichnis	62
Abbildungsverzeichnis	67
Information zum Autor	68

Das Gutachten wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind vom Autor in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Vorbemerkung

Die Steuerung und Gestaltung der Zuwanderung ist eine der wichtigsten gesellschaftlichen Herausforderungen Deutschlands. Zwar wurde auch in der Vergangenheit Zuwanderung gesteuert, meist jedoch mit der Vorgabe, die Zahl der Einwanderer zu begrenzen. Was fehlt, ist eine mittel- und langfristig angelegte strategische Konzeption, die Migrationspolitik in Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik einbettet.

Auch das Zuwanderungsgesetz von 2005 und seine Novellierung im Jahr 2007 haben hinsichtlich der Steuerung der Zuwanderung aus wirtschaftlichen Gründen keinen entscheidenden Fortschritt bewirkt. Ein ursprünglich vorgesehenes Auswahlverfahren nach einem „Punktesystem“, das auch die „Süßmuth-Kommission“ und der Sachverständigenrat für Zuwanderung in ihren Gutachten vorgeschlagen hatten, wurde letztendlich nicht in das Gesetz aufgenommen.

Häufig werden Politikansätze, die die Qualifizierung und Bildung des vorhandenen Arbeitskräftepotenzials zum Ziel haben, und jene, die für eine systematische Einwanderungspolitik für qualifizierte Fachkräfte werben, als sich ausschließende Optionen betrachtet. Angesichts der demographischen Entwicklung, der vorhersehbaren Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials und der prognostizierte Bedarf der Wirtschaft an quali-

fizierten Arbeitskräften müssen jedoch beide Strategien verfolgt werden. Selbst wenn es uns gelingen sollte, die ehrgeizigen Ziele der kürzlich gestarteten „Qualifizierungsinitiative“ der Bundesregierung zu erreichen, sind wir auch in Zukunft auf qualifizierte Einwanderer angewiesen. Wir benötigen deshalb flexible Instrumente für die Steuerung der Zuwanderung.

Mit diesem Gutachten von Steffen Angenendt wollen wir die gesellschaftliche Diskussion um die Weiterentwicklung der Einwanderungspolitik in Deutschland, die immer stärker die europäische Politik berücksichtigen muss, voranbringen. Der Gesprächskreis Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung legt in dieser Diskussion Wert darauf, dass eine umfassende Migrationspolitik Konzepte der Steuerung der Zuwanderung und der Förderung von Integrationsprozessen verbinden muss. Deutschland muss seine Attraktivität für Einwanderer erhöhen und ein gesellschaftliches Klima der gegenseitigen Anerkennung, Akzeptanz und Toleranz schaffen.

Günther Schultze

Leiter des Gesprächskreises
Migration und Integration
der Friedrich-Ebert-Stiftung

Zusammenfassung

In Deutschland hat eine neue Debatte über Arbeitsmigration begonnen. Vor dem Hintergrund der demographischen Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung findet der mittel- und langfristige Zuwanderungsbedarf des Landes zunehmende politische Aufmerksamkeit. In den Unternehmen, den Gewerkschaften, der Wissenschaft und der Politik mehren sich Stimmen, die vor wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Schäden warnen, wenn das Land nicht zumindest einen Teil dieser Lücken durch gesteuerte Zuwanderung schließt.

In diesem Zusammenhang wird auch das 2005 in Kraft getretene Zuwanderungsgesetz kritisch bewertet. Tatsächlich hat die Reform eine größere Rechtssicherheit für die Zugewanderten, eine Vereinfachung der Verwaltungsabläufe und einen Fortschritt bei der Integrationsförderung gebracht. Es wurden aber – abgesehen von begrenzten Regelungen für hoch qualifizierte und Selbstständige – keine neuen Instrumente für die Steuerung der Arbeitsmigration eingeführt.

In den Verhandlungen über das Zuwanderungsgesetz war zwar über entsprechende Vorschläge diskutiert worden, diese hatten aber angesichts der wirtschaftlichen Rezession und der hohen Arbeitslosigkeit keine politische Mehrheit gefunden. Im Zuwanderungsgesetz fehlen daher entsprechende Regelungen. Diese Lücke wurde auch bei der Novellierung des Gesetzes im Jahr 2007 nicht geschlossen.

Die vorliegende Studie befasst sich mit Möglichkeiten der künftigen Gestaltung der arbeitsmarktbezogenen Migrationspolitik in Deutschland, insbesondere mit der Frage, mit welchen Verfahren der wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedarf an qualifizierten Zuwanderern festgestellt und mit welchen Instrumenten eine entsprechende Zuwanderung gesteuert werden kann.

Die Studie kommt aufgrund einer Analyse der bisherigen Migrationspolitik, der Wanderungstrends, der demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung Deutschlands und der bestehenden Zuwanderungsregelungen zu dem Schluss, dass auch nach dem Zuwanderungsgesetz und dessen Novellierung die Suche nach geeigneten Steuerungsinstrumenten für die Zuwanderung von qualifizierten Menschen fortgesetzt werden muss. Ohne solche Instrumente wird keine am Wohl der Landes, der hier lebenden Bevölkerung und der Zuwanderer ausgerichtete strategische und umfassende Migrationspolitik entwickelt werden können. Die Studie empfiehlt, zwei Verfahren aufzugreifen, über die im Zuge der Verhandlungen über das Zuwanderungsgesetz diskutiert wurde, und diese miteinander zu kombinieren.

Zum einen sollte zur Deckung des Bedarfs an dauerhaften und gut qualifizierten Zuwanderern ein humankapitalbezogenes Verfahren in Form eines Punktesystems eingeführt werden, wie es im Zuge der Zuwanderungsreform unter anderem von der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ („Süssmuth-Kommission“) vorgeschlagen wurde. Zum anderen sollte zur Deckung eines strukturellen und wachsenden Fachkräftebedarfs in einzelnen Wirtschaftsbereichen ein arbeitsmarktbezogenes Engpass-Verfahren eingerichtet werden, über das eine Zuwanderung möglich wird, wenn der betreffende Bedarf nicht aus dem inländischen Arbeitskräftepotenzial gedeckt werden kann. Ein solches Verfahren wurde u.a. im Jahr 2004 vom Sachverständigenrat Zuwanderung und Integration („Zuwanderungsrat“) in die Diskussion gebracht.

Diese beiden Instrumente sollten miteinander kombiniert und durch transparente Regelungen für die befristete Zuwanderung von gering qualifizierten Arbeitskräften ergänzt werden, und

sie sollten in Form von Pilotprojekten mit begrenzten Kontingenten getestet werden. Diese Kontingente sollten so klein sein, dass sie keine nachteiligen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt haben, aber so groß sein, dass daraus begründete Folgerungen für die künftige Gestaltung der arbeitsmarktbezogenen Zuwanderungspolitik gezogen werden können.

Bei der Gestaltung der Verfahren sollten europapolitische und entwicklungspolitische Aspek-

te bedacht werden, insbesondere sollten Vorkehrungen zur Verhinderung des Braindrain getroffen werden. Die Verfahren sollten strategisch ausgerichtet sein und mögliche künftige Hauptherkunftsgebiete der Zuwanderung nach Europa ins Auge fassen. Schließlich sollten Integrationskonzepte für eine „Integration auf Zeit“, also für temporäre Zuwanderer, entwickelt werden, um Fehler der früheren Gastarbeiterpolitik zu vermeiden.

Einleitung

Im Januar 2005 ist das neue deutsche Zuwanderungsgesetz¹ in Kraft getreten. Um dieses Gesetz hatten Regierung und Opposition – vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Rezession und hohen Arbeitslosigkeit – erbittert gestritten, und der Kompromiss konnte erst nach harten Auseinandersetzungen, die an den Rand einer verfassungsrechtlichen Krise führten, gefunden werden.² Die Befürworter der Reform waren über die Einigung überaus erleichtert und überzeugt, sie hätten dieses Politikfeld nun so gründlich geregelt, dass das Thema Zuwanderung mit seinen unkalkulierbaren innenpolitischen Folgen für längere Zeit von der politischen Agenda verschwinden würde. Das Gesetz wurde als langfristige und tragfähige Grundlage für die künftige deutsche Zuwanderungspolitik betrachtet und sogar als „modernstes Zuwanderungsgesetz Europas“ (Otto Schily)³ bezeichnet.

Betrachtet man nun die aktuelle Entwicklung der Zuwanderung nach Deutschland, stellt man fest, dass diese deutlich abgenommen hat. So betrug die Nettozuwanderung nach Deutschland (Zuzüge minus Fortzüge) im Jahr 2004 noch 82.000, im Jahr 2006 aber nur noch 22.000 Personen. In dieser Hinsicht hat das Zuwanderungsgesetz die im Titel („Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern“) formulierte Erwartung offensichtlich erfüllt.

Inzwischen aber haben sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verändert. Die Wirt-

schaft verzeichnet wieder ein Wachstum, und die Arbeitslosigkeit hat deutlich abgenommen. Nun werden die strukturellen Schwächen der Reform, bedingt durch die damalige kurzfristige Orientierung an der schlechten konjunkturellen Lage, sichtbar. Die entscheidende Frage lautet, ob die Reduzierung der Zuwanderung angesichts der demographischen Entwicklung Deutschlands, die aller Wahrscheinlichkeit nach bereits mittelfristig zu einem Arbeitskräftemangel in wichtigen Wirtschaftsbereichen führen wird, weiterhin das übergeordnete Ziel der deutschen Migrationspolitik sein kann? Ist nicht vielmehr eine strategisch ausgerichtete umfassende Zuwanderungspolitik notwendig, welche die Instrumente zur Verfügung stellt, die für die Zuwanderungssteuerung benötigt werden und mit denen die künftige Zuwanderung so gestaltet werden kann, dass sie von Umfang und Struktur her den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedürfnissen des Landes entspricht?

Über diese Frage ist inzwischen eine Debatte innerhalb und zwischen den politischen Parteien sowie in der Fachöffentlichkeit entbrannt. Es mehren sich Stimmen, die die Zuwanderungsreform als unvollständig bezeichnen. Dabei besteht weitgehender Konsens, dass die Reform einen wichtigen Schritt insbesondere in Hinblick auf die Rechtssicherheit und die Integration der in Deutschland lebenden Zuwanderer darstellt. Gleichwohl wird kritisiert, dass die mit dem Gesetz eingeführten Zuwanderungsmöglichkeiten für Arbeitsmigranten nicht ausreichend seien,

1 Im Folgenden wird vom „Zuwanderungsgesetz“ gesprochen, wenn das Reformgesetz als Ganzes gemeint ist. Bei einem konkreten Bezug auf die durch das Zuwanderungsgesetz neu eingeführten (Aufenthaltsgesetz, Freizügigkeitsgesetz EU) oder veränderten Rechtsquellen (u.a. Asylverfahrensgesetz, Staatsangehörigkeitsgesetz, Bundesvertriebenengesetz, Asylbewerberleistungsgesetz) werden die jeweiligen Gesetze benannt.

2 Vgl. Angenendt, Steffen/Kruse, Imke 2004: Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland 2002/03 – der Kampf um das Zuwanderungsgesetz, in: Klaus J. Bade u.a. (Hg.), Migrationsreport 2004: Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt a. M., 175–202; Angenendt, Steffen/Kruse, Imke/Orrén, Henry Edward 2003: The Failure of Immigration Reform in Germany, German Politics, Nr. 3, 129–145.

3 So Bundesinnenminister Schily am 4.7.2001 bei der Übergabe des Berichts der Unabhängigen Kommission Zuwanderung in Berlin.

um den mittel- und langfristigen Bedarf an Arbeitskräften zu decken. In diesem Zusammenhang wird für eine Fortsetzung der Reformen und für eine Ausweitung der Zuwanderungsmöglichkeiten plädiert.

Unterstützung erhalten die Reformbefürworter von Seiten der Europäischen Kommission, die seit längerem darauf hinweist, dass alle EU-Staaten zunehmend Schwierigkeiten haben, die Zuwanderer zu bekommen, die sie haben möchten. Die Kommission drängt daher auf gemeinsame Steuerungsinstrumente, die den Wirtschaftsraum EU unter anderem für hoch qualifizierte Zuwanderer attraktiver machen könnten.⁴ Tatsächlich haben einige Mitgliedstaaten bereits begonnen, die Zuwanderungsmöglichkeiten deutlich auszuweiten, darunter Irland, das Vereinigte Königreich und Schweden.

Sowohl in der deutschen als auch in der europäischen Debatte wird außerdem argumentiert, dass auch die Reduzierung der irregulären Zuwanderung – ein zentrales Anliegen vieler EU-Mitgliedstaaten – nur dann gelingen könne, wenn die legalen Möglichkeiten der Zuwanderung zu Arbeitszwecken ausgeweitet würden. Einen wichtigen Vorstoß in diese Richtung haben im Oktober 2006 Innenminister Wolfgang Schäuble und sein damaliger Amtskollege Nicolas Sarkozy mit ihrem Vorschlag zur Förderung der „zirkulären Migration“ unternommen. Dieser Ansatz wurde inzwischen mehrfach von den Staats- und Regierungschefs der EU bekräftigt. Eine Ausweitung der arbeitsmarktbezogenen Zuwanderungsmöglichkeiten wird darüber hinaus von einigen Befürwortern als Möglichkeit betrachtet, die missbräuchliche Inanspruchnahme des Asylrechts für Einwanderungszwecke zu verringern.⁵

Die vorliegende Studie liefert einen Beitrag zu der Debatte um die künftige Gestaltung der arbeitsmarktbezogenen Migrationspolitik in Deutsch-

land. Im Mittelpunkt der Studie steht die Frage, wie diese Zuwanderung künftig gestaltet werden soll. Mit welchen Verfahren kann der wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedarf an qualifizierten Zuwanderern festgestellt werden und mit welchen Instrumenten kann diese Zuwanderung gesteuert werden?

Um diese Fragen zu beantworten, wird zunächst eine kurze Bilanz der bisherigen Politik gezogen. Dabei wird auf einige migrationspolitische Tatsachen hingewiesen, die in der Debatte häufig nicht hinreichend gewürdigt werden, die aber für die Gestaltung der künftigen Migrationspolitik von Bedeutung sind (Kapitel 1). Anschließend werden die aktuellen Migrationstrends und Zuwanderungspotenziale in wichtigen Herkunftsgebieten umrissen (Kapitel 2) und grundlegende migrationspolitische Herausforderungen benannt (Kapitel 3). Im vierten Kapitel werden die bestehenden arbeitsmarktbezogenen Zuwanderungsregelungen und die politischen Handlungsspielräume analysiert. Das fünfte Kapitel diskutiert die für eine umfassende Migrationssteuerung notwendigen Elemente und formuliert Vorschläge, wie die Steuerungsverfahren für qualifizierte Arbeitskräfte aussehen könnten. Das sechste Kapitel fragt nach der Notwendigkeit einer europäischen Abstimmung der nationalen Politik und nimmt hierzu eine kurze Bewertung der europäischen Migrationspolitik und insbesondere des von den Staats- und Regierungschefs im Dezember 2005 beschlossenen Gesamtansatzes Migration vor. Im Fazit werden Handlungsempfehlungen für die deutsche und europäische Politik formuliert.

Zu all diesen Gestaltungsfragen ist grundsätzlich anzumerken, dass Politik und Öffentlichkeit beim Thema Einwanderung und Integration zu Aufgeregtheit und kurzfristigem Aktionismus tendieren. Das ist allerdings nicht nur in Deutschland so: Auch in den meisten anderen europä-

4 „Europe is an immigration continent — there is no doubt about it. We are attractive to many. But we are not good enough at attracting highly skilled people. Nor are we young or numerous enough to keep the wheels of our societies and economies turning on our own. It is no secret that our demographics work against the Union; we will have a shortage of labour and skills in the future – this is already the case in some sectors. Our economies and the internal market are dependent on a skilled and mobile workforce. If we want to boost growth and jobs and address demographic change, we must act now. And it only makes sense to act together at European level.“ Rede von EU-Kommissionspräsident José Manuel Barroso in Straßburg, 23.10.2007.

5 Vgl. Angenendt, Steffen/Parkes, Roderick 2007: Das Grünbuch zum EU-Asylsystem: Notwendig, aber nicht hinreichend, SWP-Aktuell Oktober 2007/A 50, Berlin, und Angenendt, Steffen 2007: Irreguläre Migration als internationales Problem. Probleme, Risiken, Optionen, SWP-Studie, Berlin.

ischen Staaten beziehen sich die migrationspolitischen Debatten und Regelungsversuche vornehmlich auf kurzfristige Probleme, und die Politik ist auch dort eher reaktiv als gestaltend. Da die meisten Wirkungen von Wanderungsbewegungen jedoch langfristiger Art sind, wie beispielsweise die Folgen für die Bevölkerungsentwicklung und die Wirtschafts- und Produktionsstruktur des betreffenden Landes, reichen kurzfristige und taktische Maßnahmen nicht aus. Gleiches gilt für die Integration von Zuwanderern in die Aufnahmegesellschaft: Auch dies ist ein Prozess, der sich in der Regel über mehrere Generationen erstreckt – und bei dem man nur in Ausnahmefällen kurzfristige Resultate erwarten kann, wie die Erfahrungen der „klassischen“ Einwanderungsländer USA, Kanada und Australien zeigen.

Die Geschichte der deutschen Migrationspolitik ist voller Beispiele, wie bei einer Fixierung auf aktuell drängende Probleme die Festlegung längerfristiger Ziele in den Hintergrund treten kann und stattdessen eine auf kurzfristige Ergebnisse ausgerichtete Politik verfolgt wird, die unerwartete oder unerwünschte Nebenwirkungen hat und langfristig eher schadet als nutzt. Es war erklärte Absicht der am Zuwanderungsgesetz Beteiligten, dass das neue Gesetz solchen kurzfristigen Orientierungen entgegenwirken und einen rechtlichen Rahmen für eine längerfristige Migrationspolitik schaffen sollte.

Die vorliegende Studie kommt zu dem Schluss, dass auch nach der Zuwanderungsreform von 2005 (und der Novellierung des Gesetzes von 2007) immer noch eine längerfristige und strategische Ausrichtung der deutschen Migrationspolitik fehlt. Diese Defizite bestehen vor allem im Hinblick auf die Steuerung der Arbeitsmigration: Die Verfahren und Instrumente, mit denen Umfang und Zusammensetzung der Zuwanderung bestimmt und gesteuert werden können, sind unvollständig. Insbesondere fehlen nach wie vor Regelungen für die dauerhafte und befristete Zu-

wanderung qualifizierter und hoch qualifizierter Menschen. Im Zuge der Zuwanderungsreform wurden weder das von der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ („Süssmuth-Kommission“) vorgeschlagene Punktesystem⁶, das sich am Humankapital und damit an den Integrationschancen potenzieller Zuwanderer orientiert, noch das vom Sachverständigenrat Zuwanderung und Integration („Zuwanderungsrat“) entwickelte Engpass-Verfahren⁷, mit dem der Arbeitskräftebedarf in bestimmten Wirtschaftsbereichen gestillt werden soll, verwirklicht. Damit fehlen wichtige Instrumente für eine gezielte arbeitsmarktbezogene und demographisch orientierte Zuwanderung. Tatsächlich sind die durch die Reform geschaffenen zusätzlichen Zuwanderungsmöglichkeiten nicht ausreichend, um den Bedarf an qualifizierten Zuwanderern in Deutschland zu decken.

Auch die Integrationspolitik weist – trotz aller unbestreitbaren Errungenschaften – Defizite auf. Sie ist nach wie vor noch sehr stark auf die Verbesserung der Sprachkenntnisse der Zuwanderer (Sprachkurse) und die Vermittlung von Grundwissen über Deutschland (Orientierungskurse) konzentriert und noch nicht hinreichend mit Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration verknüpft. Vor allem fehlen aber Konzepte, wie die künftig aller Wahrscheinlichkeit nach stark steigende Zahl temporärer Zuwanderer integriert werden soll.⁸ Es gibt bislang keine Überlegungen, wie eine künftige „Integration auf Zeit“ gestaltet sein könnte – obwohl Konsens besteht, die Fehler der früheren „Gastarbeiteranwerbung“, deren Konsequenzen heute einen Großteil der derzeitigen Integrationsprobleme ausmachen, zu vermeiden. Schließlich ist auch die Sozialberichterstattung über die Lebensbedingungen, Perspektiven und Einstellungen der hier lebenden Menschen mit Migrationshintergrund immer noch lückenhaft, und es wird darüber diskutiert, Indikatorensysteme einzuführen, die Defizite bei der Integration aufzeigen können.⁹

6 Siehe Unabhängige Kommission Zuwanderung 2001: Zuwanderung gestalten, Integration fördern, Berlin, http://www.zuwanderung.de/downloads/Zuwanderungsbericht_kurz.pdf.

7 Siehe Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration 2004: Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen, Jahresgutachten, Berlin, http://www.dstgb.de/homepage/kommunalreport/archiv2004/newsitem00997/997_3_1092.pdf.

8 Vgl. zur Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes: Bundesministerium des Innern 2006: Bericht zur Evaluierung des Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern, Berlin.

9 Vgl. Länder wollen Integrationserfolg messen, Der Tagesspiegel, Berlin, 11.4.2008.

1. Bilanz der deutschen Migrationspolitik

Die deutsche Migrationspolitik war jahrelang durch die Auseinandersetzung bestimmt, ob das Land ein Einwanderungsland ist oder nicht. Dieser politisch und weltanschaulich motivierte Streit hat die Reform der deutschen Migrationspolitik lange Zeit blockiert. Erst seit dem Kompromiss über das Zuwanderungsgesetz entwickelt sich eine pragmatischere und sachlichere Debatte, auch wenn sich die Begriffswahl der Akteure zum Teil noch voneinander unterscheidet. So hat die SPD in ihrem Wahlprogramm für die Bundestagswahl 2005 die Formulierung gewählt „Deutschland ist seit Jahrzehnten ein Einwanderungsland“,¹⁰ die CDU hingegen in ihrem Grundsatzzprogramm vom Dezember 2007 die Formulierung „Deutschland ist Integrationsland“.¹¹

1.1 Verbreitete Fehlwahrnehmungen

Gleichwohl prägen immer noch Fehlwahrnehmungen der bisherigen Zuwanderung und Zuwanderungspolitik die politische Debatte und erschweren das Finden angemessener Lösungen. Fünf solcher Fehleinschätzungen halten sich in dieser Hinsicht besonders hartnäckig:

Erstens lautet eine weit verbreitete Auffassung, Deutschland habe keine Einwanderungsgeschichte – zumindest keine, die mit den „klassischen“ Einwanderungsländern vergleichbar wäre. Diese Einschätzung ist falsch, weil es seit dem Kaiserreich über die Weimarer Republik und das Dritte Reich bis in die Bundesrepublik eine starke Kontinuität der Arbeitsmigration nach Deutschland gegeben hat. Dennoch nahmen die meisten Menschen in der Bundesrepublik die 1955 einset-

zende Gastarbeiteranwerbung als etwas historisch Neues wahr. Mit dem Anwerbestopp von 1973 wurde zwar zunächst die Anwerbung von Arbeitskräften offiziell beendet, der Zuzug von Familienangehörigen, Flüchtlingen und Aussiedlern nahm aber zu, und kurze Zeit später wurde auch die Anwerbung von (temporären) Arbeitsmigranten im Rahmen von Ausnahmeregelungen wieder aufgenommen.

Zweitens sind viele Menschen in Deutschland überzeugt, das Land habe im Vergleich zu den „klassischen“ Einwanderungsländern einen deutlich geringeren Anteil an Zuwanderern, und daher seien die migrationspolitischen Erfahrungen auch nicht übertragbar. Tatsächlich gehört Deutschland aber im internationalen Vergleich zu den Ländern mit dem größten Anteil von Zuwanderern. Seit dem Mikrozensus von 2005 gibt es dazu belastbare statistische Daten: In dieser Erhebung wurde erstmals nicht nur nach der gegenwärtigen Nationalität, sondern nach früheren Staatsangehörigkeiten auch der Eltern sowie nach dem früheren Wohnort gefragt. Damit wurde nicht nur (wie bisher in der offiziellen Statistik) die Zahl der Ausländer, sondern auch die der Eingebürgerten, der Spätaussiedler und der Kinder von Zuwanderern schätzbar. Das Ergebnis lautet, dass etwa ein Fünftel der Bevölkerung in Deutschland einen Migrationshintergrund hat – eine Zahl, die doppelt so hoch ist wie der bislang offiziell angegebene Ausländeranteil, und die ungefähr dem Anteil der Zuwanderer im „klassischen“ Einwanderungsland USA entspricht.¹²

Für die Entwicklung einer nachhaltigen Migrationspolitik ist es wichtig, dass Politik und Öffentlichkeit sich dieser umfangreichen Zuwan-

¹⁰ Vgl. SPD 2005: Vertrauen in Deutschland. Das Wahlmanifest der SPD, Berlin, 48.

¹¹ Vgl. CDU 2007: Freiheit und Sicherheit. Grundsätze für Deutschland. Beschluss des 21. Parteitag der CDU Deutschlands, Hannover, 3.12.2007, 95.

¹² Vgl. Statistisches Bundesamt 2007: Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2005, Fachserie 1 Reihe 2.2, Wiesbaden.

derung und den damit verbundenen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Veränderungen bewusst sind. Frühere Zuwanderungen sind grundsätzlich eine wichtige Rahmenbedingung für die gegenwärtige und künftige Politik: Sie haben Folgewirkungen, wie etwa ungelöste Integrationsprobleme, und sie ziehen Wanderungen nach sich, weil im Rahmen der früheren Zuwanderungen Netzwerke entstanden sind.

Eine *dritte* Fehleinschätzung lautet, Deutschland habe in der Vergangenheit die Zuwanderung nicht oder nicht effektiv gesteuert. Das ist ebenfalls nicht zutreffend, denn es gab eine zum Teil höchst effektive Steuerung bei Gastarbeitern, Asylbewerbern und Aussiedlern. So wurde zum Beispiel die Zuwanderung von Asylbewerbern, nachdem ihre Zahl im Zuge der Auflösung des Ostblocks und des Ausbruchs neuer Konflikte zu Beginn der 1990er Jahre dramatisch zugenommen hatte, durch die Asylrechtsreform des Jahres 1993 drastisch eingeschränkt. Derzeit beträgt sie weniger als ein Zehntel der Zuwanderung von 1992. Ein weiteres Beispiel ist die Reduzierung der Zuwanderung von Spätaussiedlern, die ebenfalls zu Beginn der 1990er Jahre ihren Höhepunkt erreicht hatte und die unter anderem durch die Einführung einer jährlichen Zuwanderungsquote ebenfalls nachhaltig verringert wurde.

Allerdings – und das macht die Erfahrungen mit diesen Steuerungsinstrumenten für die Entwicklung einer langfristigen Migrationspolitik wichtig – hatten einige dieser Steuerungsinstrumente unerwünschte und unerwartete Nebenwirkungen. So hatte die Regierung nach dem Anwerbestopp von 1973 erwartet, dass ein erheblicher Teil der Angeworbenen wieder in ihr Herkunftsland zurückkehren würde. Tatsächlich aber geschah das Gegenteil, und viele Migranten entschieden sich eben wegen des Anwerbestopps zum Bleiben, weil sie fürchteten, nach einer Ausreise nicht wieder nach Deutschland zurückkehren zu dürfen.

Viertens sind viele Menschen in Deutschland überzeugt, dass es in der Vergangenheit keine erfolgreiche Integration von Zuwanderern gegeben habe. Auch das ist nachweislich falsch. Deutschland weist beträchtliche Erfolge bei der Integration bestimmter Zuwanderergruppen (Vertriebe-

ne, Aussiedler, aber auch Gastarbeiter) auf. Vor allem die Aussiedlerintegration war in großen Teilen eine Erfolgsgeschichte. Staatliche und nicht-staatliche Institutionen haben viele Jahrzehnte lang große Anstrengungen zur Integration dieser Zuwanderer unternommen und dabei auch beträchtliche Mittel investiert. Das Ergebnis dieser Bemühungen war außerordentlich positiv. Gleichwohl wurde die gelungene Integration der deutschstämmigen Einwanderer aber von der Mehrheitsgesellschaft nicht als Integrationserfolg wahrgenommen: Aussiedler galten – obwohl sie alle Charakteristika von Migranten erfüllten – eben nicht als solche, sondern, je nach politischer Position des Betrachters, entweder als zu unterstützende Opfer sowjetischer Repression oder aber als völkisches Relikt einer imperialistischen deutschen Vergangenheit.

Eine Folge dieser Fehlwahrnehmung war (und ist), dass erfolgreiche Integrationsmodelle und -instrumente nicht auf andere Migranten übertragen wurden. Sie wurden noch nicht einmal in vollem Umfang auf die seit den 1990er Jahren nach Deutschland eingereisten Aussiedler (seit 1993: Spätaussiedler) angewendet, die mittlerweile – nicht zuletzt aufgrund der reduzierten Integrationshilfen – zunehmende Integrationsprobleme haben. Vor allem jugendliche Spätaussiedler zählen inzwischen integrationspolitisch zu den Problemgruppen.

Fünftens gibt es die weit verbreitete Auffassung, dass eine arbeitsmarktbezogene Zuwanderung in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit kurzfristig zu Lohnsenkungen und zusätzlicher Arbeitslosigkeit bei Einheimischen führe, wenn diese durch Zuwanderer substituiert würden. Tatsächlich gibt es Theorien, die dies nahe legen, es gibt aber auch Erklärungsansätze, die solche Folgen nicht erwarten. Ob die Zuwanderung negative Wirkungen hat, lässt sich letztlich nur empirisch und für einen konkreten Untersuchungsbereich feststellen. In diesem Zusammenhang weist das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit darauf hin, dass zahlreiche ökonometrische Untersuchungen in Deutschland und Europa zu dem Ergebnis kämen, Migration wirke sich entweder neutral auf Arbeitslosigkeit und Lohnhöhe aus oder habe nur sehr geringe

Effekte: Eine Meta-Analyse von mehr als 100 Studien zeige, dass im Durchschnitt der Studien die Zuwanderung von einem Prozent der Erwerbspersonen die Löhne um 0,1 Prozent und die Beschäftigung der Einheimischen um 0,024 Prozent reduziere.¹³

Zudem gelten diese negativen Erwartungen ohnehin nur für die kurzfristigen Folgen der Arbeitsmigration. Bezüglich der langfristigen Folgen besteht aus ökonomischer Sicht weitestgehender Konsens, dass die arbeitsmarktbezogene Zuwanderung keine oder nur geringe dauerhafte Effekte für Löhne und Arbeitslosigkeitsrisiken mit sich bringt, weil sich Kapitalstock und Produktionsstruktur langfristig an die Ausweitung des Arbeitsangebotes anpassen. Unter den Bedingungen des demographischen Wandels werden die langfristigen wirtschaftlichen Folgen der Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften zudem durchweg positiv gesehen.

Probleme unter anderem fiskalischer Natur werden hingegen erwartet, wenn sich Zuwanderer wegen unzureichender Qualifikation nicht in den Arbeitsmarkt integrieren können. Eine langfristig ausgerichtete Zuwanderungspolitik muss daher besonderes Gewicht auf eine hinreichende Qualifikation der Zuwanderer legen und sich aktiv um eine Verbesserung der Integrationschancen der bereits im Land lebenden gering qualifizierten Zuwanderer bemühen.

1.2 Entwicklung der deutschen Migrationspolitik

Von den frühen 1970er Jahren bis in die späten 1990er Jahre war die deutsche Migrationspolitik – zunächst in Westdeutschland und nach der Vereinigung in der gesamten Bundesrepublik – im Wesentlichen von drei Zielen geprägt:

- Der weitere Zuzug aus Staaten außerhalb der EU und des Europäischen Wirtschaftsraumes sollte begrenzt werden,

- die freiwillige Rückkehr und die Reintegration in den Herkunftsländern sollte gefördert werden,
- die Integration der rechtmäßig in Deutschland lebenden Ausländer sollte verbessert werden.

In Westdeutschland, wie auch zeitgleich in anderen westeuropäischen Staaten, wurde mit dem Anwerbestopp von 1973 eine fast zwanzigjährige Phase der Anwerbung gering qualifizierter industrieller Arbeitskräfte vor allem aus Süd- und Südosteuropa beendet. In der Folgezeit wurde zunächst versucht, Ausländern den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erschweren. Dazu wurde ab 1974 die Erteilung einer Arbeitserlaubnis an eine strenge Vorrangprüfung gebunden, also an den (auch heute noch prinzipiell benötigten) Nachweis, dass kein Deutscher oder anderer Bevorrechtigter für die Beschäftigung zur Verfügung steht, und für nachgezogene Familienangehörige wurden Wartezeiten eingeführt. Ab 1975 wurde die Zahlung von Kindergeld an im Herkunftsland verbliebene Kinder reduziert, es wurden Rückkehrprämien eingeführt, Zuzugssperren für städtische Ballungsgebiete erlassen und Maßnahmen gegen irreguläre Beschäftigung ergriffen. Diese Steuerungsversuche erwiesen sich allerdings weitgehend als wirkungslos oder sogar kontraproduktiv, die meisten hatten unbeabsichtigte Nebenwirkungen. Ab 1977 wurde diese Begrenzungspolitik durch Maßnahmen zur sozialen Integration ergänzt. Der zentrale Widerspruch dieser Politik war, dass die Bundesrepublik nach offizieller Auffassung kein Einwanderungsland war, die ausländische Bevölkerung aber integriert werden sollte.

Zu Beginn der 1980er Jahre geriet vor dem Hintergrund der anhaltenden Wirtschaftskrise und der steigenden Arbeitslosigkeit die Zuwanderung und insbesondere die zunehmende Zahl der Asylbewerber in das Zentrum der politischen Debatte. Die Regierungskoalition aus Sozialdemokraten und Liberalen stand wegen ihrer angeblichen Untätigkeit unter politischem Druck, worauf sie mit einer restriktiveren Ausländerpolitik

¹³ Vgl. Brücker, Herbert: Migration als Therapie für Fachkräftemangel?, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Materialsammlung Fachkräftebedarf der Wirtschaft, Nürnberg, August 2007, 2f.

reagierte. Das Nachzugsalter für Kinder wurde gesenkt, ein Gesetz zur Bekämpfung der irregulären Beschäftigung verabschiedet und weitere Maßnahmen zur Rückkehrförderung erlassen.

Nach dem Regierungswechsel von 1982 erklärte Bundeskanzler Helmut Kohl die Ausländerpolitik zu einem seiner politischen Schwerpunkte und kündigte einen verschärften Kampf gegen den so genannten „Asylmissbrauch“ an. Auch diese Regierung griff in ihrer Ausländerpolitik vor allem zu Einzelmaßnahmen; statt einer umfassenden Novellierung des Ausländerrechts wurden weiterhin hauptsächlich Verwaltungsanordnungen erlassen. Anfang 1989 geriet die Regierung durch die Wahlerfolge verschiedener rechtsradikaler Parteien, vor allem der so genannten „Republikaner“, unter politischen Handlungsdruck. Im Frühjahr 1990 wurde gegen die Stimmen der Oppositionsparteien ein neues Ausländergesetz verabschiedet, das nicht weniger umstritten war als die früheren Maßnahmen: Den einen gingen die Maßnahmen zur Reduzierung der Zahl der Ausländer nicht weit genug, andere bemängelten, dass die Einwanderungssituation immer noch negiert werde.

Insgesamt war die Ausländerpolitik seit den 1970er Jahren bis in die 1990er Jahre von der Absicht geprägt, keine weitere Zuwanderung zuzulassen, gleichzeitig aber von der Unfähigkeit, dies mit der Realität der internationalen Migrations- und Fluchtbewegungen in Deckung zu bringen. Zudem herrschte Unentschiedenheit, welche in Deutschland lebenden Ausländer wirtschaftlich unverzichtbar waren und wie eine Rückkehrförderungspolitik gestaltet werden müsste. Unklar blieb auch, was unter Integration verstanden werden soll, was zu einer entsprechenden Zaghaftigkeit bei der Gestaltung der sozialen Integration führte. Schließlich vermehrten zahlreiche Versuche, den veränderten gesellschaftlichen Bedingungen durch Verwaltungsanordnungen zu entsprechen, die Unübersichtlichkeit der ausländerrechtlichen Regelungen. All diese Unsicherheiten wurden durch die Formel, Deutschland sei kein Einwanderungsland, lediglich verdeckt, und die Regierungen hatten erhebliche Schwierigkeiten, gegenüber der Öffentlichkeit eine kohärente Politik zu formulieren. Dies wiederum spielte denje-

nigen in die Hände, die diesen Politikbereich durch an ausländerfeindliche Einstellungen anknüpfende Forderungen zur politischen Profilierung nutzten. Auf Seiten der Zugewanderten führte diese unklare Einwanderungssituation oftmals zu Orientierungslosigkeit hinsichtlich ihrer Zukunft in dem „Einwanderungsland wider Willen“ (Klaus J. Bade), häufig auch zu einem Unwillen, den Integrationsangeboten zu folgen, sich hier heimisch zu fühlen und auf eine dauerhafte Niederlassung vorzubereiten.

In der DDR war die politische Bereitschaft zur Integration der ausländischen Bevölkerung noch weniger ausgeprägt als in Westdeutschland. Die größte Gruppe, die in der DDR stationierten Soldaten der Westgruppe der sowjetischen Streitkräfte, die 1989 einschließlich ihrer Familienangehörigen auf 550.000 Personen geschätzt wurde, lebte weitestgehend kaserniert; die angeworbenen und in der Produktion eingesetzten Arbeitskräfte, zu diesem Zeitpunkt noch etwa 190.000 Menschen vornehmlich aus Vietnam, Polen, der Sowjetunion, Mosambik und Ungarn, waren in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht und noch stärker sozial isoliert. Ihre Anwesenheit war kein politisches Thema, öffentliche Stellungnahmen zur Politik der Arbeitskräfteanwerbung gab es nicht, und angesichts der rigiden Rotationspolitik und der strikten polizeilichen Kontrolle der Ausländer und ihrer Kontakte zur deutschen Bevölkerung war nach Auffassung der politischen Entscheidungsträger auch keine Integrationspolitik nötig.

1.3 Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes und Green Card

Vor diesem Hintergrund bedeutete das Jahr 2000 in zweifacher Hinsicht eine Weichenstellung in der deutschen Asyl- und Migrationspolitik: Es wurde ein neues Staatsangehörigkeitsrecht verabschiedet, und die Regierung startete die so genannte „Green Card“-Initiative. Bereits Ende der 1980er Jahre war bei den Bundestagsparteien die Überzeugung gewachsen, dass eine grundlegende Reform des Staatsangehörigkeitsrechts notwendig sei, um die Integration der dauerhaft in Deutsch-

land lebenden Zuwanderer zu erleichtern. Bis zum Regierungswechsel 1998 kam es aber zu keiner umfassenden Reform, da kein Konsens hergestellt werden konnte, inwieweit ein Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit auch durch Geburt im Inland (*ius soli*) ermöglicht und ob gegebenenfalls Mehrstaatigkeit in Kauf genommen werden sollte.

Für die neue Regierungskoalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen war die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts ein zentrales Reformvorhaben. Durch die Neuregelung wurde der Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Geburt grundsätzlich ermöglicht, und der Anspruch auf die Einbürgerung wurde erleichtert, indem die dafür notwendige Aufenthaltszeit verkürzt wurde. Der bisherige Grundsatz, dass bei der Einbürgerung Mehrstaatigkeit vermieden werden soll, wurde beibehalten. Das Gesetz trat am 1. Januar 2000 in Kraft.

Die zweite Weichenstellung in der deutschen Einwanderungspolitik war die Einführung der „Green Card“. Das Ziel war, dem von der Informations- und Telekommunikationsbranche beklagten Mangel an Fachkräften entgegenzuwirken. Ausländische Spezialisten sollten unbürokratisch Visa erhalten und in Deutschland arbeiten dürfen. Allerdings machte Bundeskanzler Gerhard Schröder bei der Vorstellung des Programms im Frühjahr 2000 deutlich, dass diese Regelung nur als Teil einer Strategie zur Technologieförderung zu verstehen sei, und forderte die Unternehmen auf, arbeitslose deutsche Ingenieure für den Einsatz in der Kommunikations- und Informationstechnologie umzuschulen. Er kündigte zudem an, die Mittel der Bundesanstalt für Arbeit zur Aus- und Weiterbildung im Hochtechnologiektor künftig um ein Fünftel zu erhöhen, im Gegenzug habe die Wirtschaft sich bereit erklärt, die Zahl der Ausbildungsplätze in diesem Bereich in den nächsten Jahren deutlich zu erhöhen, von 13.000 auf 60.000 Plätze.

Die Zahl der Arbeiterlaubnisse im Rahmen der Green Card wurde bis 2003 auf 10.000 festgelegt, falls dann noch weitere Nachfrage bestünde, sollte die Gesamtzahl auf 20.000 erhöht werden. In Anspruch genommen werden konnte die Regelung von Fachkräften, die entweder eine einschlägige Hoch- oder Fachhochschulausbildung nach-

wiesen oder einen Arbeitsvertrag mit einem Jahresgehalt von mindestens 100.000 DM vorlegen konnten. Dies galt auch für Ausländer, die ein entsprechendes Studium an einer deutschen Hochschule absolviert hatten. Die Arbeitserlaubnis war an die Dauer des Beschäftigungsverhältnisses gebunden (wobei ein Stellenwechsel möglich war), wurde aber längstens für fünf Jahre erteilt. Familienangehörigen wurde die Einreise gestattet, sie durften aber erst nach einer Wartezeit von zwei Jahren einer bezahlten Tätigkeit nachgehen.

Diese Initiative zur Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für Hochqualifizierte wurde von den Branchenverbänden und vielen Arbeitgebern in anderen Wirtschaftsbereichen begrüßt, wenn auch kritisiert wurde, dass die Regelungen nicht weit genug gingen und man mit der zeitlichen Befristung des Aufenthalts und der Wartezeit für die Familienangehörigen keine erstklassigen Arbeitskräfte nach Deutschland holen könne. Die Gewerkschaften reagierten zunächst zurückhaltend und befürchteten vor allem Lohndumping, sprachen sich später aber ebenfalls für eine Abschaffung der Befristung des Aufenthalts der IT-Fachkräfte aus.

Die Nachfrage nach der Green Card war vor allem wegen der einsetzenden Rezession schwächer als ursprünglich erwartet. Bis Ende 2003 wurden 15.658 Erlaubnisse erteilt, von denen 42 Prozent an Mitteleuropäer und 25 Prozent an Inder vergeben wurden. Im Juli 2003 verlängerte die Bundesregierung die Regelung bis Ende 2004. Auswertungen des Programms haben gezeigt, dass die Beschäftigung zum größten Teil in kleineren (und fast ausschließlich in westdeutschen) Betrieben stattfand und dass die Beschäftigung jeder ausländischen IT-Fachkraft einen zusätzlichen Beschäftigungseffekt von durchschnittlich 2,5 weiteren Stellen hatten.

Beide Reformmaßnahmen, Staatsbürgerschaftsreform und Green Card, trugen zu einer neuen Diskussion über Zuwanderung bei: Vertreter der verschiedensten Wirtschaftsbranchen meldeten sich zu Wort und warnten vor einem dramatischen Arbeitskräftemangel nicht nur bei höchstqualifizierten Tätigkeiten, sondern auch im Facharbeiterbereich und forderten eine entsprechende Anwerbung von ausländischen Ar-

beitskräften; mittelständische Unternehmer, die seit einigen Jahren bosnische Flüchtlinge beschäftigten, kritisierten die deutsche Flüchtlingspolitik und forderten ein Bleiberecht für diese Menschen, die als unverzichtbare Arbeitskräfte betrachtet wurden; Wissenschaftler zeigten die Alterung der deutschen Bevölkerung auf und warnten vor den Folgen für Wirtschaft und Gesellschaft; ostdeutsche Politiker beklagten die verheerenden Folgen des Geburtenrückgangs und der Abwanderung. Auch bei den Bundestagsparteien waren veränderte Einstellungen zur Zuwanderung zu erkennen: Anfang 2000 schien – bei aller Unterschiedlichkeit der Schwerpunktsetzung und der Terminologie – Einigkeit darüber zu bestehen, dass Deutschland künftig aus arbeitsmarktpolitischen Gründen die Zuwanderung vor allem von Hochqualifizierten brauchen würde, dass die Integrationsanstrengungen von und für dauerhaft anwesende Zuwanderer verstärkt werden müssten und dass für die Steuerung der Wanderungsbewegungen ein umfassendes politisches Instrumentarium entwickelt werden müsste.

Die politische Reformstimmung des Jahres 2000 hielt allerdings nicht lange an. Bereits kurz nachdem die von der Bundesregierung zur Erarbeitung eines Konzeptes zur Reform der Migrationspolitik eingesetzte Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ unter Leitung von Rita Süßmuth („Süßmuth-Kommission“) im Konsens aller wichtigen gesellschaftlichen Gruppen ein Gesamtkonzept für Zuwanderungssteuerung und Integrationsförderung vorgelegt hatte, und noch bevor die Bundesregierung den ersten Entwurf ihres darauf aufbauenden Zuwanderungsgesetzes in den Bundestag eingebracht hatte, zerbrach der parteipolitische Konsens über die Notwendigkeit einer schnellen und umfassenden Reform.¹⁴ In Anbetracht der anstehenden Landtags- und Bundestagswahlen wurde parteipolitisches Kalkül wichtiger als die zuvor vertretenen Sachargumente.

Diese Konfrontation zwischen Regierung und Opposition wurde nach dem 11. September 2001 von den Folgen der Terroranschläge auf die

Vereinigten Staaten überlagert. Die parlamentarische Arbeit am Zuwanderungsgesetz wurde unterbrochen, und die so genannten „Sicherheitspakete“ wurden verabschiedet, nach nur kurzer parlamentarischer Debatte und ohne nennenswerten parteipolitischen Widerstand.

Die Arbeit am Zuwanderungsgesetz wurde Anfang 2002 wieder aufgenommen. Von Beginn an war unstrittig, dass der Gesetzentwurf vom Bundestag angenommen werden würde. Wegen der Mehrheitsverhältnisse war es aber zweifelhaft, ob die Bundesregierung dafür auch im Bundesrat eine Mehrheit finden könnte. Tatsächlich kündigte die CDU/CSU bereits unmittelbar nach der Veröffentlichung der Vorschläge an, dass sie nicht zustimmen werde, weil das Gesetz nicht der Begrenzung und Reduzierung der Zuwanderung diene, sondern diese vielmehr erweitern würde. Wie erwartet wurde das Gesetz am 1. März 2002 vom Bundestag angenommen. Aber die Gegner des Gesetzes gaben ihren Widerstand nicht auf. Die unionsregierten Bundesländer reichten beim Bundesverfassungsgericht eine Klage ein und verlangten, das Gesetz für verfassungswidrig zu erklären, weil es aufgrund eines rechtswidrigen Abstimmungsverfahrens im Bundesrat zustande gekommen sei. Im Dezember 2002 bestätigte das Bundesverfassungsgericht diese Ansicht und erklärte das Gesetz für nichtig.

Letztlich bestimmten in der Debatte über die Reform einige wenige Sachthemen die Auseinandersetzung: Bei der Frage der Zuwanderungssteuerung waren dies die Arbeitskräftezuwanderung, die Familienzusammenführung und die nichtstaatliche und geschlechtsspezifische Verfolgung. Die anderen diesbezüglichen Streitpunkte waren eher verfahrenstechnischer Art, etwa hinsichtlich der Frage, welche Institution entscheiden solle, ob ein Arbeitskräftemangel bestehe. Im Streit zwischen Regierung und Opposition ging es hauptsächlich um die Frage, ob das Gesetz eine Ausweitung oder eine Begrenzung der Zuwanderung zur Folge haben würde. Auf die Vorwürfe der Opposition, dass sie mit dem Gesetz neue Zuwande-

14 Vgl. zur Entwicklung dieser Konzepte Angenendt, Steffen 2002: Einwanderungspolitik und Einwanderungsgesetzgebung in Deutschland 2000–2001, in: Klaus J. Bade u.a. (Hg.): Migrationsreport 2002: Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt a. M., 31–59.

rungsmöglichkeiten eröffnen wolle, entgegnete die Regierung, dass es ihr um eine Vereinfachung und Modernisierung des selbst für Experten nicht mehr handhabbaren Ausländerrechts sowie um klare, transparente und dem gesellschaftlichen Bedarf entsprechende Zuwanderungsregelungen gehe, nicht aber um eine Erhöhung der Zuwanderung. Die CDU/CSU-Opposition blieb bei ihrer Auffassung, dass die wahren Beweggründe der Regierung andere seien: Die Regierung wolle offensichtlich die Verwandlung Deutschlands in eine multikulturelle Gesellschaft vorantreiben und damit ein Ziel verfolgen, das die Grünen schon immer verfolgt hätten. Um die kulturelle Identität des Landes zu wahren, müsse aber die Zuwanderung aus Nicht-EU-Staaten auf eine „sozial verträgliche Größenordnung“ begrenzt werden.¹⁵

Um das Reformprojekt, das in der Wahrnehmung vieler Menschen unverständlich viel Zeit und Streit gekostet hatte, endlich zu einem Abschluss zu bringen, trieb die Regierung ab Anfang 2004 die Verhandlungen mit Hilfe weit reichender Zugeständnisse an die Opposition voran. In der Schlussphase dominierten die Sozialdemokraten die Verhandlungen, der grüne Koalitionspartner blieb weitgehend ausgeschlossen. Am 30. Juli wurde schließlich ein Kompromiss mit der Opposition gefunden; das Gesetz trat am 1. Januar 2005 in Kraft.

1.4 Die Novellierung des Gesetzes 2007

Bereits während des Gesetzgebungsverfahrens war offensichtlich, dass das Zuwanderungsgesetz bald novelliert werden müsste, um die deutsche Rechtslage an die inzwischen ebenfalls veränderte EU-Rechtslage anzupassen und um mehrere neue EU-Richtlinien umsetzen zu können. Diese Gelegenheit wurde genutzt, um zum Teil weit reichende Änderungen im Einbürgerungsrecht, bei

der Integration und dem Familiennachzug vorzunehmen. Ein Kernpunkt war die seit langem von Nichtregierungsorganisationen geforderte Alt-fallregelung für die etwa 180.000 in Deutschland lebenden Flüchtlinge ohne Aufenthaltsgenehmigung, für die so genannten „Geduldeten“. Die Novellierung wurde im Sommer 2007 abgeschlossen, das überarbeitete Gesetz trat am 28. August 2007 in Kraft.

Viele Migrantenverbände kritisierten vor allem die Einschränkung des Familiennachzugs durch den nun erforderlichen Nachweis von Deutschkenntnissen und das geforderte Mindestalter von 18 Jahren, außerdem die Sanktionen bei einer Nichtteilnahme an den Integrationskursen (Kürzung der Sozialleistungen). Umstritten war in der Debatte um die Novellierung des Gesetzes auch die Erleichterung des Zuzugs von Selbstständigen und Fachkräften. Die große Koalition einigte sich darauf, dass Selbstständige nur noch die Schaffung von fünf Arbeitsplätzen und die Investition von 500.000 Euro nachweisen müssen, um zuwandern zu dürfen. Das erforderliche Mindesteinkommen für ausländische Fachkräfte (84.000 Euro pro Jahr) wurde hingegen nicht gesenkt, trotz deutlicher Kritik der Wirtschaftsverbände an der geringen Zahl der bisher unter dem Zuwanderungsgesetz angeworbenen Fachkräfte.¹⁶

Insgesamt, so die zusammenfassende Bewertung, blieb das Zuwanderungsgesetz auch nach der Novellierung von 2007 deutlich hinter dem vom ehemaligen Bundesinnenminister Otto Schily verkündeten Ziel zurück. Es hat zwar den vollziehenden Behörden erhebliche Handlungsspielräume eröffnet, ist aber in der Gesamtheit restriktiv und vornehmlich auf Begrenzung und Kontrolle ausgerichtet. Die vorgesehenen Instrumente und Verfahren werden aller Wahrscheinlichkeit nach nicht ausreichen, um die künftigen Herausforderungen insbesondere bezüglich der arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung zu bewältigen.

15 Michael Glos (CSU), Plenarprotokoll 14/222, 1.3.2002, 22031 (D).

16 Vgl. ausführlich zur Novellierung des Zuwanderungsgesetzes Breitkreutz, Katharina/Franßen-de la Cerda, Boris/Hübner, Christoph 2007: Das Richtlinienumsetzungsgesetz und die Fortentwicklung des deutschen Aufenthaltsrechts, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), Nr. 10, 2007, S. 341–347 und ZAR Nr. 11/12, 2007, S. 381–386.

2. Das Wanderungsgeschehen in Deutschland

Für eine effiziente und kohärente Migrationspolitik ist es notwendig, die Entwicklungstendenzen der Wanderungsbewegungen zu erkennen und das Zuwanderungspotenzial in wichtigen Herkunftsgebieten abzuschätzen. Beides ist schwierig, aber es lassen sich zumindest einige grundsätzliche Aussagen treffen.

2.1 Aktuelle Wanderungstrends

Betrachtet man das Wanderungsgeschehen in Deutschland aus einer international vergleichenden Perspektive, sind mindestens fünf maßgebliche Entwicklungstrends zu erkennen.¹⁷

1. Die Zuwanderung nach Deutschland hat abgenommen.
In den vergangenen Jahren hat die Zuwanderung nach Deutschland, vor allem der Zuzug von Asylbewerbern und Spätaussiedlern, abgenommen. Gleichzeitig ist die Abwanderung insbesondere von Hochqualifizierten gestiegen. Die Wanderungssalden sind zwar zur Zeit noch positiv, liegen jetzt aber mit 22.000 Zuwanderern im Jahr 2007 beträchtlich unter dem langjährigen Durchschnitt von etwa 200.000 Zuwanderern pro Jahr, auf dem auch die meisten mittelfristigen Bevölkerungsprognosen nach wie vor beruhen.¹⁸ Die Verringerung der Zuzüge hat ihre Ursachen wahrscheinlich in der schwachen wirtschaftlichen Entwicklung Deutschlands in

den vergangenen Jahren und der (spätestens) seit 1992 restriktiveren Zuwanderungspolitik.

2. Die ethnische Vielfalt der Zuwanderer nimmt zu.
Die Zuwanderer in Deutschland stammen aus einer immer größeren Zahl von Herkunftsländern und zunehmend auch aus weit entfernten Weltregionen. Die kumulierten Daten der Zuwanderung von 1999 bis 2006 zeigen beispielsweise, dass in diesem Zeitraum die größte Zuwanderergruppe aus Polen stammte. Insgesamt machte diese aber nur etwa 15 Prozent der gesamten Zuwanderung aus. Dieser Trend der Diversifizierung wird aller Wahrscheinlichkeit nach anhalten, und es wird zu einer Überlagerung und Ergänzung der bisherigen Wanderungsmuster durch neue Wanderungsformen und -routen kommen. Dabei werden politische Entscheidungen diese Wanderungsmuster durchaus beeinflussen können, beispielsweise durch bilaterale oder multilaterale Migrationsabkommen. Grundsätzlich ist zu erwarten, dass die ausländische Bevölkerung in Deutschland künftig heterogener wird. Dies wiederum erfordert neue und erweiterte Konzepte und Programme zur Integration.
3. Die Wanderungsformen werden vielfältiger.
Wanderungen sind immer seltener definitive Aus- und Einwanderungen, sondern immer häufiger Lebensentwürfe für eine bestimmte

¹⁷ Die folgende Übersicht beruht auf den von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung jährlich herausgegebenen Berichten zur Entwicklung der Migration in den OECD-Staaten, dem International Migration Outlook, sowie auf Daten von Eurostat, dem Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaft.

¹⁸ Vgl. zu diesen Zahlen Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2006: Migration, Asyl und Integration in Zahlen, Nürnberg, sowie Bundesministerium des Innern 2007: Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung (Migrationsbericht 2006), Berlin.

Zeit oder Lebensphase. Weltweit nehmen – wie auch die Global Commission on International Migration (GCIM) in ihrem Bericht feststellt¹⁹ – „zirkuläre“ und „Pendelwanderungen“ zu, und es entstehen neue Formen der temporären Beschäftigung. Angesichts weiter sinkender Transport- und Kommunikationskosten wird dieser Trend anhalten, und er wird zusätzlich dadurch getrieben, dass viele Industrieländer ihre Arbeitsmärkte weiter flexibilisieren und zur Bewältigung von Arbeitsmarktengpässen künftig noch stärker auf befristete Zuwanderer zurückgreifen werden.

Es ist noch nicht abzusehen, welche gesellschaftlichen Auswirkungen diese neuen Wanderungsformen in den Aufnahme- und Herkunftsländern haben werden, beispielsweise im Hinblick auf die Einstellungen und Ansprüche auch von befristeten und wiederkehrenden Zuwanderern an das Aufnahme-land, aber es ist offensichtlich, dass sich die Integrationspolitik künftig auch mit diesen MigrantInnen befassen muss.

4. Die Zuwanderung gering qualifizierter temporärer Arbeitskräfte wird anhalten, der Bedarf an qualifizierten Zuwanderern zunehmen. Die Zuwanderung von gering qualifizierten und zeitlich befristeten Arbeitskräften nach Deutschland ist in den letzten zehn Jahren ständig gestiegen, von 198.000 im Jahr 1996 bis auf 330.000 im Jahr 2005, seitdem wieder leicht gesunken. 1996 hatte ihr Anteil an den gesamten Zuwanderungen noch 25 Prozent betragen, im Jahr 2005 bereits 45 Prozent.²⁰ Der Anteil hat vor allem deshalb so stark zugenommen, weil die Regierung auf den wachsenden wirtschaftlichen Bedarf reagiert und die Kontingente für diese (überwiegend niedrig qualifizierten) temporären Arbeitskräfte entsprechend erhöht hat. Gleichzeitig hat der Bedarf an qualifizierten Zuwanderern

zugewonnen, nicht nur in Deutschland, sondern auch in vielen anderen EU-Staaten, was beispielsweise an den in den vergangenen Jahren neu geschaffenen Zuwanderungsmöglichkeiten in Irland, Schweden und dem Vereinigten Königreich zu erkennen ist. Auch in Deutschland wurden mit dem Zuwanderungsgesetz einige wenige und eng begrenzte neue Zuwanderungsmöglichkeiten für hoch qualifizierte eingerichtet, die allerdings bislang nicht zu einer Erhöhung der Zuwanderung von Hochqualifizierten geführt haben. Es ist zu erwarten, dass die Gleichzeitigkeit der Nachfrage nach gering qualifizierten und qualifizierten Arbeitskräften mittelfristig sowohl in Deutschland als auch in den anderen EU-Staaten anhalten wird.

5. Im internationalen Vergleich ist die Zahl der qualifizierten Zuwanderer gering. Auch wenn die nationalen Statistiken über dauerhafte Zuwanderer wegen unterschiedlicher Definitionen und Erfassungsverfahren nur schlecht miteinander vergleichbar sind, zeigen die einschlägigen OECD-Daten doch, dass Deutschland im internationalen Vergleich nur einen relativ geringen Anteil Zuwanderer für einen dauerhaften Aufenthalt zulässt (s. Abb. 1) und dass der Anteil hoch Qualifizierter an diesen Zuwanderern im internationalen Vergleich gering ist (s. Abb. 2).

Ungünstig im Hinblick auf das Arbeitskräftepotenzial wirkt sich zudem aus, dass Deutschland seit einigen Jahren eine Zunahme der Abwanderung verzeichnet (s. Abb. 3), insbesondere von qualifizierten und hoch qualifizierten Arbeitskräften. Dieser Braindrain ist an sich schon nachteilig, kann aber darüber hinaus auch die Attraktivität Deutschlands für potenzielle hoch qualifizierte Zuwanderer reduzieren.

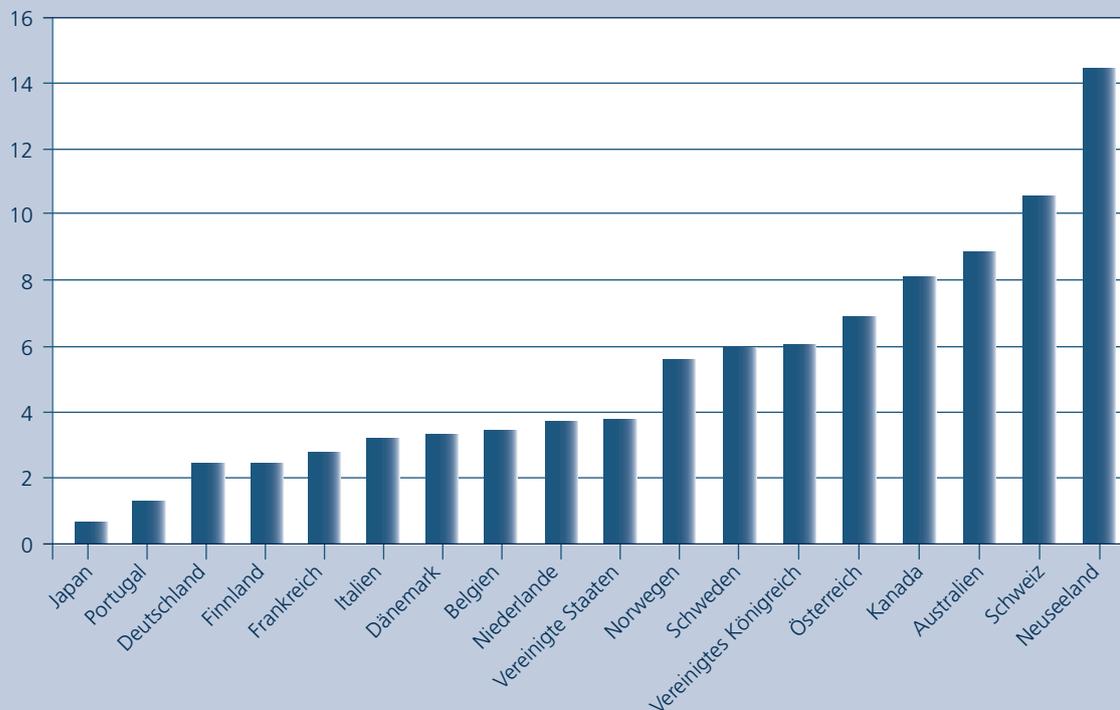
Insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen, die den Wirtschaftsstandort Deutsch-

19 Vgl. Weltkommission für Internationale Migration 2006: Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien, Berlin.

20 Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2006: Migration, Asyl und Integration in Zahlen, Nürnberg, op.cit., 71ff.

Abbildung 1:

Dauerhafte Zuwanderer pro Kopf, OECD-Staaten, 2005 (in Promille)



Quelle: OECD, International Migration Outlook, 2007

Abbildung 2:

Die Qualifikation von Inlands- und Auslandsgeborenen¹ (in%)

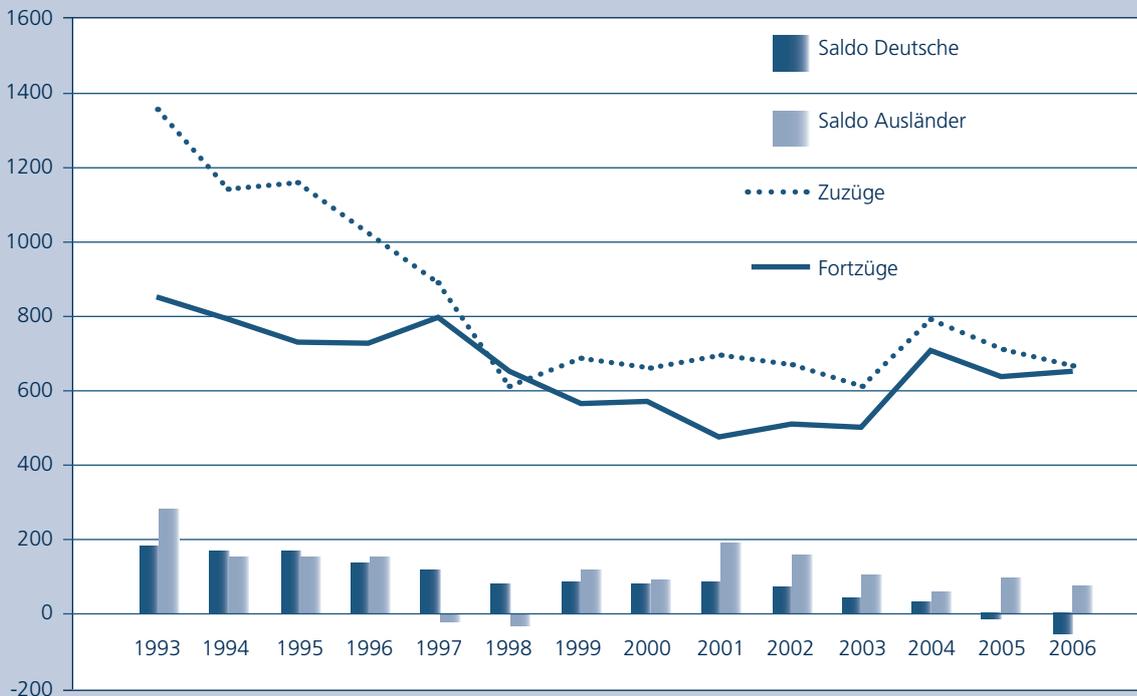
	Deutschland ²	Frankreich	Großbritannien	Italien	Niederlande	Belgien	Österreich	Spanien	Dänemark	Schweden	Irland	USA	Kanada	Australien	Neuseeland	Alle
Inlandsgeborene	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Qualifikation																
hoch	19	17	20	8	19	23	11	19	19	23	23	27	31	50	27	24
mittel	57	37	29	28	40	30	56	17	40	52	29	51	37	10	42	38
niedrig	24	46	51	64	41	47	33	64	41	25	48	22	32	40	30	38
Auslandsgeborene	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Qualifikation																
hoch	14	18	35	12	18	22	11	22	20	24	41	26	38	43	31	26
mittel	34	27	25	34	29	24	39	23	32	46	29	34	32	19	50	32
niedrig	52	55	41	54	53	54	49	55	48	30	30	40	30	38	19	42

1 Nur Personen über 14 Jahre

2 Auslandsgeborene in Deutschland ohne Eingebürgerte

Quelle: Borrmann et al. 2007, 12

Abbildung 3:

Zuzüge und Fortzüge nach und von Deutschland 1993–2006, Deutsche und Ausländer in Tsd.

Quelle: Statistisches Bundesamt

land nach wie vor entscheidend prägen, ist diese Entwicklung nachteilig, da diese nicht wie große internationale Unternehmen ihren Fachkräftebedarf aus konzerninternen Arbeitsmärkten decken oder die Produktion in Unternehmensbereiche in anderen Ländern verlagern können.

2.2 Zuwanderungspotenziale in EU-Nachbarregionen

In den vergangenen Jahren wurde in den „alten“ EU-Staaten (EU15-Länder) intensiv über die zu erwartenden migrationspolitischen Folgen der EU-Erweiterung um die zehn neuen ost- und südeuropäischen Mitgliedsländer (EU10-Länder) disku-

tiert. Ähnliches galt auch vor den Beitritten Bulgariens und Rumäniens, und auch in der Debatte über einen EU-Beitritt der Türkei spielen migrationspolitische Erwägungen eine wichtige Rolle.

Generell ist zu Prognosen von Zuwanderungspotenzialen anzumerken, dass sie in der Regel aus methodischen Gründen mit so vielen Prämissen versehen werden, dass ihre Aussagekraft stark eingeschränkt ist. Das gilt sowohl für volkswirtschaftliche als auch für wirtschaftsgeographische und mikroökonomische Modelle.²¹ Während Vorhersagen zur Bevölkerungsentwicklung kurz- bis mittelfristig einigermaßen zuverlässig sind, weil die meisten Einflussfaktoren bekannt und relativ stabil sind, bleiben viele andere Annahmen über die wirtschaftliche, politische und gesellschaft-

21 Vgl. Weber, Daniel 2008: Die Verlässlichkeit von Prognosen zum Migrationspotenzial nach Deutschland und deren Bedeutung für die Wirkungsanalyse – Wie kann man die Folgen der Freizügigkeit für die Bürger der neuen EU-Staaten am deutschen Arbeitsmarkt beurteilen?, in: Deutscher Gewerkschaftsbund, Arbeitsmaterialien zur Migrationspolitik. Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit. Begleitmaßnahme für die zweite Phase der Übergangsfristen. Beschluss des Bundesvorstandes des DGB, Berlin S. 19–32.

liche Entwicklung der betreffenden Länder spekulativ. Dies gilt in besonderem Maße für Länder, die tief greifende Transformationsprozesse erleben, wie die Länder des ehemaligen Ostblocks, und für Länder mit latenten oder manifesten politischen Krisen, wie einige nordafrikanische Länder. Die migrationspolitischen Debatten der Vergangenheit haben zudem gezeigt, dass Voraussetzungen von Wanderungsbewegungen politisch prekär sein können. Dramatisierende Prognosen können einen sachlichen Umgang mit Zuwanderung erschweren; verharmlosende Vorhersagen können verhindern, dass Konzepte entwickelt und angemessene Instrumente und Ressourcen zum Umgang mit Wanderungsbewegungen bereitgestellt werden.

Potenziale in den östlichen und südöstlichen Nachbarregionen

Im Vorfeld der jüngsten Erweiterungsrunde wurden Schätzungen und Szenarien zu möglichen Zuwanderungspotenzialen in den östlichen und südöstlichen EU-Nachbarregionen erarbeitet. Einen Konsens über die Potenziale gab es allerdings nicht: Die Schätzungen für die in den ersten zehn Jahren zu erwartenden Wanderungen aus den neuen in die alten EU-Länder reichten von 0,5 Millionen bis zu 6,3 Millionen Menschen.²² Die tatsächliche Zuwanderung fiel bislang allerdings in den meisten EU15-Staaten (mit Ausnahme von Irland und Großbritannien) moderat aus, vor allem wegen der Übergangsfristen, die die meisten EU-Staaten beschlossen hatten. Experten führten die geringe Zuwanderung u.a. auf fehlende Sprachkenntnisse und eine geringe Migrationsneigung der Menschen in den Beitrittsländern zurück. Eine 2004 erschienene Studie der „European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions“²³ stellte allerdings fest, dass Bulgarien und Rumänien im Vergleich zu

den zehn neuen Mitgliedstaaten ein besonders hohes Zuwanderungspotenzial aufweisen würden und dass im Vergleich dazu der Prozentsatz potenzieller türkischer Einwanderer mit konkreten Zuwanderungsplänen gering sei: Er liege bei weniger als 0,5 Prozent der über 15-jährigen türkischen Bevölkerung.

Eine Studie des HWWA Hamburg²⁴ hatte bereits zuvor darauf hingewiesen, dass etwa 90 Prozent der potenziellen Zuwanderer aus den acht neuen Mitgliedstaaten und aus Bulgarien und Rumänien jünger als 40 Jahre alt seien und dass vor allem die 25- bis 34-Jährigen konkrete Zuwanderungsabsichten hätten. Fast alle potenziellen Zuwanderer mit konkreten Auswanderungsplänen aus den neuen Mitgliedstaaten hatten mindestens einen Hauptschulabschluss, ein Drittel sogar einen Universitätsabschluss. Dies bedeute, so die Studie, dass die neuen Mitgliedstaaten möglicherweise einen beträchtlichen Anteil der hoch qualifizierten Bevölkerung verlieren könnten (Braindrain): Etwa drei bis fünf Prozent der Bevölkerung mit Universitätsabschluss würden erwägen, in eines der EU15-Länder auszuwandern. Im Vergleich zu den EU10-Staaten hätten potenzielle Zuwanderer aus der Türkei, Bulgarien und Rumänien ein geringeres Bildungsniveau, wobei es sich aber dennoch um im internationalen Vergleich relativ gut ausgebildete Migranten handele.

Die Weltbank weist in einer Studie über Rücküberweisungen darauf hin, dass das Potenzial für umfangreiche Zuwanderungen aus den westlichen Staaten des ehemaligen Ostblocks in die EU begrenzt sei, weil sich die Einkommensunterschiede relativ schnell angleichen würden.²⁵ Die reicheren Staaten in der Region würden inzwischen schon selbst eine positive Wanderungsbilanz aufweisen.

Eine Begrenzung der Wanderungspotenziale in diesen Ländern ergibt sich aus deren demographischer Entwicklung: Nahezu alle östlichen und

22 Vgl. zum Beispiel Europäische Kommission 2001: *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States*, Brüssel. Zur Übersicht vgl. auch Zaiceva, Anzelika 2006: *Reconciling the Estimates of Potential Migration into the Enlarged European Union*, IZA Discussion Paper, Bonn.

23 European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions 2004: *Migration Trends in an Enlarged Europe*, Luxemburg.

24 Thomas Straubhaar 2001: *Ost-West-Migrationspotential: Wie groß ist es?* HWWA Discussion Paper, Hamburg.

25 World Bank 2006: *Migration and Remittances. Eastern Europe and the Former Soviet Union*, Washington D.C.

südöstlichen Nachbarstaaten der erweiterten EU verzeichnen einen tief greifenden demographischen Wandel: Mit Ausnahme von Albanien wird bis zum Jahr 2050 die Bevölkerung in allen Staaten deutlich abnehmen, nach mittleren Szenarien im Durchschnitt um 19 Prozent. Dies wäre ein noch stärkerer Rückgang als in den EU15-Staaten. Noch gravierender ist allerdings die Alterung der ost- und südosteuropäischen Gesellschaften, und ihr eigener Bedarf an Arbeitskräften wird dementsprechend zunehmen.²⁶ Die reichen dieser Staaten werden diesen Bedarf möglicherweise zum Teil aus den ärmeren Gebieten Osteuropas decken können. Deren Potenziale werden aber sicherlich nicht ausreichen, und ein Teil der Arbeitskräfte wird aus Asien, Afrika und Lateinamerika stammen müssen.

Von entscheidender Bedeutung für das Wandlungsgeschehen in Europa wird die Entwicklung in der Türkei sein. Das starke Bevölkerungswachstum der vergangenen Jahrzehnte (1960: 28 Millionen Einwohner, 2005: 73 Millionen)²⁷ wird noch einige Jahrzehnte anhalten, wenn auch in abgeschwächter Form. Im Jahr 2050 wird das Land zwischen 90 und 100 Millionen Einwohner haben,²⁸ und die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter wird bis dahin wahrscheinlich um 16 Millionen Menschen zunehmen.

Potenziale in den südlichen EU-Nachbarregionen

Die Bevölkerungsentwicklung wird auch in den nordafrikanischen Ländern eine wichtige Rolle für das künftige Wandlungsgeschehen spielen. In diesen Staaten ist der demographische Übergang im Vergleich zu anderen afrikanischen Regionen schon weit fortgeschritten, die Gebur-

tenraten betragen aber insgesamt immer noch das Doppelte der EU-Staaten.²⁹ Die langfristigen Folgen zeigen sich in den Bevölkerungsprojektionen: Nach Schätzungen des Population Reference Bureau werden sich die Bevölkerungen Libyens, Sudans und der Westsahara bis zum Jahr 2050 nahezu verdoppeln, und die Bevölkerungen der anderen nordafrikanischen Staaten werden trotz eines sehr deutlichen Rückgangs der Fertilität wegen der derzeit noch großen Zahl jüngerer Menschen ebenfalls weiter zunehmen: in Ägypten um 67 Prozent, in Algerien um 48 Prozent, in Marokko um 43 Prozent und in Tunesien um 21 Prozent.³⁰ Entsprechend wird auch die Erwerbsbevölkerung wachsen, und ob die Staaten in der Lage sein werden, für die auf den Arbeitsmarkt drängenden Jugendlichen eine ausreichende Zahl von Arbeitsplätzen anbieten zu können, ist fraglich. Die Perspektivlosigkeit vieler Jugendlicher wird daher ein wichtiger Faktor künftiger Wanderungsbewegungen aus Nordafrika sein.

Ob sich die Wanderungswünsche dieser Jugendlichen tatsächlich in Wanderungen umsetzen werden, wird entscheidend von den Zuwanderungsmöglichkeiten in die EU abhängen. Darüber hinaus werden auch die künftigen Zuwanderungen stark von den bisherigen Niederlassungsmustern nordafrikanischer Zuwanderer in der EU beeinflusst werden. In einigen EU-Staaten gibt es umfangreiche nordafrikanische *communities*, vor allem in Belgien, den Niederlanden, Frankreich, Italien und Spanien, die zum Teil starke Wachstumstendenzen aufweisen. So hat beispielsweise die Zahl der Marokkaner in Belgien von 2000 bis 2003 um 25 Prozent, in Italien um 64 Prozent und in Spanien um 94 Prozent zugenommen.³¹ Diese Gemeinschaften können – wie alle Netz-

26 Vgl. zur demographischen Entwicklung in Osteuropa Chawla, Mukesh/Betcherman, Gordon/Banerji, Arup 2007: From Red to Gray. The "Third Transition" of Aging Populations in Eastern Europe and the former Soviet Union, World Bank, Washington D.C.

27 Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Migrant Stock: The 2005 Revision, New York.

28 Vgl. Population Reference Bureau 2007: World Population Data Sheet 2007, Washington, D.C. (deutsche Ausgabe: Deutsche Stiftung Weltbevölkerung, DSW-Datenreport 2007, Hannover 2007, <http://www.weltbevoelkerung.de>)

29 Zum Vergleich: Die Gesamtfruchtbarkeitsrate lag 2006 in Nordafrika bei 3,1 Kindern pro Frau. Dabei wiesen Tunesien mit 2,0, Algerien und Marokko mit 2,4 Kindern pro Frau die niedrigsten Werte, Ägypten und Sudan mit 3,1 bzw. 4,5 die höchsten Werte auf. In Ostafrika lagen die Durchschnittswerte bei 5,5, in Westafrika bei 5,7, in Zentralafrika bei 6,3 und im südlichen Afrika bei 2,8 Kindern pro Frau. Vgl. DSW-Datenreport 2007, op. cit.

30 Vgl. Population Reference Bureau 2007, op. cit.

31 Vgl. OECD 2006: International Migration Outlook 2006 (Statistical Annex), Paris.

werke – Hilfe und Orientierung bei der Niederlassung bieten und damit die Zuwanderung fördern.

Generell ist zu vermuten, dass für die nordafrikanischen Migranten politische und kulturelle Wanderungsfaktoren ein noch größeres Gewicht haben werden als demographische und ökonomische Entwicklungen. Ein wichtiger Aspekt, der die Wanderungsentscheidungen beeinflussen wird, ist die innenpolitische Entwicklung der Staaten, unter anderem auch die Frage, welchen Einfluss radikale islamistische Gruppierungen gewinnen werden und wie repressiv die Regierungen mit innenpolitischen Gegnern umgehen werden.

Weitere Faktoren, die Auswanderungen aus Nordafrika forcieren könnten, sind ökologische Probleme, vor allem nachlassende Bodenerträge und eine Verschlechterung bei der Wasserversorgung, die in vielen Maghreb-Gebieten schon ein kritisches Stadium erreicht hat. Hinzu kommen möglicherweise noch Belastungen der Arbeitsmärkte und der ohnehin schwachen Infrastrukturen durch irreguläre Zuwanderer aus anderen

afrikanischen Gebieten nach Nordafrika, die wiederum vor noch katastrophaleren Lebensbedingungen in ihren Heimatgebieten fliehen.

Vor diesem Hintergrund der demographischen Entwicklungen in den EU-Nachbarregionen wird in der deutschen und europäischen Migrationspolitik die Frage wichtiger werden, woher denn die benötigten Zuwanderer künftig kommen sollen. Die Potenziale vor allem in den östlichen Nachbarregionen sind zumindest in langfristiger Sicht begrenzt. In Vorbereitung darauf könnte der derzeit in der EU diskutierte Ansatz, irreguläre Zuwanderung durch Migrationsabkommen mit bestimmten Ländern entlang der wichtigsten Migrationsrouten zu reduzieren, sinnvoll sein. Erfahrungen daraus könnten für die Entwicklung einer strategischen Migrationspolitik hilfreich sein. Im Zusammenhang mit diesen Migrationsrouten stellt sich die Frage, mit welchen Ländern eine Zusammenarbeit erfolgen soll. Konsequenterweise würde dazu die Einbeziehung wichtiger Herkunftsländer gehören, beispielsweise von China, Indien und Vietnam.

3. Politische Herausforderungen in Bezug auf arbeitsmarktbezogene Zuwanderung

Entscheidend für die künftige Steuerung der arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung ist, welche politischen Herausforderungen mit möglichen Zuwanderungen verbunden sind. Im Folgenden werden vier zentrale Herausforderungen angeführt.

3.1 Globalisierung und Konkurrenzfähigkeit

Die Globalisierung der Märkte ist die wichtigste Rahmenbedingung für die wirtschaftliche Entwicklung. In vielen Industriestaaten wird die Exportabhängigkeit hoch bleiben (und wegen der schrumpfenden Binnenmärkte möglicherweise noch steigen) und die Bedeutung der technologischen Innovationsfähigkeit und der Forschung und Entwicklung für die internationale Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft werden weiter zunehmen. Dies verlangt größere Investitionen in die Wissensvermittlung durch Schulen und Hochschulen sowie in die Ausbildung und permanente Weiterqualifizierung der Beschäftigten. Generell wird die Bereitschaft zur Aneignung von Wissen und zum lebenslangen Lernen und Umlernen zunehmen müssen.

Das zur internationalen Konkurrenzfähigkeit nötige Wissen kann aber schon seit langem nicht mehr in einem Land erzeugt werden; jede moderne Wirtschaft ist dringend auf den Import von Wissen aus dem Ausland und auf den internationalen Austausch von Wissen angewiesen. Im Zusammenhang mit der Debatte um die „Green Card“ ist deutlich geworden, wie stark die internationale Konkurrenz um Hoch- und Höchstqualifizierte schon geworden ist, und dass die klassischen Einwanderungsländer mit ihren Einwanderungsmöglichkeiten und die angelsächsische Welt insgesamt aufgrund ihrer Sprache Vorteile bei der Bemühung um solche Arbeitskräfte haben.

Dies bedeutet, dass die Anstrengungen verstärkt werden müssen, Deutschland (und die anderen EU-Staaten) für diese Zuwanderer attraktiver zu machen. Hierzu gehört nicht nur eine weitere Reduzierung der rechtlichen Zuwanderungshindernisse für diese Menschen, sondern auch die Entwicklung einer Aufnahmekultur, die eine engagierte Betreuung von Zuwanderungswilligen durch die Behörden und Verwaltungen sicher stellt. Zudem werden die Bemühungen um Studenten aus Drittstaaten intensiviert werden müssen. Es gibt inzwischen einen internationalen Bildungsmarkt, auf dem außereuropäische Länder, beispielsweise Malaysia, schon sehr aktiv sind. Ein solcher Bildungsmarkt kann – bei entsprechender Gestaltung des Aufenthaltsrechts – dazu beitragen, dass die hier mit erheblichem Aufwand qualifizierten Absolventen nach ihrer Ausbildung im Land bleiben. Dies würde auch die Abwanderung solcher Absolventen in die Länder reduzieren, die sich im Hinblick auf die Erteilung von Aufenthalts- und Arbeitserlaubnissen geschickter verhalten.

3.2 Demographische Entwicklung

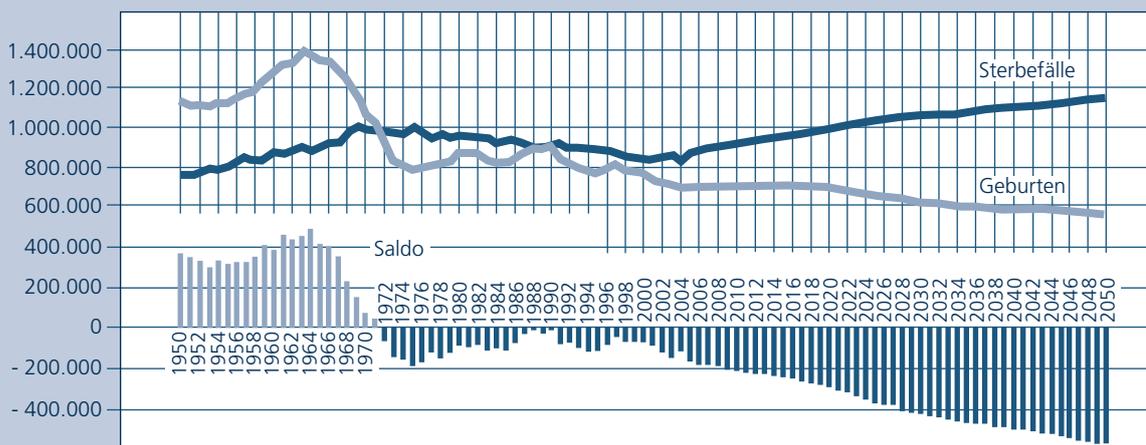
Wie die meisten Industrieländer verzeichnet auch Deutschland seit Ende des 19. Jahrhunderts einen grundlegenden demographischen Wandel. Zum einen nimmt die Zahl der Geburten ab. In Westdeutschland ist deren Zahl seit Anfang der 1970er Jahre niedriger als die der Sterbefälle, und bis 1985 sank die Geburtenrate auf den durchschnittlichen Wert von 1,28 Kindern pro Frau. In der DDR hingegen nahm die Geburtenrate zunächst zu und blieb während der 1980er Jahre weitgehend stabil, bis sie zu Beginn der 1990er Jahre auf den extremen Tiefstand von 0,8 Kinder pro Frau sank. Die langfristigen Folgen dieser Änderung

des generativen Verhaltens sind in beiden Fällen dramatisch: Die geburtenschwachen Jahrgänge werden – bei gleicher Geburtenhäufigkeit – noch weniger Neugeborene pro Jahrgang als die Vorgegeneration haben, und damit künftig einen weiteren Einbruch bei der Geburtenzahl bewirken. Der andere Aspekt des demographischen Wandels besteht darin, dass die Sterblichkeit abnimmt. Die durchschnittliche Lebenserwartung hat sich seit Ende des 19. Jahrhunderts mehr als verdoppelt und steigt immer noch an. Diese Entwicklungen werden die Bevölkerung in Deutschland in zweifacher Hinsicht grundlegend verändern: Deutschland wird sowohl eine Alterung als auch eine Schrumpfung der Bevölkerung erleben.

Die demographische Alterung bedeutet, dass der Anteil jüngerer Menschen kontinuierlich abnehmen und der Anteil älterer Menschen zunehmen wird. Diese Entwicklung wirft die seit längerem diskutierten Probleme für die umlagefinanzierten sozialen Sicherungssysteme auf. Dieser Alterungsprozess und seine möglichen Folgen haben in den vergangenen Jahren große öffentliche Aufmerksamkeit gefunden.

Das gilt für den zweiten Aspekt der demographischen Entwicklung, die Schrumpfung der Bevölkerung, nicht in vergleichbarer Weise. Obwohl auch hierzu zahlreiche Analysen vorliegen, wurde das Thema in der öffentlichen Debatte über Zuwanderung bislang eher zurückhaltend diskutiert. Ein Grund dafür könnte sein, dass der Schwerpunkt der Migrationsdebatte in den vergangenen Jahren auf der Begrenzung der Zuwanderung lag und dass dabei nicht hinreichend wahrgenommen wurde, wie gering diese Zuwanderung im Hinblick auf den natürlichen Bevölkerungsrückgang ausfällt: Die Kluft zwischen Sterbefällen und Geburten wird weiterhin so zunehmen, dass sich bei Fortschreibung der gegenwärtigen sehr geringen Zuwanderung ein dramatischer Bevölkerungsrückgang ergeben wird. Nach den mittleren Prognosevarianten des Statistischen Bundesamtes könnte das natürliche Geburtendefizit (Sterbefälle minus Geburten), das im Jahr 2005 noch 144.000 Menschen betrug, bis zum Jahr 2050 auf 570.000 bis 600.000 Menschen pro Jahr ansteigen (s. Abb. 4).³²

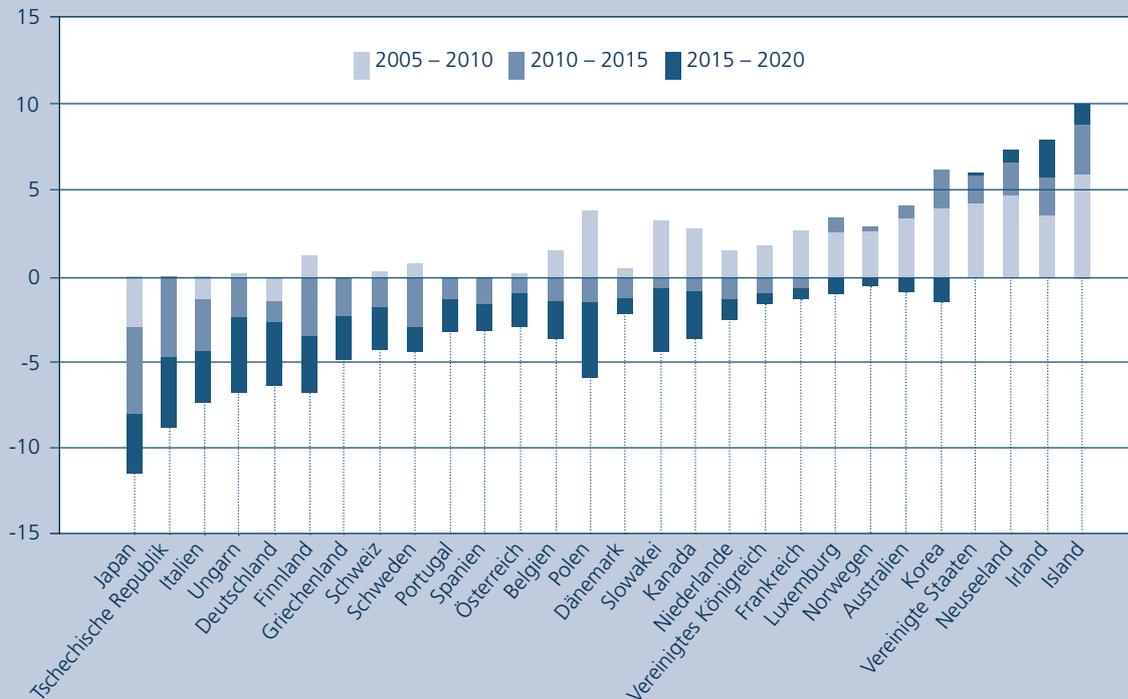
Abbildung 4:

Geburten und Sterbefälle in Deutschland 1950–2050

Quelle: Statistisches Bundesamt

32 Vgl. Statistisches Bundesamt 2006: Bevölkerung Deutschlands bis 2050: 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Annahmen und Ergebnisse, Wiesbaden 2006, S. 14f; zur Prognose der Entwicklung bis 2030 vgl. auch Statistisches Bundesamt 2007: Demografischer Wandel in Deutschland, Heft 1, Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern, Wiesbaden, Dezember 2007.

Abbildung 5:

Erwartete Veränderungen der Bevölkerung im Erwerbsalter, OECD, 2005–2020 in Prozent der Bevölkerung von 2005

Quelle: OECD, International Migration Outlook, 2007

Die Alterung und die Schrumpfung der Bevölkerung werden durch Zuwanderung nicht verhindert werden können. Modellberechnungen der Bevölkerungsabteilung der Vereinten Nationen zeigen, dass bis zum Jahr 2050 zur Bestandserhaltung der Bevölkerung in Deutschland eine Nettozuwanderung von 17,8 Millionen Menschen erforderlich wäre. Auch damit würde sich aber das Verhältnis der über 65-Jährigen zu den 15–64-Jährigen, also den Personen im erwerbsfähigen Alter, immer noch verdoppeln. Die Zuwanderer würden dann ein Viertel der Gesamtbevölkerung ausmachen. Um das Verhältnis der Älteren zu den Erwerbstätigen auf dem gegenwärtigen Stand zu halten, wäre sogar die Zuwanderung von 188 Millionen Ausländern nötig, was einer jährlichen Nettozuwanderung von 3,4 Millionen Ausländern entspräche. Die Bevölkerung in Deutsch-

land würde dann im Jahr 2050 299 Millionen Menschen betragen, von denen 80 Prozent Zuwanderer oder deren Nachkommen wären.³³

Die demographische Entwicklung wird den derzeit bereits in einigen Wirtschaftsbereichen bestehenden Mangel an Arbeitskräften verstärken. So weist die OECD in der aktuellen Ausgabe des International Migration Outlook darauf hin, dass die Zahl der Erwerbstätigen in Deutschland bereits bis 2020 um 6 Prozent sinken wird und dass Deutschland neben Japan und Italien die einzigen OECD-Staaten sind, in denen auch heute schon der Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung abnimmt. Um diesen Rückgang durch Zuwanderung auszugleichen, müsste die Nettozuwanderung bereits bis 2010 auf 150.000 Menschen pro Jahr steigen (s. Abb. 5).³⁴

33 Vgl. United Nations Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat 2001: Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?, New York.

34 Vgl. OECD 2007: International Migration Outlook 2007, (Statistical Annex), op. cit.

Diese Prognose betrifft allerdings nur die quantitative Dimension der so genannten „Ersatzmigration“ („replacement migration“)³⁵ und sagt noch nichts über die notwendige Struktur der Zuwanderung und insbesondere über die Qualifikation der benötigten Zuwanderer aus. Fragt man nach wirtschaftlichen Wachstumspotenzialen und legt bspw. die Kriterien der Lissabon-Strategie zugrunde, wonach der Anteil der Forschungs- und Entwicklungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt bis 2010 auf 3 Prozent steigen sollen,³⁶ ergibt sich ein noch erheblich größerer Bedarf an Ingenieuren und sonstigen Akademikern: Dann würden in der EU bereits in den nächsten 10 Jahren jährlich zwischen 110.000 und 170.000 Ingenieure und Naturwissenschaftler fehlen.

Auch wenn die demographische Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung durch Zuwanderung, wenn sie im politisch verträglichen Rahmen bleiben soll, offensichtlich nicht verhindert werden kann, kann eine gezielte Zuwanderungspolitik, die für eine dauerhafte Einwanderung junger und gut qualifizierter Menschen sorgt, zur Milderung der Folgen des demographischen Wandels beitragen.

3.3 Entwicklung der Arbeitsmärkte

Der demographische Wandel in Deutschland wird sich auch auf das Arbeitskräfteangebot auswirken.³⁷ Im Gegensatz zu demographischen Prognosen, die zumindest mittelfristig relativ exakt sein können, weil wichtige Einflussgrößen heute schon bestehen und bezifferbar sind, hängen Arbeitsmarktprognosen aber von einer Vielzahl nicht vorhersehbarer Faktoren ab. Exakte quan-

titative Schätzungen des mittel- und langfristigen Arbeitskräftebedarfs vor allem im Hinblick auf einzelne Branchen und Berufsgruppen sind methodisch und empirisch nicht möglich, lediglich qualitative Vorhersagen. So lässt sich prognostizieren, dass bei einer konstanten Nettozuwanderung von 180.000 Menschen (was dem Durchschnitt der vergangenen 15 Jahre entspräche, aber nun schon seit einigen Jahren und mit weiter abnehmender Tendenz nicht mehr erreicht wird) das Arbeitskräfteangebot in Deutschland mittelfristig abnehmen würde und dass dann für den Fachkräftenachwuchs nicht mehr genügend Auszubildende zur Verfügung stehen würden.³⁸

Unstrittig ist auch, dass die Nachfrage nach hoch qualifizierten Arbeitskräften steigen und der Dienstleistungssektor weiter an Bedeutung gewinnen wird.³⁹ Bei gering Qualifizierten wird es hingegen weiterhin ein großes Angebot an Arbeitskräften geben, die Arbeitslosigkeit dieser Menschen – und zwar unabhängig davon, ob sie einen Migrationshintergrund haben oder nicht – wird weiterhin hoch bleiben. Gleichwohl wird hier auch weiterhin ein Ungleichgewicht („Mismatch“) bestehen: Es wird Arbeitsplätze für gering qualifizierte geben, die nicht mit einheimischen Arbeitslosen besetzt werden können, weil diese nicht mobil genug sind oder weil die Beschäftigung befristet oder die Entlohnung zu niedrig ist und zu nahe an den staatlichen Transferleistungen liegt. Dieser Mismatch wird nicht ohne Weiteres aus der immer noch großen Zahl inländischer Arbeitsloser und aus der Ausschöpfung sonstiger Arbeitskräftepotenziale (Frauenerwerbsquote, Ausbildungsdauer, Renteneintrittsalter) gedeckt werden können. Mehrere Branchenverbände haben bereits einen strukturellen Bedarf

35 United Nations Population Division 2001: Replacement Migration, op. cit.

36 Vgl. bspw. Bundesregierung 2004: Wachstum und Beschäftigung für die Jahre bis 2010. Position der Bundesregierung zur Halbzeitbilanz der Lissabon-Strategie, Berlin.

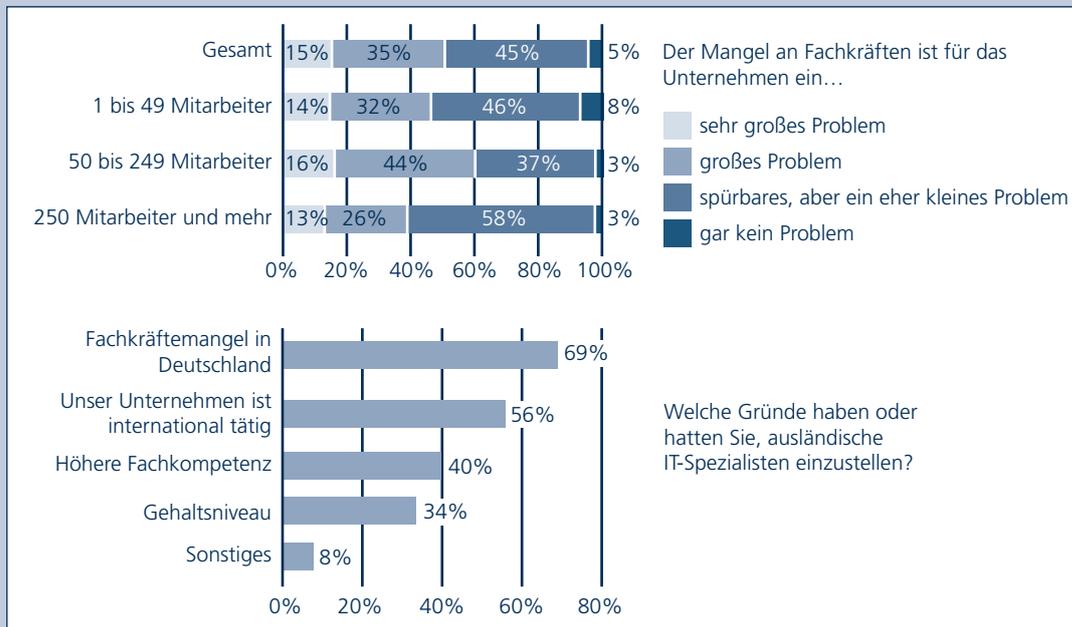
37 Vgl. zu den möglichen Auswirkungen von Zuwanderung auf das Arbeitskräfteangebot u.a. die Studie von Brücker, Herbert/Engerer, Hella/Thießen, Ulrich 2006: Zuwanderung zum Zwecke der Erwerbstätigkeit im demographischen Wandel, DIW, Berlin.

38 Vgl. Sachverständigenrat 2004: op.cit., Kap. 6.

39 Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit kommt in einer im Dezember 2007 veröffentlichten (und auf der Annahme einer hohen Nettozuwanderung beruhenden) Prognose zu der Folgerung, dass der Arbeitskräftebedarf insgesamt in Deutschland bis 2020 deutlich zunehmen, danach aber abnehmen wird. Dabei werden die Land- und Forstwirtschaft, der Bergbau, das verarbeitende Gewerbe, einige produktivitätsstarke Dienstleistungsbereiche sowie die Öffentliche Verwaltung einen Beschäftigungsabbau verzeichnen. Beschäftigungsgewinne werden hingegen unternehmensbezogene Dienstleistungen, das Gesundheits- und Sozialwesen und einige öffentliche und private Dienstleister aufweisen. Vgl. Schnur, Peter/Zika, Gerd 2007: Die Grenzen der Expansion. Arbeitskräftebedarf bis 2025, IAB-Kurzbericht, Nr. 26, Nürnberg.

Abbildung 6:

Motive für die Rekrutierung ausländischer Hochqualifizierter, BITKOM-Erhebung, 2007



Quelle: BITKOM 2007: Standpunkte zur Zuwanderung hoch qualifizierter Arbeitskräfte, Berlin

beklagt, und dieser wird aufgrund der demographischen Entwicklung aller Wahrscheinlichkeit nach weiter zunehmen.

So gaben in einer aktuellen Umfrage des Marktforschungsinstituts TechConsult unter 280 Mitgliedsfirmen des Bundesverbandes Informatikwirtschaft, Telekommunikation und neue Medien (BITKOM) 56 Prozent der befragten Unternehmen an, es bestehe ihrer Meinung nach bereits jetzt ein Mangel an IT-Fachkräften. 50 Prozent der Unternehmen gaben an, dass der Fachkräftemangel die Geschäftsentwicklung behindere. 35 Prozent sahen im Fachkräftemangel ein großes, 15 Prozent ein sehr großes Problem. Nach Angaben des Verbandes sind derzeit 20.000 Stellen unbesetzt.⁴⁰

Als wichtigsten Grund, ausländische Fachkräfte einstellen zu wollen, gaben die Befragten an, dass die offenen Stellen nicht besetzt werden

könnten, weil Anforderungen und Qualifikationen nicht übereinstimmten – ein Punkt, der nach Auffassung von BITKOM u.a. auf unzureichende Leistungen der Hochschulen zurückzuführen ist (s. Abb. 6).

Der Bedarf an hoch Qualifizierten

Zum mittelfristigen Bedarf an hoch Qualifizierten geben auch Prognosen des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) Auskunft. Das Ministerium geht in seinen Berichten zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands auch auf diesen künftigen Bedarf ein (s. Abb. 7).⁴¹

Dabei werden für einen 8-Jahres-Zeitraum drei verschiedene Wachstumspfade angenommen und der jeweils zu erwartende Bestand und Bedarf an Ingenieuren und sonstigen Akademikern prognostiziert. Im vorliegenden Beispiel

40 Vgl. BITKOM 2007: Standpunkte zur Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte. Den Wettbewerb um die besten Köpfe gewinnen, Berlin.

41 Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) 2007: Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands, Berlin.

ergibt sich der Zusatzbedarf aus der Differenz der projizierten Bestände im Jahr 2014 zu der Erwerbstätigenzahl des Jahres 2006. Da ein Teil dieser Arbeitskräfte bis 2014 aus dem Erwerbsleben ausscheidet, ergibt sich ein Ersatzbedarf. Dem gegenüber gestellt werden die hoch Qualifizierten, die bis zum Jahr 2014 zusätzlich auf den Arbeitsmarkt kommen. Das sind die verfügbaren Arbeitslosen des Jahres 2006 sowie die verfügbaren Absolventen der betreffenden Studiengänge. Der Saldo zeigt dann, wie groß der nicht gedeckte Bedarf im Jahr 2014 entsprechend der drei Wachstumsvarianten A, B und C sein wird. Dabei nimmt die Variante A eine Wirtschaftsentwicklung an,

nach der die Erwerbstätigenzahl jährlich leicht (um 0,31 Prozent) abnimmt, Variante B geht von konstanter Beschäftigung aus, Variante C von einer jährlichen Erhöhung um 0,31 Prozent.

Es zeigt sich, dass selbst unter der ungünstigen Annahme eines Rückgangs der Erwerbstätigkeit um 2,5 Prozent insgesamt bis zum Jahr 2014 ein beträchtlicher nicht gedeckter Bedarf an Ingenieuren und sonstigen Akademikern in Höhe von 23.000 bzw. 155.000 Personen bestehen wird. Unter optimistischeren Annahmen über die wirtschaftliche Entwicklung (Varianten B und C) würde dieser Bedarf dann noch mal stark ansteigen.

Abbildung 7:

Bedarfs- und Verfügbarkeitsprojektionen für Ingenieure für 2014

Projektionen 2014	Variante A - 2.5% Erwerbstätigkeit	Variante B ± 0% Erwerbstätigkeit	Variante C + 2.5% Erwerbstätigkeit
Gesamterwerbstätigenzahl	32.310.000	33.138.000	33.966.000
Erwerbstätige Ingenieure	1.405.000	1.441.000	1.477.000
Erwerbstätige sonstige Akademiker	4.704.000	4.825.000	4.946.000
Zusatzbedarf Ingenieure	121.000	157.000	193.000
Zusatzbedarf sonstige Akademiker	852.000	973.000	1.093.000
Ersatzbedarf Ingenieure	145.000	145.000	145.000
Ersatzbedarf sonstige Akademiker	429.000	429.000	429.000
Verfügbare arbeitslose Ingenieure	18.000	18.000	18.000
Verfügbare arbeitslose sonstige Akademiker	53.000	53.000	53.000
Verfügbare Absolventen Ingenieure	225.000	225.000	225.000
Verfügbare Absolventen sonstige Akademiker	1.073.000	1.073.000	1.073.000
Ingenieure	-23.000	-59.000	-95.000
Sonstige Akademiker	-155.000	-276.000	-397.000
Ingenieure	-3.000	-7.000	-12.000
Sonstige Akademiker	-19.000	-34.000	-50.000
Ingenieure	-8,85	-22,49	-36,12
Sonstige Akademiker	-11,45	-20,33	-29,22

Quelle: BMBF 2007, Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands, Berlin, 2007, S. 119.

Das Institut der Deutschen Wirtschaft weist in einer aktuellen Studie auf die gesamtwirtschaftlichen Folgen eines solchen Fachkräftemangels hin: Im Jahr 2006 hätten 165.000 Stellen für hoch Qualifizierte wegen fehlender Bewerber nicht besetzt werden können, und nahezu jedes vierte Unternehmen hätte aufgrund dieses Fachkräftemangels Aufträge ablehnen müssen. Daraus sei der deutschen Wirtschaft allein in diesem Jahr ein Wertschöpfungsverlust von 18,5 Milliarden Euro (0,8 Prozent des erwirtschafteten Bruttoinlandsproduktes) entstanden.⁴²

Bezüglich der Auswirkungen der Zuwanderung von hoch Qualifizierten auf den Arbeitsmarkt kommt eine Studie des Hamburgischen Weltwirtschafts-Instituts (HWWI) zu dem Befund, dass aus theoretischer Sicht bei einer Zuwanderung von hoch qualifizierten Arbeitskräften keine negativen Beschäftigungswirkungen zu erwarten seien. Eine Zuwanderung Hochqualifizierter könne vielmehr sogar zu einer Reduzierung der bestehenden Arbeitslosigkeit beitragen.⁴³

3.4 Integration

Trotz der Integrationserfolge früherer Zeiten gibt es nach wie vor erhebliche, zum Teil sogar wachsende Integrationsdefizite bei bestimmten Zuwanderergruppen. Vor allem bei gering Qualifizierten mit Migrationshintergrund ist (wie auch bei gleich schlecht qualifizierten Menschen ohne Migrationshintergrund) die Arbeitslosigkeit hoch. Der Anteil von Jugendlichen mit Migrationshintergrund ohne Schulabschluss hat in den zurückliegenden Jahren stark zugenommen. In den Großstädten gehen inzwischen bis zu 40 Prozent

der Jugendlichen ohne Abschluss und berufliche Perspektive von der Schule ab. Die Beschäftigungsquote bei bestimmten Zuwanderergruppen geht weiter zurück, und auch die Zahl ausländischer Sozialhilfeempfänger nimmt zu.⁴⁴

Die Ergebnisse der PISA-Studien⁴⁵ haben gezeigt, wie eng in Deutschland der Schulerfolg von Schülern von der beruflichen Qualifikation der Eltern abhängt. Das frühzeitig und hoch selektierende dreigliedrige deutsche Schulsystem zeigt eine im internationalen Vergleich besondere Schwäche, Bildungsnachteile auszugleichen. Das gilt ganz besonders für Migrantenkinder.

Integrationspolitik gerade auch im Bildungsbereich muss daher als dringende Zukunftsaufgabe wahrgenommen werden. Sie muss vor allem verhindern, dass Menschen dauerhaft von der Beteiligung an zentralen Lebensbereichen (Arbeit, Bildung, politische Beteiligung) ausgeschlossen werden und dann nach Alternativen in ihrer ethnischen Gemeinschaft suchen und sich in ethnische Enklaven zurückziehen. Darauf müssen die politischen Anstrengungen und finanziellen Mittel konzentriert werden. Bei der Gestaltung der Politik muss berücksichtigt werden, dass die in Deutschland lebende zugewanderte Bevölkerung in vielfacher Hinsicht heterogener wird und dass Integrationsmaßnahmen spezifisch zugeschnitten werden müssen, um Wirksamkeit entfalten zu können. Integrationsförderung darf sich im übrigen nicht auf Sprachförderung beschränken, sondern muss zwingend mit einer Unterstützung zur Eingliederung in das Erwerbsleben verbunden werden. Integration findet über Arbeit statt, und ohne Beteiligung am Erwerbsleben helfen auch Sprachkenntnisse nicht bei der Integration.⁴⁶

42 Vgl. Koppel, Oliver 2008: Nicht besetzbare Stellen für beruflich Hochqualifizierte in Deutschland. Ausmaß und Wertschöpfungsverluste, in: IW-Trends – Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Heft 1, 1.

43 Vgl. Steinhardt, Max/Hönekopp, Elmar/Bräuninger, Michael/Radu, Dragos/ Straubhaar, Thomas 2005: Effekte der Migrationssteuerung bei Erwerbstätigen durch das Zuwanderungsgesetz. Expertise im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, HWWI, Hamburg, IV.

44 Vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2007: 7. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin.

45 Vgl. zu den Ergebnissen der PISA-Studien Prenzel, Manfred u.a. (Hg.) 2004: PISA 2003. Der Bildungsstand der Jugendlichen in Deutschland. Ergebnisse des zweiten internationalen Vergleichs. Münster; dies. 2007: PISA 2006. Die Ergebnisse der dritten internationalen Vergleichsstudie, Münster.

46 Vgl. hierzu auch Bundesministerium des Innern 2006: Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz. Abschlussbericht und Gutachten über Verbesserungspotenziale bei der Umsetzung der Integrationskurse, Berlin.

In den vergangenen Jahren hat die Integration der Zuwanderer stark an politischer Bedeutung gewonnen. Bereits im Zusammenhang mit dem Zuwanderungsgesetz wurde intensiv über das Thema diskutiert, was durch die Debatte über die PISA-Studie und über die in jüngerer Zeit häufigeren Berichte über Rückzugstendenzen bestimmter Zuwanderergruppen und Jugendkriminalität vor allem in den städtischen Ballungsbereichen noch verstärkt wurde.

Ab Juli 2006 wurden „Nationale Integrationsgipfel“ mit Vertretern aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft einschließlich zahlreicher Migrantenorganisationen ausgerichtet. Die Ergebnisse der Beratungen wurden in dem im Juli 2007 von der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Maria Böhmer, vorgelegten „Nationalen Integrationsplan“ dokumentiert.⁴⁷ Der Integrationsplan enthält neben Angaben des Bundes, der Länder und der Kommunen zu den jeweiligen Integrationsmaßnahmen zahlreiche Vorschläge für eine Verbesserung der Integration in allen möglichen Lebensbereichen, von der Förderung der Sprachkenntnisse bis zur Integration durch Sport.

Als weiterer auf hoher politischer Ebene angesiedelter Dialogprozess wurde im September 2006 die Deutsche Islam Konferenz (DIK) gegründet, die auf Einladung des Bundesinnenministers

für einen Zeitraum von zwei bis drei Jahren in Form eines interkulturellen Dialogs einen regelmäßigen Austausch zwischen staatlichen Stellen und den Vertretern der Muslime in Deutschland ermöglichen soll. In diesem Forum soll eine Debatte über die deutsche Gesellschaftsordnung und ihren Wertekonsens, über Religion im deutschen Verfassungsverständnis, über Wirtschaft und Medien als Brücke sowie über innere Sicherheit, islamistische Bestrebungen und über die Prävention islamistischer Gewalttaten geführt werden.⁴⁸

Eine von drei Arbeitsgruppen befasst sich mit der Integration von Muslimen in Wirtschaft und Arbeitsmarkt und fragt nach dem Beitrag der Medien zur Verbesserung der Integration von Muslimen. Hierbei stehen Bildung, Ausbildung und Arbeitsmarkt sowie der Abbau von Stereotypen und Vorurteilen in den Medien im Vordergrund.

Für eine Bewertung dieser beiden Initiativen ist es noch zu früh. Zweifellos handelt es sich aber um begrüßenswerte Versuche, Migranten und ihre Organisationen in einen regelmäßigen Dialog mit Vertretern des Staates und gesellschaftlicher Gruppen einzubinden,⁴⁹ und der Integrationsplan enthält konkrete Maßnahmen und Selbstverpflichtungen staatlicher und nichtstaatlicher Akteure sowie Kriterien für die Evaluation und Umsetzung der Maßnahmen.

47 Vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2007: Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen, Berlin.

48 Zu den bisherigen Ergebnissen vgl. Deutsche Islam Konferenz (DIK) 2008: Zwischen-Resümee der Arbeitsgruppen und des Gesprächskreises. Vorlage für die 3. Plenarsitzung der DIK am 13. März 2008, Berlin.

49 „Wir reden nicht mehr über die Migranten, sondern mit ihnen“, so die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung, Maria Böhmer, bei der Vorstellung des Nationalen Integrationsplans am 12.7.2007.

4. Die gegenwärtige Regelung der arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung

Mit dem Anwerbestopp von 1973 wurde – wie bereits angesprochen – die arbeitsmarktbezogene Zuwanderung nach Deutschland stark eingeschränkt, dann aber in den frühen 1980er Jahren durch die Anwerbestoppausnahmereverordnung (ASAV) wieder gelockert. Im Laufe der Zeit entstand ein nur schwer zu überblickendes System von Verboten und Ausnahmen, das aber insgesamt unter der Prämisse stand, die Zuwanderung so weit wie möglich zu beschränken.⁵⁰

Auch nach dem Zuwanderungsgesetz bleibt diese Ambivalenz der Zuwanderungspolitik bestehen. Insgesamt brachte das Gesetz nur eine vorsichtige Öffnung, im Ergebnis blieb es bei der grundsätzlichen Beschränkung des Zugangs zum Arbeitsmarkt und den schon früher bestehenden Ausnahmen für Familienangehörige, anerkannte Flüchtlinge, ausländische Hochschulabsolventen, Bürger der EU15-Staaten sowie die Bestimmungen für Werkvertrags- und Saisonarbeitskräfte und Schaustellergehilfen, Gastarbeitnehmer, Grenzarbeitnehmer, Kranken- und Altenpflegepersonal, Haushaltshilfen, Aufenthalte zur Aus- und Weiterbildung, Fertighausmonteure, Wissenschaftler und Künstler sowie bestimmte qualifizierte Berufsgruppen (Spezialitätenköche und konzernintern versandte Arbeitskräfte) und Angehörige bestimmter Staaten, u.a. Australier, Kanadier, Neuseeländer, US-Amerikaner und Israelis.

4.1 Zuwanderungsmöglichkeiten vor dem Zuwanderungsgesetz

Vor dem Zuwanderungsgesetz gab es faktisch keine Möglichkeit, zu Arbeitszwecken dauerhaft nach Deutschland zu kommen. Seit dem Anwerbestopp von 1973 sind aber Regelungen für die be-

fristete Zuwanderung von gering qualifizierten Arbeitskräften und von Fachkräften entstanden, die auch nach dem Zuwanderungsgesetz weiterhin Gültigkeit haben. Diese Ausnahmeregelungen gelten sowohl für EU-Bürger aus den „alten“ und „neuen“ EU-Staaten als auch für Drittstaatsangehörige. Für die Bürger aus den EU-Beitrittsstaaten bestehen Übergangsregelungen, die in Abschnitt 4.3 dargestellt werden. Im Folgenden werden zunächst die Regelungen für die quantitativ wichtigsten Zuwanderergruppen aus Drittstaaten umrissen.

Saisonarbeitnehmer

Die Zulassung von Saisonarbeitskräften beruht auf zwischenstaatlichen Vereinbarungen zwischen der Bundesagentur für Arbeit und den Behörden des Herkunftslandes. Deutsche Unternehmen können mit Unterstützung durch die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit (ZAV) Arbeitskräfte nach Deutschland holen. Diese Regelung soll zur Beseitigung eines kurzfristigen Arbeitskräftebedarfs beitragen. Arbeitskräfte aus der Land- und Forstwirtschaft, dem Hotel- und Gaststättengewerbe, der Obst- und Gemüseverarbeitung und in Sägewerken können bis zu vier Monate im Jahr beschäftigt werden, insgesamt kann ein Betrieb acht Monate pro Jahr Saisonarbeitskräfte beschäftigen. Um negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt zu vermeiden, können Saisonarbeitskräfte nur angeworben werden, wenn keine inländischen oder sonstigen bevorrechtigten Arbeitskräfte zur Verfügung stehen.

Die Zulassung von Saisonarbeitskräften ist derzeit die wichtigste Quelle arbeitsmarktbezogener Zuwanderung. Ihre Zahl hat seit Anfang der

⁵⁰ Vgl. zum Überblick über die deutsche Migrationspolitik insbesondere die einschlägigen Veröffentlichungen von Bade, Klaus J. 1994: *Ausländer – Aussiedler – Asyl in der Bundesrepublik Deutschland*, Hannover/Bonn; Angenendt, Steffen 1997: *Deutsche Migrationspolitik im neuen Europa*, Leske und Budrich, Opladen.

1990er Jahre beständig zugenommen, von 138.000 auf 334.000 Beschäftigte im Jahr 2004. Aus Arbeitsmarktgründen ist diese Zuwanderung seitdem leicht reduziert worden und betrug im Jahr 2006 304.000 (2007: 295.000) Personen. Wichtigstes Herkunftsland ist Polen, gefolgt von Rumänien.

Werkvertragsarbeitnehmer

Werkvertragsarbeitnehmer sind Beschäftigte von ausländischen Firmen (bislang aus mittel- und osteuropäischen Ländern und der Türkei), die auf der Grundlage von Regierungsabkommen in Deutschland arbeiten dürfen. Diese Abkommen sehen jährliche Kontingente vor, die von der Bundesagentur für Arbeit jeweils an die Arbeitslosenquote angepasst werden (2006: 20.000 Werkvertragsarbeitnehmer). Die Arbeitskräfte erhalten eine auf die Dauer des Werkauftrags begrenzte und maximal bis zu vier Jahren gültige Aufenthaltserlaubnis. Nach einer Wartezeit im Herkunftsland, die der Dauer des abgelaufenen Werkvertrages entspricht, besteht die Möglichkeit einer weiteren Entsendung. Für diese Arbeitskräfte findet zwar keine Vorrangprüfung statt, aber sie dürfen nicht zugelassen werden, wenn in dem betreffenden Bezirk eine hohe generelle Arbeitslosigkeit besteht oder wenn in dem Betrieb des deutschen Werkvertragspartners Entlassungen oder Kurzarbeit drohen. Diesen Werkvertragsarbeitnehmern müssen – anders als den im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit entsandten Arbeitnehmern – die gleichen Gehälter wie inländischen Arbeitskräften gezahlt werden.

Gastarbeitnehmer

Gastarbeitnehmer sind Beschäftigte aus mittel- und osteuropäischen Staaten, die (einmalig) zur Fortbildung nach Deutschland kommen und hier in ihren erlernten Berufen tätig sind. Ihre Zahl wird in Regierungsabkommen festgelegt. Insgesamt betrug das Kontingent für diese Zuwanderer im Jahr 2006 11.000 Personen, vermittelt wurden

aber nur 1.400 Arbeitskräfte. Eine Vorrangprüfung findet bei diesen Beschäftigten nicht statt.

Weitere Formen der arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung

Weitaus geringer als bei diesen drei Formen der befristeten Arbeitsmigration sind die Zahlen bei den anderen Ausnahmetatbeständen der ASAV und der Neuregelung dieser Tatbestände durch die Beschäftigungsverordnung (BeschV) vom November 2004. So wurden im Jahr 2006 beispielsweise etwa 1.000 Arbeitserlaubnisse für grenzüberschreitende Arbeitskräfte (Grenzgänger) ausgestellt. Grundsätzlich besteht auch eine (nicht kontingentierte) Möglichkeit, Kranken- und Altenpflegepersonal anzuwerben (§ 30 BeschV). Auch hierfür ist eine Absprache der Bundesagentur für Arbeit mit dem Herkunftsland erforderlich; die Beschäftigten müssen qualifiziert sein, und sie werden auch mit inländischen Beschäftigten tariflich gleich gestellt. Dieses Instrument wird aber zur Zeit kaum genutzt, im Jahr 2006 wurden lediglich 11 Pflegekräfte aus Kroatien angeworben. Höher war die Zahl von Haushaltshilfen, die aufgrund einer Vermittlung durch die Bundesagentur für Arbeit in privaten Haushalten zur Pflege von Hilfsbedürftigen beschäftigt waren. Im Jahr 2006 betraf dies 2.200 Arbeitskräfte, vor allem aus Polen.

Insgesamt ergibt der Überblick über die Zuwanderungsmöglichkeiten nach der ASAV und der Beschäftigungsverordnung ein überaus vielschichtiges Bild (s. Abb. 8). Die Ausnahmetatbestände waren schon in der ASAV wenig systematisch und nicht Ergebnis einer strategischen Planung, sondern Resultat eines länger andauernden Bedarfs in bestimmten Wirtschaftsbereichen und Berufsgruppen. Das hat sich auch mit der Beschäftigungsverordnung nicht geändert. Die Zuwanderungsmöglichkeiten sind unsystematisch und wenig transparent. Gleichwohl ist die Steuerung innerhalb dieser Ausnahmehereiche durchaus effizient.

Abbildung 8:

Ausnahmetatbestände nach der Beschäftigungsverordnung (BeschV)**Zustimmungsfreie Beschäftigungen¹**

- | | |
|------|--|
| § 2 | Praktikanten während eines Aufenthalts zum Zwecke der schulischen Ausbildung oder des Studiums; Praktikanten im Rahmen eines von der EU geförderten Programms oder eines internationalen Austauschprogramms; Regierungspraktikanten |
| § 3 | Hochqualifizierte nach § 19 Abs. 2 AufenthG: Wissenschaftler mit besonderen fachlichen Kenntnissen; Lehrpersonen und wissenschaftliche Mitarbeiter in herausgehobener Funktion; Spezialisten und leitende Angestellte mit besonderer Berufserfahrung |
| § 4 | Führungskräfte |
| § 5 | Wissenschaftliches Personal an Hochschulen und Forschungseinrichtungen; Gastwissenschaftler; Lehrkräfte öffentlicher oder staatlich anerkannter privater Schulen |
| § 6 | Personen, die im kaufmännischen Bereich beschäftigt sind und sich nicht länger als drei Monate im Jahr im Inland aufhalten |
| § 7 | Besondere Berufsgruppen: Künstler und Artisten im Rahmen einer Beschäftigung von maximal drei Monaten, Berufssportler, Fotomodelle, Werbetypen, Mannequins, Dressman |
| § 8 | Journalisten, deren Tätigkeit vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung anerkannt ist |
| § 9 | Beschäftigungen, die nicht in erster Linie dem Erwerb dienen: Personen, die im Rahmen eines anerkannten Freiwilligendienstes beschäftigt werden sowie aus karitativen oder religiösen Gründen Beschäftigte |
| § 10 | Studierende und Schüler zur Ausübung einer Ferienbeschäftigung bis zu drei Monaten |
| § 11 | Kurzfristig entsandte Arbeitnehmer, um Maschinen, Anlagen oder EDV-Programme aufzustellen, zu installieren, in ihre Bedienung einzuweisen oder zu warten |
| § 12 | Personen, die zur Vorbereitung, Teilnahme und Durchführung internationaler Sportveranstaltungen akkreditiert werden |
| § 13 | Fahrpersonal im grenzüberschreitenden Straßen- und Schienenverkehr |
| § 14 | Mitglieder der Besatzungen in der Schifffahrt und im Luftverkehr |
| § 15 | Personen, die von ihrem Arbeitgeber mit Sitz in der EU oder EWR zur Erbringung einer Dienstleistung vorübergehend ins Bundesgebiet entsandt werden |

Zustimmungen zu Beschäftigungen, die keine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzen²

- | | |
|------|---|
| § 18 | Saisonarbeitnehmer |
| § 19 | Schaustellergehilfen |
| § 20 | Au-pair-Beschäftigte |
| § 21 | Haushaltshilfen in Haushalten mit Pflegebedürftigen |
| § 22 | Hausangestellte eines für einen begrenzten Zeitraum von seinem Arbeitgeber im Inland beschäftigten Ausländers |
| § 23 | Personen, die eine künstlerische oder artistische Beschäftigung ausüben sowie deren Hilfspersonal |
| § 24 | Praktische Tätigkeiten als Voraussetzung für die Anerkennung ausländischer Abschlüsse |



Fortsetzung Abbildung 8:

Zustimmungen zu Beschäftigungen, die eine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzen³

§ 26	Lehrkräfte zur Erteilung muttersprachlichen Unterrichts an Schulen; Spezialitätenköche
§ 27	IT-Fachkräfte; Fachkräfte, an deren Beschäftigung wegen ihrer fachlichen Kenntnisse ein öffentliches Interesse besteht; Absolventen einer Hochschule im Inland für einen angemessenen Arbeitsplatz
§ 28	Leitende Angestellte und Spezialisten eines im Inland ansässigen Unternehmens; Leitende Angestellte eines deutsch-ausländischen Gemeinschaftsunternehmens
§ 29	Fachkräfte in der Sozialarbeit für ausländische Arbeitnehmer
§ 30	Pflegekräfte
§ 31	Fachkräfte im Rahmen des Personalaustauschs innerhalb eines international tätigen Unternehmens

Zustimmungen zu weiteren Beschäftigungen⁴

§ 33	Deutsche Volkszugehörige, die einen Aufnahmebescheid nach dem Bundesvertriebenengesetz besitzen
§ 34	Bestimmte Staatsangehörige (Andorra, Australien, Israel, Japan, Kanada, Monaco, Neuseeland, San Marino und USA)
§ 35	Arbeitnehmer zur Montage von Fertighäusern bzw. -hallen (ohne Vorrangprüfung)
§ 36	Arbeitnehmer, um Maschinen, Anlagen oder EDV-Programme aufzustellen, zu installieren, in ihre Bedienung einzuweisen oder zu warten (ohne Vorrangprüfung)
§ 37	Grenzgänger

Zustimmungen zu Beschäftigungen auf der Grundlage zwischenstaatlicher Vereinbarungen⁵

§ 39	Werkvertragsarbeitnehmer
§ 40	Gastarbeitnehmer
§ 41	Sonstige Beschäftigungen auf der Basis zwischenstaatlicher Vereinbarungen, etwa im Rahmen von Fach oder Weltausstellungen

Quelle: BeschV

1 Die Erteilung eines Aufenthaltstitels zum Zwecke der Beschäftigung bedarf in diesen Fällen nicht der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit (§ 1 BeschV).

2 Voraussetzung für die Erteilung eines Aufenthaltstitels ist hier die Durchführung der Vorrangprüfung nach § 39 Abs. 2 AufenthG.

3 Voraussetzung für die Erteilung eines Aufenthaltstitels ist hier eine mindestens dreijährige Berufsausbildung. Zudem ist die Durchführung der Vorrangprüfung nach § 39 Abs. 2 AufenthG vorgesehen.

4 Voraussetzung für die Erteilung eines Aufenthaltstitels zu diesen Beschäftigungen ist auch hier in der Regel die Durchführung der Vorrangprüfung nach § 39 Abs. 2 AufenthG.

5 Voraussetzung für die Erteilung eines Aufenthaltstitels zu diesen Beschäftigungen ist das Bestehen zwischenstaatlicher Vereinbarungen.

Quelle: Deutscher Bundestag 2007: Migrationsbericht 2006. Unterrichtung, durch die Bundesregierung, Drucksache 16/7705, 21.12.2007, S. 219f.

4.2 Neue Zuwanderungswege nach der Gesetzesreform

Durch das Zuwanderungsgesetz wurden für drei Personengruppen neue Zuwanderungsmöglichkeiten geschaffen: für qualifizierte Zuwanderer, hoch qualifizierte und Selbstständige. Grundsätzlich

gilt aber auch für diese Zuwanderung, dass die Zulassung zum Arbeitsmarkt nur unter Berücksichtigung der Verhältnisse am Arbeitsmarkt erfolgt und dass die Zuwanderung nicht die Reduzierung der inländischen Arbeitslosigkeit beeinträchtigen darf.

Qualifizierte Zuwanderer

Nach § 18 Abs. 4 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) können qualifizierte Zuwanderer für eine befristete (und verlängerbare) berufliche Tätigkeit und für bestimmte Betriebe oder Regionen zugelassen werden, wenn sie ein konkretes Arbeitsplatzangebot nachweisen können. Zusätzlich muss eine individuelle Vorrangprüfung ergeben, dass die Beschäftigung keine nachteiligen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt hat, dass keine bevorrechtigten Deutsche oder gleichgestellte Ausländer zur Verfügung stehen und dass die Beschäftigung arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortlich ist. Ausnahmen sind möglich, wenn Rechtsverordnungen oder zwischenstaatliche Vereinbarungen bestimmen, dass eine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit nicht erforderlich ist.

Hoch qualifizierte Zuwanderer

Hoch Qualifizierte, also Spezialisten bzw. leitende Angestellte mit besonderer Berufserfahrung, die ein Gehalt in Höhe von mindestens dem Doppelten der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Krankenversicherung erhalten, sowie Wissenschaftler und Lehrpersonen können nach § 19 AufenthG (im Gegensatz zu qualifizierten Zuwanderern) dauerhaft zuwandern und eine Niederlassungserlaubnis erhalten. Die Voraussetzung ist allerdings auch bei ihnen – falls die Zulassung nicht zustimmungsfrei ist – ein konkretes Arbeitsplatzangebot und eine individuelle Vorrangprüfung. Sie müssen darüber hinaus nachweisen, dass ihre Integration und ihr Lebensunterhalt ohne staatliche Unterstützung gesichert sind.

Selbstständige

Das Aufenthaltsgesetz sieht in § 21 vor, dass Selbstständige, an deren Zuwanderung ein wirtschaftliches Interesse oder ein regionaler Bedarf besteht und die einen tragfähigen Geschäftsplan vorweisen können, zunächst für drei Jahre befristet zuwandern dürfen. Ältere müssen eine gesicherte Altersvorsorge nachweisen. Selbstständige können eine Niederlassungserlaubnis erhalten, wenn ihre Tätigkeit erfolgreich war und ihr

Lebensunterhalt gesichert ist. Positive Auswirkungen auf die Wirtschaft und eine gesicherte Finanzierung werden in der Regel erwartet, wenn der Zuwanderer mindestens eine Million Euro investiert und zehn Arbeitsplätze schafft. Durch das Richtlinienumsetzungsgesetz vom 28.8.2007 sind diese Regelvoraussetzungen halbiert worden, nun wird eine Investitionssumme von einer halben Million Euro und die Schaffung von fünf Arbeitsplätzen als ausreichend angesehen.

Zur Linderung des aktuellen Fachkräftebedarfs beschloss die Bundesregierung im August 2007 bei ihrer Klausurtagung in Meseberg, den Arbeitsmarktzugang für qualifizierte Migranten aus den EU-Beitrittsländern und für ausländische Studienabsolventen zu erleichtern. Mit der Hochschulabsolventen-Zugangsverordnung (HSchulAbsZugV) erhielten Ingenieure bestimmter Fachrichtungen (Elektrotechnik, Maschinenbau) aus diesen Ländern einen erleichterten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt. Für sie ist seit dem 1. November 2007 die Vorrangprüfung entfallen. Gleiches gilt für ausländische Studenten mit deutschem Abschluss. Sie können ihren erlernten Beruf nun ohne Vorrangprüfung drei Jahre lang ausüben.

4.3 Freizügigkeit und Übergangsregelungen für EU-Bürger

EU-Bürger haben auch nach dem Zuwanderungsgesetz grundsätzlich privilegierte Zuwanderungsmöglichkeiten. So haben Unionsbürger nach dem EU-Freizügigkeitsgesetz (FreizügG/EU) ein grundsätzliches Recht auf Einreise und Aufenthalt, das sich nach fünf Jahren rechtmäßigen Aufenthaltes in ein Daueraufenthaltsrecht umwandelt. Sie dürfen ihren Aufenthaltsort und Arbeitsplatz frei wählen. Diese Regelungen gelten in erster Linie für Erwerbstätige, also für Arbeitnehmer, Dienstleister, Selbstständige und ihre Familienangehörigen. Aber auch Nichterwerbstätige können die Freizügigkeit in Anspruch nehmen, wenn sie krankenversichert sind und ein ausreichendes Einkommen nachweisen können. Generell benötigen EU-Bürger für ihre Einreise und für ihren Aufenthalt weder ein Visum noch eine Aufenthaltserlaubnis.

Die Bürger der zum 1.5.2004 beigetretenen zehn neuen Mitgliedstaaten (mit Ausnahme von Malta und Zypern) und der zum 1.1.2007 hinzugekommenen Staaten Bulgarien und Rumänien genießen ebenfalls prinzipiell Freizügigkeit. Um die Arbeitsmärkte der „alten“ EU-Staaten nicht zu überlasten, wurden allerdings für ihre Freizügigkeit bis zu siebenjährige Übergangsfristen vereinbart. Das so genannte „2+3+2-Modell“ sieht gestufte Fristen vor, wobei der betreffende Staat bei der Verlängerung bestimmte Nachweise erbringen muss. Deutschland hatte 2006 die zweite Phase der Übergangsfristen in Anspruch genommen, diese gilt bis April 2009. Für eine anschließende Verlängerung müsste die Bundesregierung nachweisen, dass eine unregelmäßige Zuwanderung aus den Beitrittsstaaten „schwerwiegende Störungen des Arbeitsmarktes“ mit sich bringen würde.

Während der Übergangsfristen gelten für die Arbeitnehmer aus den Beitrittsländern die bisherigen Zuwanderungsregelungen weiter. Sie benötigen nach wie vor eine Arbeitserlaubnis, als Unionsbürger aber kein Visum und keine Aufenthaltsgenehmigung. Die „alten“ EU-Staaten haben die Übergangsregelungen in höchst unterschiedlicher Weise in Anspruch genommen.⁵¹

Ein weiterer Aspekt der Freizügigkeitsregelungen betrifft die Dienstleistungsfreiheit, also die Entsendung von Mitarbeitern in ein anderes EU-Land, um dort Dienstleistungen zu erbringen. Im Prinzip dürfen Unternehmen aus den Beitrittsländern solche Entsendungen vornehmen, ohne Arbeitsgenehmigungen einholen zu müssen. Um Störungen ihrer Arbeitsmärkte zu verhindern, haben Deutschland und Österreich jedoch in den Beitrittsverhandlungen auch auf Übergangsfristen für bestimmte Dienstleistungsbereiche bestanden, u.a. für die Bauwirtschaft und das Gebäudereinigungsgewerbe. Die Einschränkungen gelten allerdings nicht für Selbstständige oder für leitende Angestellte des betreffenden Betriebes, wenn sie die betreffende Dienstleistung selbst erbringen. Keinen Beschränkungen unterliegt auch die Niederlassungsfreiheit von Bürgern aus den Beitrittsstaaten. Sie dürfen sich in den

anderen EU-Staaten niederlassen und einem Gewerbe nachgehen, wenn sie die dafür notwendigen rechtlichen Voraussetzungen erfüllen.

In den Wirtschaftsbereichen, in denen die Dienstleistungsfreiheit eingeschränkt ist, können Unternehmen aus den Beitrittsländern (und der Türkei) aber nach wie vor Mitarbeiter im Rahmen von Werkarbeitnehmerabkommen in einen deutschen Partnerbetrieb entsenden.

4.4 Auswirkungen des Zuwanderungsgesetzes

Das Zuwanderungsgesetz hat bislang keinen nachhaltigen Beitrag zur Reduzierung der Engpässe bei qualifizierten Arbeitskräften geleistet. Insbesondere wurden keine Fortschritte bei der Zuwanderung von hoch Qualifizierten erzielt. Eine im Januar 2007 vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) vorgelegte Studie zur Migration von hoch Qualifizierten aus Drittstaaten nach Deutschland stellt zu den Auswirkungen des Zuwanderungsgesetzes fest, dass in den ersten sieben Monaten des Jahres 2006 nur 279 Niederlassungserlaubnisse für solche Zuwanderer (nach § 19 AufenthG) erteilt wurden. Von diesen hielt sich zudem der überwiegende Teil zum Zeitpunkt der Antragstellung bereits in Deutschland auf. Die erteilten Erlaubnisse gingen vor allem an Zuwanderer aus den USA, Russland, der Türkei, China, Indien und Kroatien. In etwa 60 Prozent der Fälle handelte es sich um Spezialisten und leitende Angestellte, 30 Prozent waren Wissenschaftler, 10 Prozent Lehrpersonen.⁵²

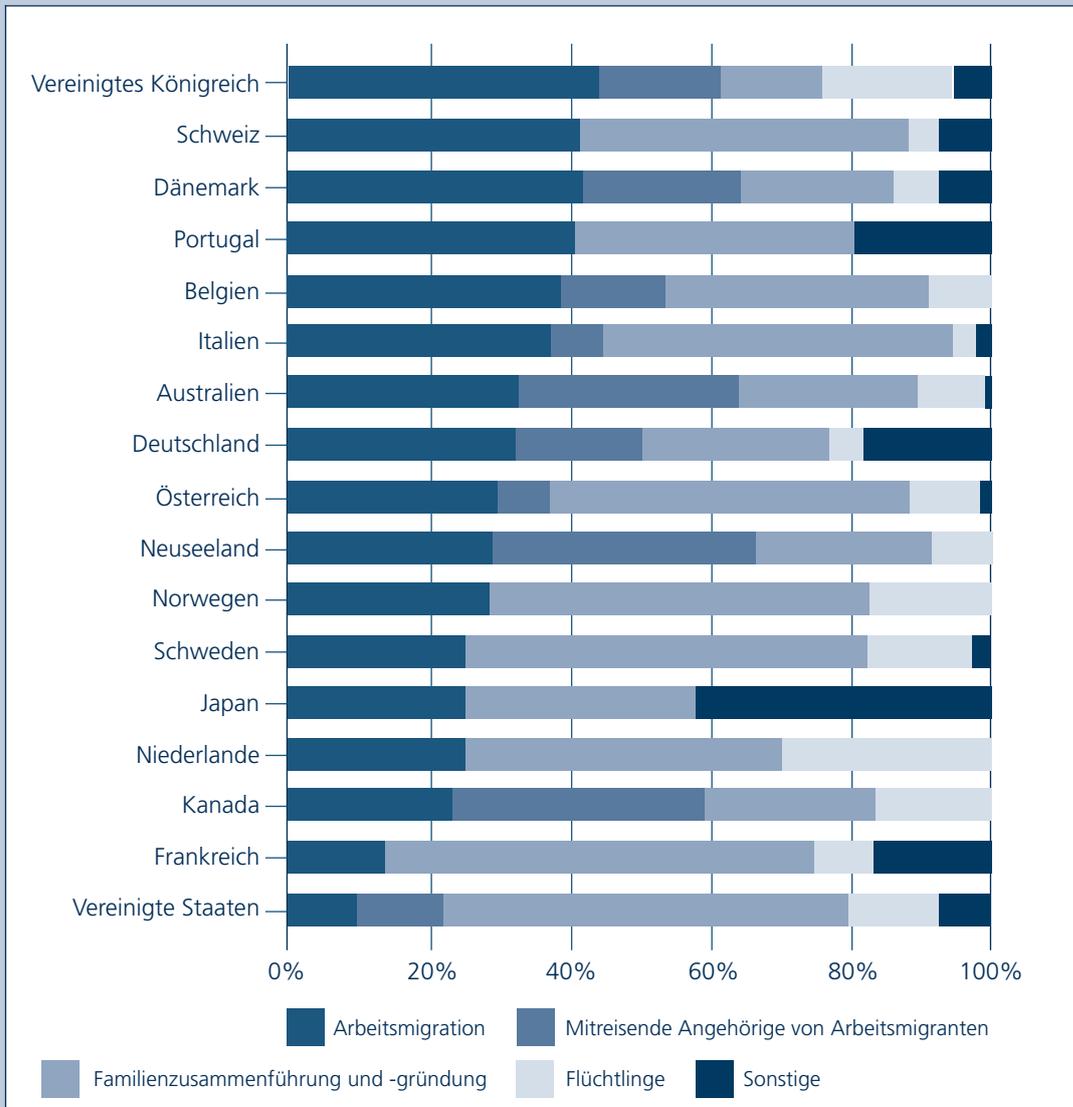
Dieses Bild wird durch den Migrationsbericht 2006 des BAMF bestätigt: Von den 1.123 hoch qualifizierten Ausländern, die in den Jahren 2005 und 2006 nach dieser Regelung eine Niederlassungserlaubnis erhielten, lebten 87 Prozent bereits vor dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes in Deutschland. Das Zuwanderungsgesetz, so die Folgerung, hat demnach zumindest im bisher überschaubaren Zeitraum nicht zu einer substantiellen Anwerbung hoch Qualifizierter für

51 Vgl. zur Beschränkung der Freizügigkeit in den beiden Erweiterungsrounden 2004 und 2007 die Übersicht in: Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand 2008: Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit. Begleitmaßnahmen für die zweite Phase der Übergangsfristen, Arbeitsmaterialien zur Migrationspolitik, Berlin.

52 Vgl. Heß, Barbara/Sauer, Leonore 2007: Migration von hoch Qualifizierten und hochrangig Beschäftigten aus Drittstaaten nach Deutschland, Working Paper Nr. 9, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg, 32.

Abbildung 9:

Internationale Migration nach Kategorien, ausgewählte OECD-Staaten, Prozent der Zuzüge



Quelle: OECD 2007; International Migration Outlook

einen dauerhaften Aufenthalt in Deutschland geführt.⁵³

Auch im Hinblick auf die befristete Zuwanderung von hoch Qualifizierten wurden keine größeren Erfolge erzielt. So kommt BITKOM bei einer Auswertung der Daten der Bundesagentur für Arbeit über die Erteilung von befristeten Arbeitserlaubnissen im Jahr 2006 zu dem Schluss, dass nur 17.600 Personen (26 Prozent) eindeutig dem Seg-

ment der Hochqualifizierten zuzuordnen waren, darunter IT-Fachkräfte (2.845) und ausländische Absolventen deutscher Hochschulen (2.742).⁵⁴

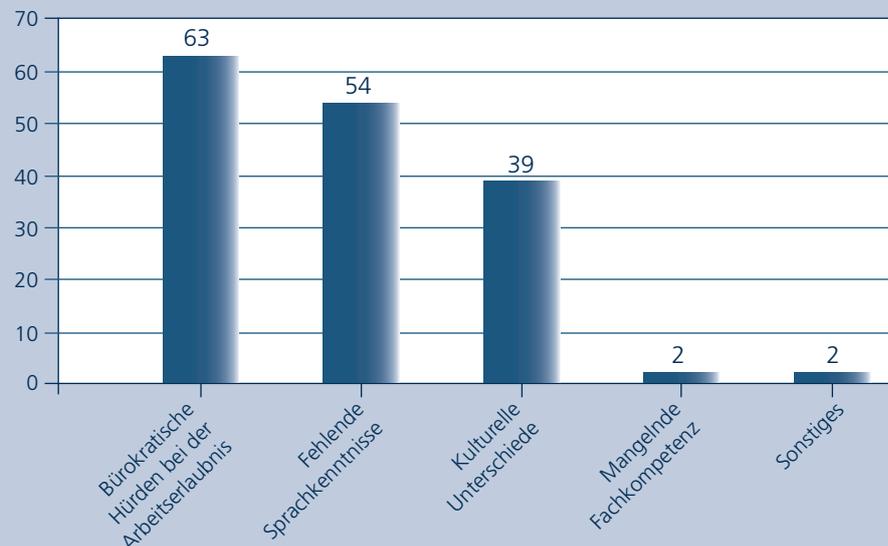
Diese ungünstige Struktur der Zuwanderung nach Deutschland wird durch international vergleichende Analysen der OECD bestätigt (s. Abb. 9).

Auch wenn diese OECD-Daten mit einer gewissen Zurückhaltung interpretiert werden müssen, weil die Kategorisierung nach Zuwande-

53 BAME, Migrationsbericht 2006, op. cit., 82.

54 Vgl. BITKOM 2007: Standpunkte zur Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte, op. cit., 35f.

Abbildung 10:

Probleme bei der Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte, BITKOM-Erhebung 2007, in %

Quelle: BITKOM 2007; Standpunkte zur Zuwanderung hoch qualifizierter Arbeitskräfte

rergruppen nicht trennscharf ist und sich die Zuordnung in den EU-Mitgliedstaaten aufgrund der Besonderheiten der nationalen Statistiken unterscheidet, zeigen die Daten doch deutlich, dass Deutschland im Vergleich einen mittleren Anteil an Arbeitsmigranten und einen hohen Anteil Familienangehöriger aufweist.

Damit schneidet Deutschland beispielsweise im Vergleich zu Frankreich, das den offiziellen Statistiken zufolge einen deutlich höheren Anteil von Familienangehörigen bei den Neuzuwanderern aufweist, nicht schlecht ab. Nach Ansicht vieler Unternehmen könnte der Anteil der Arbeitskräfte an den Zuwanderern aber auch in Deutschland höher sein. So beklagten in der bereits zitierten BITKOM-Studie 63 Prozent der Befragten bürokratische Hürden bei der Einstellung ausländischer Fachkräfte, vor allem zu viel Bürokratie bei der Erteilung einer Arbeits- oder Niederlassungserlaubnis (s. Abb. 10).

Der Branchenverband weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass seiner Auffassung nach nur Betriebe mit einer großen Personalab-

teilung einen ständigen Dialog mit der örtlichen Arbeitsagentur pflegen und im Bedarfsfall ihre Stellen hinreichend schnell besetzen können.

4.5 Bewertung des Zuwanderungsgesetzes

Bietet das Zuwanderungsgesetz mit den neu geschaffenen und fortgeschriebenen Zuwanderungsmöglichkeiten eine hinreichende Grundlage für eine strategische und nachhaltige Migrationspolitik?⁵⁵ Angesichts der wirtschaftlichen und demographischen Herausforderungen, mit denen Deutschland konfrontiert ist, sind vier grundlegende Defizite zu erkennen.

1. Keine hinreichende Berücksichtigung demographischer Aspekte

Obwohl die demographische Entwicklung seit vielen Jahren bekannt und unter Experten unstrittig ist, fehlen demographische Aspekte im Zuwanderungsgesetz und seinen Begründungen.

55 Vgl. zur Bewertung auch Steinhardt u.a. 2005: Effekte der Migrationssteuerung, op. cit.

Das mag aus dem oftmals sehr langfristigen Charakter von demographischen Prognosen und der Kurzfristigkeit politischer Planungszeiträume erklärt werden. Es ist aber trotzdem nicht nachvollziehbar, weil es ausreichende Hinweise auf die negativen mittel- und kurzfristigen Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung gibt. So wird sich höchstwahrscheinlich bereits im nächsten Jahrzehnt die Struktur der Erwerbstätigen deutlich verändern, weil dann gut ausgebildete geburtenstarke Jahrgänge aus dem Erwerbsleben ausscheiden und schwache Geburtenjahrgänge mit vergleichsweise schlechter Ausbildung nachfolgen.⁵⁶ Eine gezielte Zuwanderungspolitik könnte helfen, die Folgen des demographischen Wandels abzumildern. Dieser Aspekt ist aber im Zuwanderungsgesetz nicht zu finden.

2. Die Zuwanderungsmöglichkeiten sind nicht attraktiv genug

Deutschland steht in einer Konkurrenzsituation, in dem die Politik versuchen muss, die für eine wissensbasierte Volkswirtschaft notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen. Das deutsche System der schulischen und beruflichen Ausbildung hat zwar im internationalen Vergleich immer noch ein hohes Niveau, der internationale Bildungsvergleich beispielsweise in Gestalt der PISA-Studien macht aber erheblichen Reformbedarf deutlich. Auch deshalb hat die Zufuhr neuer Ideen durch qualifizierte Zuwanderer grundlegende Bedeutung für die Konkurrenzfähigkeit der deutschen Wirtschaft. Qualifizierte Zuwanderer brauchen aber attraktive Aufenthaltsbedingungen.

Hierzu gehören nicht nur entsprechende aufenthalts- und sozialrechtliche Regelungen, sondern auch die Einschätzung, in ein Land zu kommen, in dem ethnische und kulturelle Vielfalt als Gewinn betrachtet wird und in dem Zuwanderer willkommen sind. In dieser Hinsicht sind aber andere Länder, insbesondere die USA, bedeutend besser angesehen. Das neue Zuwande-

rungsgesetz erleichtert zwar den Verbleib von ausländischen Studenten nach ihrem Abschluss und die Zuwanderung von hoch Qualifizierten, ist aber bei weitem nicht großzügig genug, um die deutschen Standortnachteile auszugleichen. Hier ist besonders das grundsätzliche Festhalten am Anwerbestopp von 1973 kontraproduktiv, weil es sich auch um ein politisches Signal handelt. Zum einen wird diese Bekräftigung des Anwerbestopps unter heute völlig veränderten Bedingungen weder hinsichtlich der Struktur der Zuwanderung noch in Bezug auf den Arbeitsmarkt den wirtschaftlichen Bedürfnissen Deutschlands gerecht. Zum anderen steht sie in Widerspruch zu der im Zuwanderungsgesetz vorgenommenen vorsichtigen Öffnung des Arbeitsmarktes für hoch Qualifizierte, ausländische Absolventen deutscher Studiengänge und ausländische Selbstständige.

3. Strategische Gesichtspunkte kommen zu kurz

In strategischer Hinsicht ist das doppelte Signal an Zuwanderungswillige – Deutschland will prinzipiell keine Arbeitsmigranten und lässt sie nur ausnahmsweise zu – kontraproduktiv. In der Vergangenheit wurde die arbeitsmarktbezogene Zuwanderung in Deutschland vornehmlich unter kurzfristigen und konjunkturellen Gesichtspunkten gestaltet. Sie diente der Füllung aktueller Beschäftigungslücken. Dies war insbesondere bei der „Gastarbeiteranwerbung“ von 1955 bis 1973 der Fall – die nun häufig generell als Fehler bezeichnet wird. Dabei wird häufig nicht bedacht, dass es damals eben nicht um eine strategisch und langfristig ausgerichtete Migrationspolitik ging, sondern um eine kurzfristige Anwerbung unqualifizierter Arbeitskräfte für Tätigkeiten, für die keine deutschen Arbeitskräfte zur Verfügung standen.

Auch heute noch geht es bei der Arbeitsmigration nach Deutschland hauptsächlich um die Beseitigung aktueller Arbeitsmarktengpässe bei gering qualifizierten Tätigkeiten. Dafür gibt es

⁵⁶ Vgl. hierzu die Prognosen zur mittelfristigen Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials: Schäfer, Holger 2004: Möglichkeiten der quantitativen und qualitativen Ermittlung von Zuwanderungsbedarf in Teilarbeitsmärkten in Deutschland. Grundlagen einer Indikatorik für eine arbeitsmarktbezogene Zuwanderung, Berlin, und Brücker, Herbert/Kohlhaas, Michael/Nottmeyer, Olga 2004: Möglichkeiten der quantitativen und qualitativen Ermittlung von Zuwanderungsbedarf in Teilarbeitsmärkten in Deutschland – Eine Analyse der Effekte der Migration in heterogenen Arbeitsmärkten, Berlin.

durchaus wirkungsvolle, wenn auch wenig transparente Verfahren. In strategischer Hinsicht müssten aber Verfahren entwickelt werden, mit denen der mittel- und langfristig steigende und nicht aus dem inländischen Arbeitsmarkt zu deckende Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften befriedigt werden kann. Da Arbeitsmärkte sich strukturell wandeln, müssen Arbeitskräfte angeworben werden, die flexibel genug sind, sich dem Strukturwandel anzupassen.

Eine strategische arbeitsmarktbezogene Migrationspolitik muss sich daher an den Qualifikationen der Zuwanderer orientieren. Einige Länder, vor allem die klassischen Einwanderungsländer, steuern zu diesem Zweck die Arbeitsmigration über Punktesysteme. Dabei sind die persönlichen Qualifikationen des Zuwanderers entscheidend, nicht ein aktuell zu besetzender Arbeitsplatz. Insgesamt sind – wie bereits angesprochen – die klassischen Einwanderungsländer, die ihre Zuwanderung nach Humankapitalkriterien steuern, sehr viel erfolgreicher in Bezug auf einen hohen Qualifikationsgrad der Zuwanderer als beispielsweise Deutschland und Frankreich.⁵⁷

Die ersten Entwürfe des Zuwanderungsgesetzes hatten noch entsprechende Regelungen vorgesehen; im Laufe der Verhandlungen wurden diese allerdings aus dem Gesetz gestrichen. Nun fehlt im deutschen Zuwanderungsrecht die Grundlage für diesen unverzichtbaren Baustein einer strategischen Migrationspolitik – ein Fehler, den Länder wie beispielsweise die Tschechische Republik vermieden haben.

4. Die Integrationskonzepte sind nicht ausreichend

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass die positiven Erfahrungen mit der Integration einzelner Zuwanderungsgruppen bislang nicht systematisch auf andere Zuwanderergruppen übertragen wurden. Bislang fehlte in der deutschen Integrationspolitik noch ein strategisches Konzept, aus dem die einzelnen Akteure – Bund, Länder, Kom-

munen und gesellschaftliche Organisationen – ihre Maßnahmen ableiten können. Das Zuwanderungsgesetz schafft nun erstmals Ansprüche und Verpflichtungen für die Teilnahme an Sprach- und Orientierungskursen, was als Fortschritt zu werten ist.

Gleichwohl darf sich Integrationspolitik aber nicht, wie vorgesehen, auf die Vermittlung einfacher Sprachkenntnisse beschränken. Die Entwicklung einer strategischen Integrationspolitik würde drei Schritte erfordern: Das Wissen über Integrationserfolge und -defizite in den jeweiligen Bereichen muss vertieft werden, es muss eine Debatte über die Gewichtung dieser Aspekte in der Integrationspolitik geführt werden, und daraus müssten Programme und Maßnahmen entwickelt werden, die der zunehmenden Heterogenität der Zuwanderer angemessen wären. Eine „nachholende“ Integration ist generell ein schwieriges Vorhaben. Darin unterscheidet sich die Förderung der Integration von Zuwanderern nicht von Qualifizierungsmaßnahmen für Einheimische. Grundsätzlich aber gibt es zu solchen verstärkten Bemühungen keine Alternative, wenn nicht eine dauerhafte Verfestigung gesellschaftlicher Randgruppen und damit in der Öffentlichkeit auch eine geringe Akzeptanz weiterer Zuwanderung in Kauf genommen werden soll.

4.6 Regelungsspielräume

Auch nach der Reform bestehen erhebliche Hürden für eine Ausweitung der arbeitsbezogenen Zuwanderung. Problematisch ist vor allem, dass bei der Zulassung von Fachkräften „ein öffentliches Interesse“ an der Beschäftigung bestehen muss. Die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung bemängelt in ihrem Lagebericht vom Dezember 2007 zudem, dass die Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte nach § 19 AufenthG zur Voraussetzung habe, dass „besondere Fälle“ vorliegen müssten.⁵⁸ Außerdem sei bei hoch qualifizierten Beschäftigten bislang keine Absenkung

57 Vgl. hierzu Brücker, Herbert/Ringer, Sebastian 2008: Ausländer in Deutschland. Vergleichsweise schlecht qualifiziert, IAB-Kurzbericht, Nr. 1, Nürnberg.

58 Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2007: Siebter Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin, 240.

der Gehaltsgrenzen erfolgt. Nur im Hinblick auf die Niederlassungserlaubnis für Spezialisten und leitende Angestellte und für Selbstständige seien die gesetzlich festgeschriebenen Gehaltsgrenzen, das Investitionsvolumen und die Zahl der zu schaffenden Arbeitsplätze durch das Richtlinienumsetzungsgesetz jeweils halbiert worden.

Ein positiver Aspekt des neuen Gesetzes ist aber zweifellos, dass es der Verwaltung und dem Ordnungsgeber erheblichen Spielraum zur Gestaltung der Arbeitsmigration eröffnet. In dieser Hinsicht können zwei Aspekte hervorgehoben werden, die für die künftige Gestaltung der Zuwanderung Bedeutung haben können:

Zum einen kann die Bundesagentur für Arbeit nach § 39 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 18 AufenthG zustimmen, wenn sich keine nachteiligen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt ergeben und keine inländischen Arbeitskräfte verdrängt werden. Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ist auch möglich, wenn die Bundesagentur für einzelne Berufsgruppen oder Wirtschaftszweige festgestellt hat, dass die Besetzung der offenen Stellen mit ausländischen Bewerbern arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortbar ist (§ 39 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG). Dabei darf der Ausländer, dem eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung erteilt wird, nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer beschäftigt werden.⁵⁹

Zum anderen bietet § 42 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG nach Auffassung des Zuwanderungsrates die Möglichkeit, einzelne Berufsgruppen für Zuwanderung freizugeben, wenn die Zulassung den wirtschaftlichen Interessen Deutschlands entspricht und zum Abbau der Arbeitslosigkeit beiträgt.⁶⁰ Ebenso kann der Ordnungsgeber nach § 42 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG ein „alternatives Verfahren“ zur Vorrangprüfung einführen.

Auch die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung plädiert dafür zu prüfen, ob die bei der befristeten Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung (§ 18 AufenthG) bestehenden „untergesetzlichen Spielräume“ genutzt werden könnten. Insbesondere vor dem Hintergrund der für IT-Fachkräfte festgestellten zusätzlichen Beschäftigungseffekte für den deutschen Arbeitsmarkt sollte in Fällen der Arbeitsmigration von Fachhochschul- und Hochschulabsolventen an der Durchführungsanweisung zur Beschäftigungsverordnung (§ 27 Nr. 2 BeschV) und dort am Begriff des „öffentlichen Interesses“ angesetzt werden.⁶¹

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die bestehenden Regelungen zumindest die Einführung eines Engpasssystems erlauben würden. Für die Einführung eines Punktesystems wären hingegen wahrscheinlich gesetzliche Änderungen erforderlich. Beides ist aber letztlich davon abhängig, ob es hierzu einen politischen Konsens und den Willen gibt, die Grundlagen für eine umfassende und strategisch ausgerichtete Migrationspolitik zu schaffen.

59 Vgl. Bundesministerium des Innern 2007: Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung (Migrationsbericht 2006), Berlin, 68f.

60 Vgl. Sachverständigenrat, op.cit.

61 Vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2007: Siebter Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, op. cit., 241.

5. Notwendige Ergänzungen des Systems zur Steuerung der Arbeitsmigration

Im Folgenden werden vor dem Hintergrund der Lücken bei der Steuerung der qualifizierten und der dauerhaften Zuwanderung zwei Instrumente und Verfahren vorgeschlagen, die im Zusammenspiel mit den bestehenden Zuwanderungsmöglichkeiten für hoch Qualifizierte (§ 19 AufenthG), Forscher (§ 20 AufenthG), Selbstständige (§ 21 AufenthG) und gering Qualifizierte (vor allem Saisonarbeitskräfte und Werkvertragsarbeitnehmer, nach Beschäftigungsverordnung bzw. Anwerbestoppausnahmereverordnung) zu einer umfassenden Steuerung der Arbeitsmigration in Deutschland beitragen können. Einige Elemente wurden bereits während der Debatte über die Reform des Zuwanderungsgesetzes von Seiten der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ von 2001 und des Sachverständigenrates Zuwanderung und Integration von 2004 vorgeschlagen, fanden damals aber wegen des vorherrschenden Ziels, die Zuwanderung nach Deutschland zu begrenzen, keine ausreichende politische Resonanz. Gleichwohl handelt es sich um Vorschläge, die möglicherweise unter den nun veränderten wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen größere Realisierungschancen haben.

Hinzu kommen Elemente, die inzwischen von anderen Ländern in der nationalen Migrationspolitik diskutiert oder eingeführt worden sind. Da qualifizierte Arbeitskräfte für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit wissensbasierter und exportabhängiger Volkswirtschaften unverzichtbar sind, entwickeln derzeit viele Länder – darunter auch andere EU-Staaten – Strategien zur Anwerbung von qualifizierten Arbeitskräften.

5.1 Internationale Trends bei der Steuerung der Arbeitsmigration

In internationaler Betrachtung sind in dieser Hinsicht mindestens acht aktuelle Politiktrends zu erkennen:

1. Es gibt eine zunehmende Tendenz, Arbeitsmarktprüfungen für Hochqualifizierte schrittweise abzuschaffen und durch Kriterienkataloge zu ersetzen. Damit werden Kriterien wie Qualifikation, Gehalt, eventuelle Sponsoren usw. wichtiger für die Anwerbung als der aktuelle Zustand des betreffenden Arbeitsmarktes. Einige Staaten entwickeln Systeme, die auf Quoten und Punkten beruhen.
2. Für Arbeitsmarktbereiche, in denen ein besonderer Bedarf besteht, werden spezielle Anwerbeprogramme entwickelt. Die Liste möglicher Beispiele ist lang. Hierzu gehören beispielsweise neben der deutschen „Greencard“ zur Anwerbung von IT-Spezialisten in Frankreich besondere Regelungen für die Anwerbung von Krankenschwestern sowie die erst kürzlich beschlossene Liste mit Mangelberufen auf regionaler Ebene. Belgien führt ebenfalls Regelungen für einzelne Regionen ein, Italien ein Quotensystem, die Niederlande und Großbritannien im Punktesystem, und sogar Japan hat kürzlich den lange Zeit rigide abgeschotteten Arbeitsmarkt für bestimmte Berufe geöffnet (Forscher und Ingenieure).
3. In vielen Ländern werden neue temporäre Zuwanderungsmöglichkeiten geschaffen. So gibt es beispielsweise in den USA inzwischen mehr als 80 tätigkeitsbezogene Aufenthaltstitel. Frankreich hat kürzlich einen neuen dreijährigen Aufenthaltstitel eingeführt, Irland eine „Greencard“, und auch Portugal bereitet ähnliche Regelungen vor.

4. Es werden zudem die Beschäftigungsmöglichkeiten für gering qualifizierte Arbeitskräfte ausgeweitet, insbesondere von Saisonarbeitskräften, derzeit beispielsweise in Mexiko, Polen, Frankreich, USA, Spanien oder Neuseeland.
5. Ein weiterer Trend ist der Versuch, ausländische Studenten, die ihr Studium absolviert haben, im Land zu halten und ihnen einen Arbeitsmarktzugang zu bieten. Auch das deutsche Zuwanderungsgesetz hat in diesem Bereich eine deutliche Öffnung geschaffen. Allerdings gehen einige Länder weiter und fördern gezielt einen tertiären Bildungsmarkt für Ausländer, indem die Ausbildungskapazitäten erweitert werden und gezielt um ausländische Studenten geworben wird.
6. Einige Staaten führen weiterhin mit gewisser Regelmäßigkeit (und trotz der Kritik an möglichen negativen Wirkungen) umfangreiche Legalisierungen durch und füllen faktisch auf diese Weise Arbeitskräftelücken. Hierzu haben in jüngster Vergangenheit unter anderem Belgien, Frankreich, die Niederlande, Portugal, Spanien, das Vereinigte Königreich, Mexiko und die USA gehört.
7. International nehmen die Bemühungen um bilaterale Anwerbeabkommen zu. So haben beispielsweise Neuseeland mit Malaysia und China, Südkorea mit China, Pakistan, Usbekistan und Kambodscha sowie Portugal mit Brasilien kürzlich neue Abkommen zur Anwerbung qualifizierter Arbeitskräfte geschlossen.
8. Schließlich muss auch noch auf die Lockerung der Übergangsregelungen für Arbeitskräfte aus den EU-Beitrittsländern hingewiesen werden. So hat die Bundesregierung beispielsweise bei der Klausurtagung in Meseberg im August 2007 unter anderem den Zuzug von Elektro- und Maschinenbauingenieuren aus den zwölf neuen EU-Staaten erleichtert.

5.2 Die Notwendigkeit eines umfassenden Ansatzes

Ein umfassender Ansatz sollte die arbeitsbezogene Zuwanderung insgesamt regeln, also abgestimmte Regelungen für die Anwerbung und Be-

schäftigung hoch qualifizierter, qualifizierter und gering qualifizierter Arbeitskräfte enthalten. Dabei sollte die Zuwanderung so gesteuert werden, dass die wirtschaftlichen und demographischen Bedürfnisse des Landes erfüllt und negative Wirkungen auf den einheimischen Arbeitsmarkt (wie z.B. die Verdrängung von Arbeitskräften, Lohn-dumping oder eine Verschlechterung von Beschäftigungsstandards) und auf die Herkunftsländer, vor allem durch Braindrain, vermieden werden. Die Analyse der bestehenden Zuwanderungsmöglichkeiten nach Deutschland zeigt, dass die Steuerungsinstrumente für die Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften bislang lückenhaft sind und sowohl für die dauerhafte als auch für die befristete Zuwanderung ergänzt werden müssen.

Die Zielsetzungen der beiden hier vorgeschlagenen Verfahren sind unterschiedlich: Das erste Verfahren („Punktesystem“) zielt auf den längerfristigen, durch den demographischen Wandel hervorgerufenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Zuwanderungsbedarf. Es soll die dauerhafte Einwanderung fördern. Das Verfahren ist human-kapitalorientiert und definiert Kriterien, bei deren Erfüllung davon ausgegangen werden kann, dass die betreffenden Einwanderer eine Bereicherung für Wirtschaft und Gesellschaft darstellen und dass sich diese aufgrund ihrer Qualifikation und sonstigen Merkmale erfolgreich in den Arbeitsmarkt integrieren werden. Aus diesem Grund kann bei diesem Verfahren auf den Nachweis eines Arbeitsplatzes als Voraussetzung für die Einwanderung verzichtet werden. Die Kriterien (z.B. Qualifikation, Sprachkenntnisse, Alter, Familienstand) werden mit Hilfe eines Punktesystems bewertet und die Einwanderung wird von der Erreichung einer bestimmten Punktezahl abhängig gemacht.

Das zweite Verfahren („Engpasssystem“) soll hingegen zur Reduzierung eines bestehenden Arbeitskräftemangels beitragen. Hierfür ist das Punktesystem nicht geeignet und auch nicht gedacht. Das Engpasssystem ist ein zweistufiges Verfahren. Es ist im ersten Teil arbeitsmarktorientiert und beruht auf einer Analyse des Arbeitsmarktes: Wenn für bestimmte Teilarbeitsmärkte ein anhaltender Mangel an Arbeitskräften festgestellt wird

und wenn zu erwarten ist, dass dieser Mangel in absehbarer Zukunft fortbestehen wird, kann für diesen Arbeitsmarktbereich eine bestimmte Zahl von Zuwanderer zugelassen werden. In der zweiten Stufe des Engpasssystems müssen die Bewerber dann ihre individuellen Qualifikationen nachweisen. Bei Erfüllung der Voraussetzungen können sie eine befristete Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis erhalten, die bei anhaltendem Bedarf des Arbeitsmarktes verlängert werden kann. Grundsätzlich sollen sich Zuwanderer, die im Rahmen des Engpasssystems ins Land gekommen sind, zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen des Punktesystems um einen dauerhaften Aufenthalt bewerben können. Um diesen Übergang vom Engpass- zum Punktesystem zu erleichtern, kann im Punktesystem positiv bewertet werden, wenn die Antragsteller sich bereits im Rahmen des Engpasssystems im Lande aufhalten.

In einem Praxistest muss herausgefunden werden, ob die Verfahren attraktiv genug sind, um die erwünschten Zuwanderer ins Land zu holen oder ob weitere Zuwanderungsanreize geschaffen werden müssen. Beide Verfahren sollten daher zunächst versuchsweise mit kleineren Kontingenten durchgeführt und anschließend von unabhängiger Stelle evaluiert werden.

Insgesamt könnte auf diese Weise im Zusammenspiel mit den bestehenden Zuwanderungsmöglichkeiten ein umfassendes Steuerungsinstrument für die arbeitsmarktbezogene Zuwanderung entstehen. Vor dem Hintergrund der jüngsten Debatte in der EU über die Förderung der zirkulären Migration (s. Kapitel 6.2), könnte das Engpasssystem auch eingesetzt werden, um Bereiche zu identifizieren, in denen ein Bedarf an Zuwanderern besteht, die dann im Rahmen von Mobilitätspartnerschaften (s. Kapitel 6.2) gedeckt werden könnten.

5.3 Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften: Engpasssystem

Zur Bewältigung des kurz- und mittelfristigen Bedarfs an qualifizierten Zuwanderern sollte ein indikatorengestütztes Engpass-Diagnoseverfahren, wie es der Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration vorgeschlagen hat, eingeführt werden (s. Abb. 11). Für dieses Verfahren müssen die Bewerber ein Arbeitsplatzangebot nachweisen. Um eine Verdrängung inländischer Arbeitskräfte auszuschließen, bleibt für diese Arbeitskräfte eine Vorrangprüfung bestehen. Dabei handelt es sich allerdings nicht um eine individuelle Vorrangprüfung wie bisher, sondern um eine globale Vorrangprüfung. Dazu wird an Hand von Indikatoren festgestellt, ob in einem Teilarbeitsmarkt ein struktureller und aus dem inländischen Arbeitsmarkt nicht zu deckender Bedarf besteht. Wenn der Bewerber über eine bestimmte Qualifikation verfügt (beispielsweise ein Fachhochschulstudium oder eine mindestens dreijährige Berufsausbildung absolviert hat), kann er eine befristete Aufenthaltserlaubnis mit Verlängerungsmöglichkeit (und einer entsprechenden Niederlassungsperspektive) erhalten. Dieses Verfahren sollte in einem Pilotprojekt mit einem ausreichend großen, arbeitsmarktpolitisch aber unschädlichen Kontingent getestet werden.

Vierstufiges Zulassungsverfahren

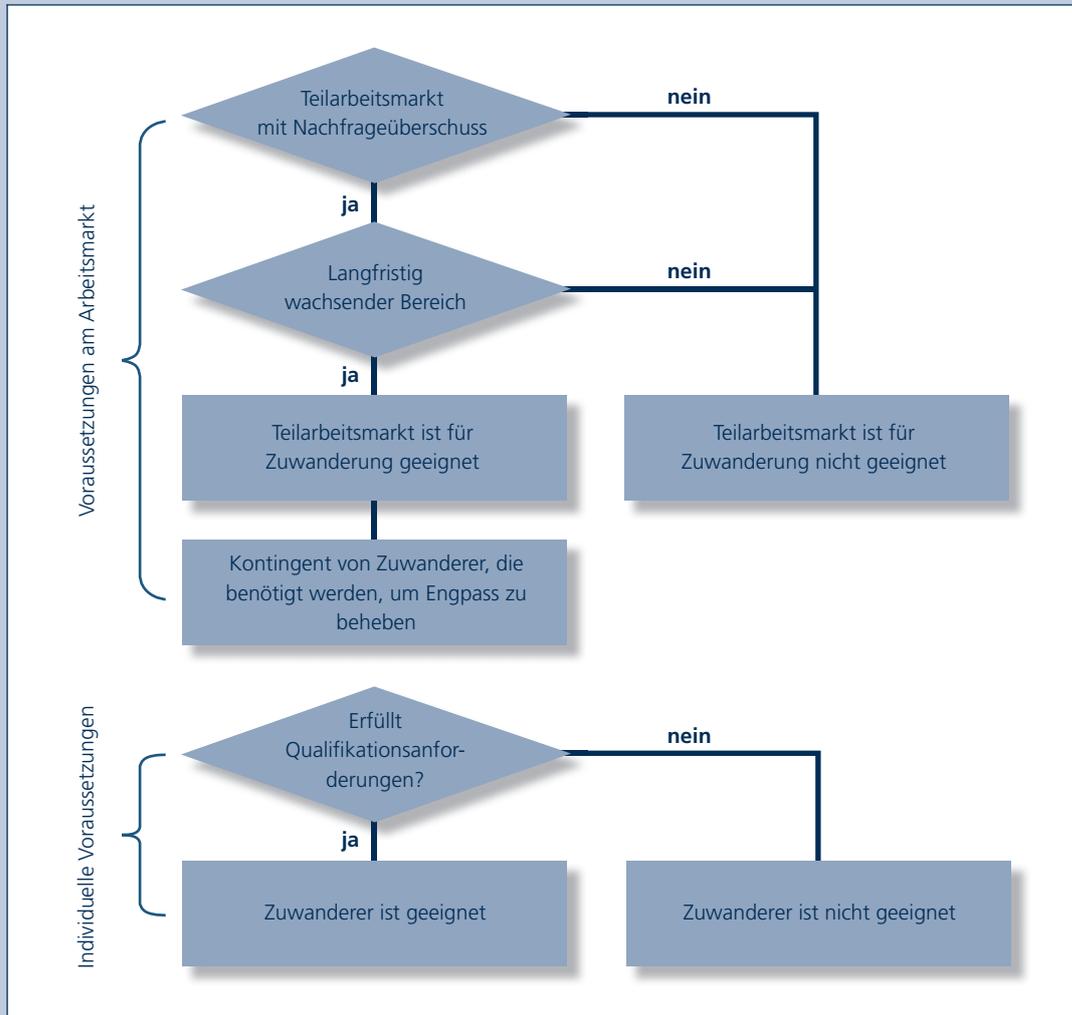
Im einzelnen besteht die engpassorientierte Zuwanderungssteuerung aus vier Schritten:⁶²

1. Arbeitsmarktprüfung

Zunächst muss festgestellt werden, ob in dem betreffenden Arbeitsmarktbereich ein Arbeitskräftemangel besteht. Dies kann aufgrund von Analysen der Daten der Bundesagentur für Arbeit erfolgen, insbesondere durch eine nach Berufsgruppen differenzierte Analyse der Zahl an offenen Stellen und Arbeitslosen. Wenn es in dem betreffenden Arbeitsmarktbereich eine stark unterdurchschnittliche Arbeitslosenquote und eine stark überdurchschnittliche Va-

62 Zur ausführlichen Darstellung siehe Sachverständigenrat Zuwanderungsrat, op. cit., 220–227.

Abbildung 11:

Vorschlag des Zuwanderungsrates für eine engpassorientierte Zuwanderungssteuerung

Quelle: Zuwanderungsrat, op. cit., 223

kanzquote (Verhältnis der offenen Stellen zur Anzahl der offenen Stellen und Beschäftigten) gibt, muss außerdem noch geprüft werden, ob es sich bei dem Teilarbeitsmarkt um einen Wachstumsbereich handelt, also um einen Bereich, der seit längerem einen wachsenden Bedarf an Arbeitskräften aufweist. Als Indikator hierfür kann die Beschäftigungsentwicklung dienen, eventuell ergänzt durch die Entwicklung der Lohnhöhe.⁶³

2. Ermittlung des Zuwanderungsbedarfs
Als Nächstes muss ermittelt werden, wie viele Arbeitskräfte in dem betreffenden Bereich benötigt werden. Das Kriterium hierfür kann die Zahl von Beschäftigten sein, die gebraucht werden, um die Vakanzquote auf ein durchschnittliches Niveau zu senken.

⁶³ Vgl. hierzu auch das Gutachten des Instituts zur Zukunft der Arbeit (IZA) für die Unabhängige Kommission Zuwanderung: Zimmermann, Klaus F. et al. 2001: Fachkräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit, Bonn.

3. Prüfung der individuellen Voraussetzungen
Im dritten Schritt wird die individuelle Qualifikation der Bewerber geprüft. Dies kann an Hand internationaler Klassifikationen von beruflichen Standards erfolgen.
4. Globale Vorrangprüfung
Ist der potenzielle Zuwanderer geeignet, wird schließlich noch geprüft, ob durch dessen Beschäftigung inländische Arbeitskräfte verdrängt werden oder sonstige unerwünschte Folgen für den Arbeitsmarkt entstehen. Wie oben bereits angemerkt, kann die Vorrangprüfung entweder individuell erfolgen, indem die Bundesagentur für die betreffende Tätigkeit feststellt, dass hierfür keine Deutschen oder ihnen gleichgestellten Arbeitnehmer zur Verfügung stehen (§ 39 Abs. 2 Nr. 1b AufenthG). Die Prüfung kann aber auch global erfolgen, indem für einzelne Berufsgruppen oder für einzelne Wirtschaftszweige festgestellt wird, dass die Besetzung der offenen Stellen mit ausländischen Bewerbern arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortbar ist (§ 39 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG).
Dies kann entweder geschehen, indem die Zustimmung der Bundesagentur durch eine Rechtsverordnung ersetzt wird. Mit Zustimmung des Bundesrates kann das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit Tätigkeiten bestimmen, für die eine Zustimmung der Bundesagentur nicht erforderlich ist. Auch hierbei müssen die wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Wirkungen berücksichtigt werden (§ 42 AufenthG). Zum anderen kann die Zustimmung der Bundesagentur durch zwischenstaatliche Abkommen ersetzt werden.

Problembereiche

In der Diskussion über die Vorschläge des Zuwanderungsrates hat sich die Festlegung der Zahl der potenziellen Zuwanderer als besonderes politisches Problem erwiesen. Der Zuwanderungsrat hatte empfohlen, für das Jahr 2005 ein Kontin-

gent von 25.000 qualifizierten Arbeitskräften mit überdurchschnittlicher Berufserfahrung für akademische Berufe und im Dienstleistungsbereich zuzulassen, wobei die betreffenden Migranten das Recht haben sollten, mit ihren Familienangehörigen einzureisen (denen dann ein eigenständiger Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt werden sollte). Anders seien, so der Zuwanderungsrat, gut qualifizierte Fachkräfte nicht für einen Aufenthalt in Deutschland zu gewinnen. Diese Zahl könne dazu beitragen, Engpässe zu lindern, ohne nennenswerte Probleme auf dem Arbeitsmarkt oder bei der Integration zu erzeugen. Die vorgeschlagenen 25.000 Aufenthaltstitel seien als Gesamtkontingent für alle identifizierten Engpassberufe zu verstehen, eine Aufteilung auf einzelne Teilarbeitsmärkte sei auch gar nicht möglich, weil dies die wissenschaftliche Genauigkeit der Ermittlung von Engpässen über- und die Dynamik des Arbeitsmarktes unterschätzen würde.⁶⁴

Die politische Debatte über die Vorschläge des Zuwanderungsrates drehte sich fast ausschließlich um diese Zahlengröße, und es entwickelte sich ein Streit über die Notwendigkeit und die Größenordnung des Kontingents. Dabei geriet die Intention des Zuwanderungsrates, ein neues Instrument probeweise einzuführen und auf die Anwendbarkeit hin zu überprüfen, aus dem Blick. Gestritten wurde vor allem über grundlegende und weltanschauliche Fragen der Migrationspolitik, weniger über die Notwendigkeit, die Lücken in den Steuerungsinstrumenten der deutschen Migrationspolitik zu schließen.

Entscheidend bei diesem Vorschlag ist, dass das Instrumentarium unter Berücksichtigung neuer Erfahrungswerte fortlaufend optimiert werden muss. Die Zahl der Aufenthaltstitel muss jährlich neu ermittelt werden, wobei die Prüfkriterien geändert werden können und müssen, um sie an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass eine Engpass-Diagnostik auch ein Indikator dafür sein kann, in welchen Bereichen Bildungsanstrengungen und Qualifikationsmaßnahmen verstärkt wer-

64 Vgl. Sachverständigenrat, op. cit., 224f.

den müssen. Solange bei hoher Arbeitslosigkeit Engpässe diagnostiziert werden, ergibt sich zwangsläufig auch ein Handlungsbedarf für die Bildungs- und Berufsberatung. Berufliche Bedarfe, die sich aktuell am Arbeitsmarkt abzeichnen, können auf diese Weise auch an Multiplikatoren in Bildungs- und Beratungseinrichtungen vermittelt werden. Entscheidungen zur Bildungsinvestition und Berufswahl können so auf eine bessere Grundlage gestellt werden. Der Zuwanderungsrat hat darauf hingewiesen, dass eine zum Abbau von Engpässen erfolgte Zuwanderung die notwendigen Bildungsinvestitionen nicht ersetzen kann und darf, dass sie aber dazu beitragen kann, diese Investitionen besser zu platzieren.

Letztlich kann auch hier nur eine Überprüfung in der Praxis die Stärken und Schwächen eines solchen Engpasssystems bewerten. Da es derzeit in Deutschland kein solches System zur systematischen Ermittlung von Engpässen in einzelnen Teilarbeitsmärkten gibt, sollte ein solches System mit dem Ziel eingeführt werden, erste Erfahrungen damit sammeln zu können, und dieser Probecharakter des Verfahrens sollte im Mittelpunkt der Begründung stehen.

5.4 Regelungen für hoch Qualifizierte: Punktesystem

Für die Deckung des mittel- und langfristigen Bedarfs an hoch qualifizierten Zuwanderern müssen möglichst großzügige Verfahren zur dauerhaften Zuwanderung gefunden werden. Für diese Zuwanderer sollten keine wesentlichen Zuwanderungshindernisse bestehen, und im Gegensatz zu dem arbeitsmarktorientierten Verfahren für qualifizierte Arbeitskräfte sollte für diese Zuwanderung ein humankapitalbezogener Ansatz gewählt werden. Grundlegend ist, dass ein System der dauerhaften Zuwanderung nicht darauf ausgerichtet und auch nicht dafür geeignet ist, kurzfristige Engpässe am Arbeitsmarkt zu beseitigen.

Es zielt vielmehr auf den langfristigen und strukturellen Bedarf an qualifizierten Zuwanderern.

Bei diesem System zur Ermöglichung dauerhafter Zuwanderung spielt die Qualifikation der Zuwanderer eine entscheidende Rolle. Alle Arbeitsmarktdaten weisen darauf hin, dass die Integrationschancen qualifizierter Zuwanderer in den Arbeitsmarkt bedeutend besser sind als die von gering qualifizierten Arbeitskräften. So zeigt eine aktuelle Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, dass sich für die Gesamtbevölkerung in Deutschland die qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten in den vergangenen 30 Jahren kontinuierlich weiter auseinander entwickelt haben; das Risiko von Erwerbstätigen ohne Berufsabschluss, arbeitslos zu werden, ist etwa siebenmal höher als das Risiko von Personen mit einem Hochschul- oder Fachhochschulabschluss (s. Abb. 12).⁶⁵

Das Punktesystem geht daher von der Annahme aus, dass eine gute berufliche Qualifikation eine sichere Voraussetzung für eine Integration in den Arbeitsmarkt darstellt und dass aus diesem Grund auf den Nachweis eines Arbeitsplatzes als Zuwanderungsvoraussetzung verzichtet werden kann.

Zu bedenken ist allerdings, dass ein solches System zur Steuerung der dauerhaften Einwanderung nicht für alle potenziellen Zuwanderer attraktiv ist. Viele Menschen wollen sich nicht dauerhaft im Aufnahmeland niederlassen, sondern sich nur vorübergehend dort aufhalten. Dies ist ein weiteres Argument für die oben bereits festgestellte Notwendigkeit eines umfassenden Ansatzes in der Migrationspolitik, in dem Verfahren zur dauerhaften Einwanderung mit Verfahren zur befristeten Zuwanderung kombiniert werden.

Notwendigkeit eines Punktesystems

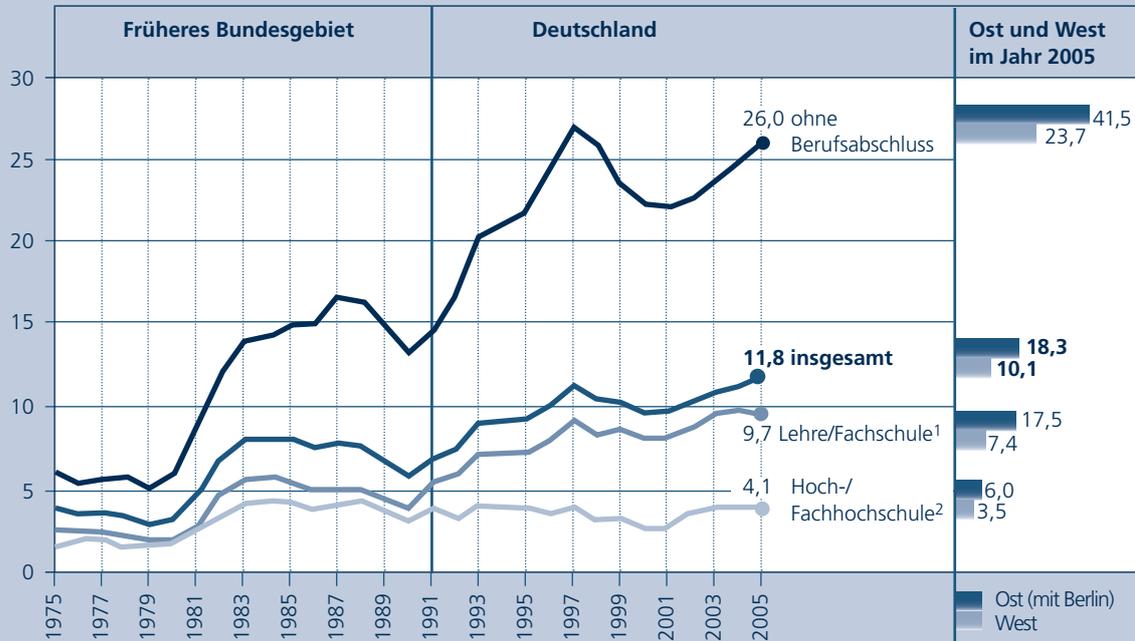
Für die Regelung der dauerhaften Zuwanderung würde sich ein Punkteverfahren eignen, wie es beispielsweise von der Süsmuth-Kommission

65 Vgl. Reinberg, Alexander/Hummel, Markus 2007: Der Trend bleibt – Geringqualifizierte sind häufiger arbeitslos, IAB-Kurzbericht Nr. 18, Berlin. Eine vergleichende Studie des Forschungsinstituts zur Zukunft der Arbeit kommt zu dem Ergebnis, dass in allen untersuchten EU-Staaten das unterdurchschnittliche Humankapital der Zuwanderer ein erhebliches Hindernis für die Arbeitsmarktintegration darstellt. Vgl. Zimmermann, Klaus F. et al. 2008: Studie über die soziale Eingliederung und Arbeitsmarktintegration ethnischer Minderheiten, IZA Research Report, Nr. 16, Bonn, 6.

Abbildung 12:

Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten 1975–2005

Männer und Frauen, in Prozent



Arbeitslose in Prozent aller zivilen Erwerbspersonen (ohne Auszubildende) gleicher Qualifikation; Erwerbstätige ohne Angabe zum Berufsabschluss nach Mikrozensus je Altersklasse proportional verteilt.

- 1 ohne Verwaltungsfachhochschulen
- 2 einschließlich Verwaltungsfachhochschulen

Quelle: IAB-Berechnungen auf Basis Mikrozensus und Strukturhebungen der BA (jeweils Ende September), IAB-Kurzbericht Nr. 18/2007

vorgeschlagen wurde. Die Kommission weist in ihrer Begründung vor allem auf folgende Punkte hin:⁶⁶

- Geordnete Wege dauerhafter Zuwanderung müssen geöffnet werden, weil wegen der demographischen Entwicklung das Arbeitskräfteangebot und die Bevölkerungszahl abnehmen werden. Nur ein verstetigtes System dauerhafter Zuwanderung kann nachhaltig zur Abfederung der Alterung und der Schrumpfung der Bevölkerung beitragen. Dauerhafte Zuwanderer erhöhen zudem die Inlandsnachfrage und erschließen neue Wachstumschancen.
- Bereits ab 2010 ist mit einer deutlich geringeren Zahl erstmals auf den Arbeitsmarkt kom-

mender gut ausgebildeter Fachkräfte und Hochqualifizierter zu rechnen. Zuwanderer mit guter Ausbildung werden einen wichtigen Beitrag leisten, der wachsenden Nachfrage nach gut und hoch qualifizierten Arbeitskräften langfristig gerecht zu werden.

- Eine branchenunspezifische (humankapitalbezogene) Auswahl von dauerhaften Zuwanderern hat den Vorteil, nicht direkt in den Arbeitsmarkt einzugreifen. Marktanpassungsmechanismen, insbesondere Ausbildungsentscheidungen, Qualifizierungsanstrengungen und Lohnanpassungen bleiben weitestgehend erhalten.

66 Vgl. Unabhängige Kommission Zuwanderung, op.cit., 87ff.

- Volkswirtschaftlich ist die dauerhafte Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften auch deshalb wünschenswert, weil die Marktchancen von Unternehmen zunehmend vom Wissensstand ihrer Mitarbeiter abhängen und damit auch der Anreiz zur Fortbildung der Mitarbeiter steigt. Dieses Wissen geht der einheimischen Wirtschaft verloren, wenn befristet anwesende Fachkräfte abwandern müssen.
- Bei dauerhaften Zuwanderern ist die Gefahr der Verdrängung älterer einheimischer Arbeitnehmer geringer als bei wiederholter befristeter Zuwanderung. Dies gilt analog auch für die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen.
- Auch integrationspolitische Gründe sprechen für die Ermöglichung dauerhafter Zuwanderung.

In der Diskussion um das Punktesystem stand die Notwendigkeit der dauerhaften Zuwanderung im Mittelpunkt. Die meisten Mitglieder der Kommission waren der Auffassung, dass ein Daueraufenthaltsrecht notwendig sei, um Deutschland für hoch qualifizierte Zuwanderer attraktiv zu machen. Ein nur befristetes Aufenthaltsrecht hingegen würde gerade bei qualifizierten Kräften den Anreiz zur Zuwanderung mindern, andere Aufnahmeländer würden dann vermutlich attraktiver. Da die Bundesrepublik an der Zuwanderung dieser qualifizierten Migranten aber ein großes Interesse habe, müsse sie um diese Menschen auch mit dem Angebot eines von Anfang an dauerhaften Aufenthaltes werben. Das Risiko, dass diesen Zuwanderern die Eingliederung in Arbeitsmarkt und Gesellschaft nicht gelinge, sei angesichts der hohen Qualifikationsanforderungen im Auswahlverfahren gering. Mit dem Daueraufenthaltsrecht würden die Zuwanderer von Beginn an zum festen Bestandteil der dauerhaften Wohnbevölkerung, wobei dieser Rechtsstatus im Regelfall nicht mehr als ein Übergangsstadium zur Einbürgerung sein solle, da nur diese die volle gesellschaftliche und rechtliche Integration gewährleisten.

Ein Punktesystem zur Steuerung der dauerhaften Zuwanderung von Hochqualifizierten soll nach Auffassung der Kommission folgende Merkmale aufweisen:

Bestimmung einer Obergrenze

Für die Zuwanderung nach dem Punktesystem muss, ausgehend vom wirtschaftlichen und demographischen Bedarf an hoch qualifizierten Zuwanderern, eine Obergrenze festgelegt werden. Hierbei kann es sich nur um eine politische Entscheidung in Bezug auf die gesellschaftliche Aufnahmefähigkeit handeln, da der Arbeitsmarkt allen Erkenntnissen der Arbeitsmarktforschung zufolge für hoch qualifizierte Arbeitskräfte sehr aufnahmefähig ist. Die Obergrenze muss regelmäßig, beispielsweise jährlich, den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen angepasst werden.

Zur Einführung des Punktesystems muss die Obergrenze so gewählt werden, dass ausreichende Erfahrungen mit diesem Steuerungsinstrument gesammelt werden können. Die Süßmuth-Kommission hatte ein Kontingent von 20.000 Zuwanderern im ersten Jahr vorgeschlagen, was eine ähnlich intensive Diskussion wie das vom Zuwanderungsrat in die Debatte gebrachte Kontingent von 25.000 Engpass-Arbeitskräften auslöste. Im Laufe der Auseinandersetzung um die Ausgestaltung des Zuwanderungsgesetzes geriet das vorgeschlagene Kontingent immer mehr ins Zentrum der Debatte über die Notwendigkeit einer Regelung der Arbeitsmigration. In den parlamentarischen Verhandlungen setzten sich die Auffassungen der Gegner eines solchen Punktesystems durch, und dieses Steuerungsinstrument wurde schließlich ersatzlos aus dem Gesetz gestrichen (§ 76 AufenthG).

Kriterien

Die dauerhaften Zuwanderer sollten mit Hilfe eines bundeseinheitlichen und transparenten Punktesystems ausgewählt werden, das die Bewerber nach bestimmten Kriterien bewertet. Die Bewerber müssen eine Mindestpunktzahl erfüllen, um für die Zuwanderung in Betracht zu kommen. Die „klassischen“ Einwanderungsländer, die ein solches Punktesystem anwenden, legen eine Mindestpunktzahl von 65 bis 75 Prozent der Höchstpunktzahl fest und erwarten, dass sich Zuwanderer mit einer solch hohen Punktzahl erfolgreich in Arbeitsmarkt und Gesellschaft integrieren werden.

Aus diesen Bewerbern werden jährlich die mit den höchsten Punktzahlen ausgewählt. Wenn die Obergrenze höher liegt als die Zahl von Bewerbern, die die Punktzahl erfüllen, bleiben Plätze frei, die eventuell im Folgejahr aus einer dann größeren Zahl qualifizierter Bewerber gefüllt werden können. Die Mindestpunktzahl muss regelmäßig auf ihre Wirkung und ihren Nutzen hin überprüft werden. Die Kriterien, für die Punkte vergeben werden, sollten einfach und transparent sein.

Arbeitsmarkt

Aktuelle Erfordernisse des Arbeitsmarktes sollen im Rahmen des Punktesystems nur eine nachgeordnete Rolle spielen, der Schwerpunkt der Kriterien soll auf den persönlichen Eigenschaften und der Qualifikation der Bewerber liegen. Gleichwohl berücksichtigen einige „klassische“ Einwanderungsländer solche aktuellen Bedarfe des Arbeitsmarktes und vergeben Punkte für die besonders nachgefragten Berufe und Fähigkeiten sowie für ein vorliegendes Arbeitsplatzangebot.

Eine begrenzte Berücksichtigung des aktuellen berufsbezogenen Arbeitskräftebedarfs, etwa in Form eines Arbeitsplatzangebotes, sollte daher auch in einem deutschen System möglich sein, aber wegen der erforderlichen langfristigen Integrationsfähigkeit nur eine Nebenrolle spielen. Der Zuwanderer soll auch dann gute Integrationschancen haben, wenn der Bedarf an der speziellen Tätigkeit, für die er besonders qualifiziert ist, abnimmt. Zweifellos kann ein Arbeitsplatzangebot den Start erleichtern und insoweit die Integrationschancen verbessern, es muss aber nicht zwangsläufig langfristige Beschäftigungschancen garantieren. Gleichwohl ist die aktuelle Verwendbarkeit am Arbeitsmarkt sowohl wirtschaftlich als auch integrationspolitisch von Bedeutung und sollte daher im Punktekatalog berücksichtigt werden.

Alter, Sprachkenntnisse, Familie, Voraufenthalt

Ein wichtiges Kriterium für die Integration in den Arbeitsmarkt ist das Alter. Das Argument lautet, dass die Integrationschancen mit zunehmendem

Alter abnehmen. Die „klassischen“ Einwanderungsländer legen zum Teil relativ niedrige Altersgrenzen fest, beispielsweise Australien mit 45 Jahren. Grundsätzlich sollte die Altersgrenze die Entwicklungstendenzen bei der Beschäftigung und am Arbeitsmarkt widerspiegeln, da sich hier im Zeitverlauf auch Veränderungen ergeben können. So ist in einigen Ländern eine beginnende größere Wertschätzung älterer Arbeitskräfte zu beobachten, nicht zuletzt im Zuge der in vielen Staaten diskutierten Notwendigkeit einer Anhebung des Renteneintrittsalters.

Ein weiteres Kriterium sind Sprachkenntnisse, da diese für eine erfolgreiche Integration und für eine Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt von erheblicher Bedeutung sind. Für die Bewertung gibt es aussagekräftige Tests. Zu diskutieren ist, ob die Punkte nur für deutsche oder auch für andere, vornehmlich englische, Sprachkenntnisse vergeben werden sollen. In einigen Wirtschaftsbereichen wird im betrieblichen Alltag zunehmend Englisch gesprochen, weshalb entsprechende Kenntnisse zumindest für die Arbeitsmarktintegration in diesen Branchen hilfreich wären.

Wenn demographische Gesichtspunkte eine Rolle spielen sollen, könnten zudem Punkte für mit einreisende Kinder und Partner vergeben werden, letztere könnten auch Punkte für ihre berufliche Qualifikation erhalten. In der Süsmuth-Kommission war strittig, ob auch Punkte für bereits im Land lebende Verwandte vergeben werden sollten. Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder war der Auffassung, dass dies möglicherweise den generellen Bemühungen um eine Reduzierung des Familiennachzugs widersprechen würde.

Positiv könnten zudem frühere Aufenthalte in Deutschland bewertet werden, und Bewerbern aus den EU-Beitrittsländern könnte im Vorgriff auf die nach den Übergangsfristen anstehende Freizügigkeit ein Bonus zugestanden werden.

Qualifikation

Das entscheidende Kriterium im Punktesystem muss aber die Qualifikation der Bewerber sein. Generell ist die Bewertung der im Ausland erworbenen Qualifikation schwierig. Häufig sind die schulischen und beruflichen Ausbildungsgänge

nicht ohne weiteres übertragbar, außerdem können manchmal die im Ausland erworbenen und genutzten Qualifikationen im Inland nicht verwendet werden. Die Qualifikationsprüfung sollte daher vor allem an der Ausbildung und den persönlichen Eigenschaften und erst in zweiter Linie am ausgeübten Beruf und den Spezialkenntnissen ansetzen. Hierfür spricht auch der Wandel von Qualifikationen und Berufsbildern in der modernen Arbeitswelt.

Die Süßmuth-Kommission hat für die Bewertung der Qualifikationen folgende Grundsätze formuliert:⁶⁷

- Hochschul- und Fachhochschulabschlüsse mit vergleichbarer Qualifikation sollen mit einer einheitlichen Punktzahl bewertet werden, da es verwaltungstechnisch kompliziert und in der Sache nahezu unmöglich ist, jede akademische Ausbildung mit Blick auf ihre Verwendbarkeit im Arbeitsmarkt richtig einzustufen. Zudem sind Hochschul- und Fachhochschulabsolventen generell am Arbeitsmarkt gut verwendbar.
- Die Punktebewertung kann mit Blick auf die sehr unterschiedliche Qualifikationstiefe der Berufsabschlüsse nicht pauschaliert erfolgen. Sie soll nach Ausbildungsdauer und -inhalten gestaffelt werden. Im Höchsthfall kann die gleiche Punktzahl erreicht werden wie mit einem akademischen Abschluss. Positiv- oder Negativlisten von Berufen oder Qualifikationen sollen allerdings nicht erstellt werden, da in der modernen Arbeitswelt alle Qualifikationen möglicherweise von Nutzen sein können. Berufsbilder entstehen neu oder verschwinden, und Mangelberufe von heute müssen nicht die von morgen sein. Außerdem können Positivlisten mit zugelassenen Berufsbildern Anlass zur Manipulation von Lebensläufen geben.
- Besonders wertvolle Abschlüsse sollen mit einem Punktebonus versehen werden. Eine Liste von besonders renommierten Ausbildungseinrichtungen ist ohne großen Verwaltungsaufwand zu erstellen. Generell soll eine Promotion positiv berücksichtigt werden.

- Da eine Ausbildung in Deutschland oder nach deutschem System im Ausland die Verwendbarkeit am deutschen Arbeitsmarkt erleichtert, soll sie ebenfalls mit Bonuspunkten honoriert werden.
- Besonders honoriert werden sollen auch universell einsetzbare Zusatzqualifikationen und Berufserfahrung, wie Leitungsfunktionen, EDV- oder gute Fremdsprachenkenntnisse. Berufserfahrung ist wichtig, kann jedoch nur bis zu einem gewissen Grad berücksichtigt werden, da andernfalls ein Zielkonflikt mit dem Interesse entsteht, möglichst junge Menschen für die dauerhafte Zuwanderung zu gewinnen. Zudem macht es die geringe Vergleichbarkeit von Berufen in verschiedenen Ländern schwierig, den Wert der Berufserfahrung für die Berufstätigkeit in Deutschland festzustellen. Die Berücksichtigung der Erfahrung im erlernten Beruf soll zur Verbesserung der Transparenz und aus Vereinfachungsgründen ausschließlich über die zeitliche Dauer (Grenze fünf Jahre) erfolgen. Versuche, das Niveau der Berufserfahrung zu berücksichtigen, sind zu aufwändig und unübersichtlich.

Aufgrund dieser Überlegungen hat die Süßmuth-Kommission einen Vorschlag erarbeitet, wie ein Punktesystem für Deutschland gestaltet sein könnte (s. Abb. 13). Dabei macht sie noch einmal deutlich, dass Berufserfahrung zusätzlich zu einer Ausbildung keine zwingende Voraussetzung für den Zuwanderungsantrag sein muss und weist darauf hin, dass sich ihr Modell in dieser Hinsicht von dem klassischer Einwanderungsländer unterscheidet (was Deutschland möglicherweise einen Wettbewerbsvorteil im Werben um Hochschulabgänger verschafft, die unmittelbar nach Studienabschluss dauerhaft ins Ausland gehen möchten). Zu den Deutschkenntnissen merkt die Kommission an, dass diesen zwar in Hinblick auf die Integration in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft eine Schlüsselstellung zukomme, dass sie aber mit Blick auf die geringe Verbreitung der deutschen Sprache im Ausland und die mangelhaften Möglichkeiten, diese zu erwerben, keine zwingende Voraussetzung für den Zuwanderungs-

67 Vgl. Unabhängige Kommission Zuwanderung, op.cit., Ebda., 91f.

Abbildung 13:

Vorschlag Punktesystem (UKZU), Maximum 100 Punkte

<ul style="list-style-type: none"> • Alter: 1 Punkt für jedes Lebensjahr unter 45, jedoch maximal 20 Punkte
<ul style="list-style-type: none"> • Höchster erreichter Ausbildungsabschluss: bis 30 Punkte <ul style="list-style-type: none"> – Hochschul- oder Fachhochschulabschluss: 20 Punkte – Qualifizierter Berufsabschluss, je nach Ausbildungsdauer: 5 bis 20 Punkte – Bonuspunkte: bis 10 Punkte <ul style="list-style-type: none"> • Besondere Nachfrage des Ausbildungsabschlusses am Arbeitsmarkt • Abschluss nach deutschem Bildungssystem • Promotion • Abschluss einer besonders renommierten Ausbildungseinrichtung
<ul style="list-style-type: none"> • Berufserfahrung und Zusatzqualifikation: bis 15 Punkte <ul style="list-style-type: none"> – Erfahrung (maximal 5 Jahre) im erlernten Beruf (bis 10 Punkte) – EDV-Kenntnisse – Fremdsprachenkenntnisse (Dritt Sprachen) – Führungserfahrung
<ul style="list-style-type: none"> • Gute Deutschkenntnisse: bis 20 Punkte
<ul style="list-style-type: none"> • Weitere Kriterien für gute Anpassungsfähigkeit: bis 15 Punkte <ul style="list-style-type: none"> – Qualifikation des Ehepartners (bis 5 Punkte) – Pro Kind 2 Punkte (bis 5 Punkte) – Arbeitsplatz(angebot) (5 Punkte) – Frühere oder derzeitige Aufenthalte in Deutschland (bis 5 Punkte)
<ul style="list-style-type: none"> • Eventuell: Wachsender Punktebonus für Personen aus EU-Beitrittsländern bis zur vollen Verwirklichung der Freiheiten des Binnenmarktes.

Quelle: Unabhängige Kommission Zuwanderung, op. cit, 94.

antrag sein sollten. Die Kommission schlägt in diesem Zusammenhang vor, von Personen ohne Deutschgrundkenntnisse, die sich dennoch für die Zuwanderung nach dem Punktesystem qualifiziert haben, vor der Einreise zu verlangen, einen Grundkurs in deutscher Sprache zu absolvieren.

Insgesamt geht das Punktesystem davon aus, dass ein hoch qualifizierter Zuwanderer allein aufgrund seiner Fähigkeiten einen angemessenen Arbeitsplatz in Deutschland finden und sich gesellschaftlich integrieren kann. Ein Bewerber braucht daher kein Arbeitsplatzangebot nachzuweisen. Es gibt zahlreiche Kriterien, die im Rahmen eines Punktesystems bewertet werden könnten. Von zentraler Bedeutung sind das Alter, die

Qualifikation und die Sprachkenntnisse, bei entsprechenden Zielsetzungen können auch demographische Komponenten (mitziehende Partner und Kinder) berücksichtigt werden. Bewerber, welche die Punktzahl erfüllen, sollten eine unbeschränkte Arbeitserlaubnis und eine Niederlassungserlaubnis erhalten, einschließlich des Rechts auf Familiennachzug. Ein Punktesystem muss auf regelmäßig festgelegten Zuwanderungsobergrenzen beruhen, die von der Bundesregierung unter Einbeziehung der Sozialpartner und der Bundesländer festgelegt werden könnten. Die Kriterien und deren Gewichtung müssen regelmäßig überprüft werden.

6. Der europäische Rahmen

Eine entscheidende Rahmenbedingung für die nationale Zuwanderungspolitik ist die europäische Asyl- und Migrationspolitik. Gerade in Hinblick auf eine Öffnung für Arbeitsmigranten aus Drittstaaten müssen die Interessen der anderen Mitgliedstaaten berücksichtigt werden.

Die europäische Zusammenarbeit in der Migrationspolitik hat in den letzten Jahrzehnten ständig an Bedeutung gewonnen. Entscheidende Schritte bei der Vergemeinschaftung der Asyl- und Migrationspolitik waren der Amsterdamer Vertrag von 1997 und der im Oktober 1999 in Tampere beschlossene fünfjährige Umsetzungsplan. In diesem Prozess hat die Europäische Kommission bereits frühzeitig eine Schlüsselrolle übernommen. Sie hat zahlreiche Vorschläge für eine gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik vorgelegt, die allerdings nicht immer in allen Mitgliedstaaten auf Zustimmung stießen: Für viele Mitgliedstaaten stellen Zuwanderung und Integration nach wie vor Kernbereiche nationaler Souveränität dar, und sie geben Kompetenzen nur sehr zögerlich ab.

In diesem Spannungsfeld zwischen der sachlich gebotenen Zusammenarbeit in einer Union mit offenen Binnengrenzen und zunehmendem Zuwanderungsdruck und dem Beharren auf nationaler Entscheidungsgewalt steht auch die Umsetzung des Haager Programms vom November 2004, das die gemeinsame Innen- und Justizpolitik bis zum Jahr 2010 anleiten soll.⁶⁸

Die bisherigen Erfahrungen mit der europäischen Asyl- und Migrationspolitik lassen erwarten, dass es auch weiterhin Verzögerungen und Rückschläge bei der gemeinsamen Migrationspolitik geben wird, vor allem hinsichtlich der gemeinsamen Regelung der Arbeitsmigration, aber

auch in Bezug auf die Integration von Zugewanderten. In diesen Bereichen gibt es nach wie vor erhebliche Interessenunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, die von der jeweiligen Wirtschaftsstruktur, von der Regulierung der Arbeitsmärkte und von migrationspolitischen Traditionen abhängen. Gemeinschaftliche Lösungen werden weiterhin zunächst dort gefunden werden, wo ähnlicher Handlungsdruck besteht, also vor allem bei der Kontrolle der Außengrenzen. Gleichwohl besteht aber vor dem Hintergrund der demographischen und wirtschaftlichen Entwicklungen und der Schwierigkeiten der Regierungen, die irreguläre Zuwanderung zu reduzieren, auch ein erheblicher Handlungsdruck in Bezug auf die gemeinschaftliche Regelung der Arbeitsmigration.

6.1 Gesamtansatz zur Migrationsfrage

Mit den Verträgen von Maastricht und Amsterdam wurde ein vertraglicher Rahmen für die Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik definiert. Der Maastrichter Vertrag von 1992 legte fest, dass Asylgewährung, Außengrenzen, Einwanderung, der Kampf gegen Drogen und internationale Kriminalität sowie Zusammenarbeit von Justiz, Polizei und Zoll als Angelegenheiten von gemeinsamen Interesse anzusehen sind. Die Form der Zusammenarbeit sollte zunächst jedoch ausschließlich in der so genannten „Dritten Säule“ der europäischen Zusammenarbeit, also auf intergouvernementaler Ebene, stattfinden.

Eine wichtige Veränderung im Bereich der Asyl- und Einwanderungspolitik erfolgte mit dem Vertrag von Amsterdam im Jahre 1997. Darin de-

68 Vgl. zur Übersicht Angenendt, Steffen: Steuern, schützen, integrieren – Die schwierige Vergemeinschaftung der Migrations- und Asylpolitik, in: Werner Weidenfeld (Hg.), Europa-Handbuch, 4. Aufl. (in Vorbereitung).

finierte die EU das Ziel, sich langfristig zu einem „Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts“ entwickeln zu wollen. Um dies zu erreichen, sollte ein freier Personenverkehr innerhalb der EU bei gleichzeitig verstärkter Kontrolle der EU-Außengrenzen ermöglicht werden. Zur Umsetzung des Amsterdamer Vertrages verabschiedete der Europäische Rat 1999 in Tampere ein Arbeitsprogramm, das bis 2004 ausgeführt wurde. Anschließend wurde das Haager Programm für den Umsetzungszeitraum von 2005 bis 2010 beschlossen.

Im Dezember 2005 beschloss der Rat den „Gesamtansatz zur Migrationsfrage“. In fünf Teilbereichen – Asyl, Migration und Integration, Externe Dimension und Entwicklung, Grenzkontrollen und irreguläre Migration sowie Grundrechte und Bürgerschaft – sollen gemeinsame Maßnahmen erarbeitet werden, die Kommission erhielt entsprechende Aufträge. Die bisherige Ausarbeitung und Umsetzung dieser Maßnahmen zeigt allerdings ein höchst unterschiedliches Bild:

1. In der Einwanderungs- und Integrationspolitik gab es in den vergangenen Jahren nur relativ wenig Bewegung. Im Dezember 2005 hat die EU-Kommission einen „Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung“ erarbeitet, der die Erarbeitung von vier Richtlinien (für Hochqualifizierte, Saisonarbeitskräfte, Trainees und konzerninterne Arbeitsmärkte) sowie einer Rahmenrichtlinie vorsieht.⁶⁹ Bislang hat sie allerdings nur Entwürfe für die Rahmenrichtlinie und für die Zuwanderung hoch Qualifizierter vorgelegt.
2. Im zweiten großen Themenfeld des Gesamtansatzes, der Asylpolitik, war und ist die Politik der Union vor allem auf die Reduzierung der Flüchtlingswanderung ausgerichtet. Im Spannungsfeld von Zuwanderungskontrolle und Flüchtlingschutz liegt das Gewicht eindeutig auf den restriktiven Aspekten, und die grundsätzliche Frage, wie der Flüchtlingschutz mit der Zuwanderungskontrolle ver-

einbart werden soll und ob angesichts der niedrigen Asylbewerberzahlen nicht eine vorsichtige Umsteuerung der Asylpolitik notwendig und möglich ist, ist bislang ebenso ungeklärt wie die Frage, welche Auswirkung eine veränderte Asylgewährung auf die Arbeitsmärkte haben könnte.

3. Weitere für die arbeitsmarktbezogene Migrationspolitik wichtige Bereiche des Gesamtansatzes sind die so genannte „externe Dimension der Migration“ und der Zusammenhang zwischen Migration und Entwicklung, letzterer u.a. bezüglich des entwicklungspolitischen Potenzials von temporärer Arbeitsmigration. In diesem Zusammenhang wird auch über „zirkuläre Migration“ und „Mobilitätspartnerschaften“ diskutiert.
4. Zum Gesamtansatz Migration gehören schließlich auch noch die gemeinsame Grenzkontrolle und die Entwicklung eines gemeinsamen Visumsrechts und einer einheitlichen Visumvergabe. In diesem Bereich sind die Bemühungen um eine gemeinsame Politik vergleichsweise weit vorangeschritten.

6.2 Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften

Für die künftige Steuerung der Arbeitsmigration und die Einführung eines Engpass- und Punktesystems ist die aktuelle europäische Debatte über die zirkuläre Migration von großer Bedeutung.

Diese Debatte wurde durch ein Strategiepapier angestoßen, das der deutsche Innenminister Wolfgang Schäuble und sein damaliger Amtskollege Nicolas Sarkozy beim informellen Treffen der Innenminister der sechs größten EU-Staaten (G6) im Oktober 2006 in Stratford-upon-Avon vorlegten.⁷⁰ In dieser „deutsch-französischen Initiative für eine neue europäische Migrationspolitik“ gaben sie der Befürchtung Ausdruck, dass der Zuwanderungsdruck auf Europa künftig noch zunehmen werde. Sie verlangten ein Überdenken

69 Europäische Kommission 2005: Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung, (KOM 2005, 669 endgültig), Brüssel.

70 Vgl. Angenendt, Steffen 2007: Zirkuläre Migration. Ein tragfähiges migrationspolitisches Konzept?, SWP-Aktuell 2007/A 27, Berlin, und Zenger, Frithjof 2008: Migrationssteuerung und Entwicklungseffekte durch zirkuläre Migration?, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), 1/2008, 1–5.

der europäischen Zuwanderungspolitik und eine engere Zusammenarbeit. Vor allem in vier Bereichen müsse besser kooperiert werden: bei der Bekämpfung der irregulären Migration, der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern, der Asylpolitik und der Steuerung der legalen Migration. Zu Letzterem könne die zirkuläre Migration einen Beitrag leisten.

Für die Öffentlichkeit war der Begriff neu. Tatsächlich aber haben ihn mehrere europäische Institutionen schon früher verwendet, so die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung über „Migration und Entwicklung“ vom September 2005. Darin schlug sie vor, die Entwicklungswirkung von Migration zu verbessern und empfahl neben der Erleichterung von Rücküberweisungen und einer stärkeren entwicklungspolitischen Einbeziehung von Diasporas, also von im Aufnahmeland lebenden Migrantengemeinschaften, auch eine Förderung der zirkulären Migration.

Dabei machte die Kommission deutlich, dass sie unter zirkulärer Migration eine mehrfache Wanderung zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland verstand, beispielsweise eine nochmalige befristete Beschäftigung von Arbeitnehmern, die bereits an Migrationsprogrammen teilgenommen haben und die nach Ablauf des Vertrags in ihr Land zurückgekehrt sind. Der entwicklungspolitische Nutzen von wiederholten Wanderungen liege im Transfer von Kenntnissen und Fähigkeiten zwischen Aufnahme- und Herkunftsländern. So könnten auch die negativen Wirkungen des Braindrain, der Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte, reduziert werden. Zirkuläre Migration könne auch den erfolgreichen Mitgliedern einer Diaspora helfen, in ihrem Heimatland zu investieren und dort Beschäftigung zu schaffen.⁷¹

Auch das Europäische Parlament befasste sich bereits vor der deutsch-französischen Initiative mit zirkulärer Migration. Im Bericht über „Entwicklung und Migration“ vom Juni 2006 unterstützte es die Kommissionsvorschläge: Die zirkuläre Migration biete durch den wechselnden

Aufenthalt im Herkunfts- und Zielland große Chancen für die Entwicklung der Aufnahme- und Herkunftsländer. Union und Mitgliedstaaten sollten die zirkuläre Migration fördern, indem sie Programme für befristete Migration initiieren und beispielsweise Mehrfachvisa für bestimmte Personen ausstellen.

Unterschiedliche Konzepte

Während die Kommission deutlich machte, dass es ihr um wiederholte Wanderungen und dabei im Grunde um die entwicklungsorientierte Förderung internationaler Mobilität ging, ließen die Innenminister in ihrem Strategiepapier in zweifacher Hinsicht andere Auffassungen und Schwerpunktsetzungen erkennen.

Zum einen ließen sie offen, was sie unter zirkulärer Migration verstanden. Sie verzichteten auf den Hinweis, dass es sich um wiederholte Wanderungen handeln könne und nahmen damit zumindest den Eindruck in Kauf, es ginge ihnen um einmalige Wanderungen. Zum anderen unterschieden sich die Zielsetzungen. Die Minister wiesen zwar ebenfalls auf den entwicklungspolitischen Nutzen hin, legten den Schwerpunkt aber auf die Steuerung und Begrenzung von Migration. Der Obersatz lautete: „Wir wünschen keine ungesteuerte Zuwanderung in unsere Arbeitsmärkte und unsere Sozialsysteme.“

In diesem Verständnis dient zirkuläre Migration primär der Steuerung von Migration, indem „Quoten der Arbeitsmigration für bestimmte Berufe“ festgelegt werden. Dabei, so die Minister, müsse die Steuerung der Arbeitsmigration jedoch weiterhin in nationaler Verantwortung bleiben. Die Wirtschaftslagen und Bedürfnisse der Arbeitsmärkte in der EU seien so unterschiedlich, dass die Mitgliedstaaten ausreichende Flexibilität bräuchten, um auf Veränderungen schnell und angemessen reagieren zu können. Bei den Quoten solle es sich daher prinzipiell um nationale Quoten handeln, welche die Mitgliedstaaten dann freiwillig

71 Dieses Verständnis von zirkulärer Migration hat die Kommission seither bei verschiedenen Gelegenheiten bekräftigt, so in ihrer „Mitteilung über vorrangige Maßnahmen zur Lösung von Migrationsproblemen“ vom November 2005 (KOM 2005), 621), im „Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung“ vom Dezember 2005 (KOM 2005, 409), im „Programm für Zusammenarbeit mit Drittländern“ vom Januar 2006 (KOM 2006, 26), im „Beitrag zur Position der EU im Rahmen des Hochrangigen Dialogs der Vereinten Nationen“ vom Juli 2006 (KOM 2006, 409) und in ihrer Mitteilung zum „Gesamtansatz zur Migrationsfrage nach einem Jahr“ vom November 2006 (KOM 2006, 735).

an die Kommission melden könnten. Diese Quoten könnten dann auch die Verhandlungen der Kommission mit Drittstaaten über die Rückübernahme (irregulärer) Migranten unterstützen. Mit diesem Hinweis machten die Minister noch einmal deutlich, dass es ihnen in erster Linie um die Reduzierung irregulärer Zuwanderung durch befristete Zuwanderungsprogramme ging.

Demgegenüber spielten entwicklungspolitische Ziele der zirkulären Migration eine geringere Rolle. Die Minister wiesen lediglich darauf hin, dass „temporäre Bildungsvisa“ an ausgewählte Migranten vergeben werden könnten, um diesen eine berufliche Bildung oder Weiterbildung zu ermöglichen. Auch könnten mit an Stipendien gekoppelten Bildungsvisa die Bildungseliten der Herkunftsländer gefördert werden.

Offene Fragen

Schäuble und Sarkozy haben der europäischen Migrationspolitik – trotz oder vielleicht auch gerade wegen der Unschärfe ihrer Initiative – einen wichtigen Impuls gegeben, weil sie das Thema der Arbeitsmigration wieder auf die politische Agenda der EU gebracht haben. Gleichwohl ist zu befürchten, dass sie keine nachhaltige Wirkung erzielen wird, wenn nicht die zahlreichen offenen Fragen geklärt werden. Bislang sind vor allem drei Fragen ungeklärt:

- Soll mit dem Konzept primär eine Reduzierung der irregulären Zuwanderung erreicht werden, oder geht es um die Nutzung des wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Potenzials dieser Zuwanderungsform?
- Soll es sich bei zirkulärer Migration um einmalige oder mehrfache Wanderungen handeln?
- Wie kann die zirkuläre Migration in ein integrales Migrationskonzept eingebunden werden?

Es ist offensichtlich, dass vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung in Europa und dem bereits mittelfristigen Arbeitskräftebedarf zumindest für bestimmte Berufsgruppen Programme zur dauerhaften Zuwanderung entwickelt werden müssen und dass eine Förderung der

zirkulären Migration viel versprechende Potenziale birgt. Gleichwohl muss bedacht werden, dass temporäre Zuwanderungen nur einen Teil der benötigten Zuwanderung darstellen und dass zu einem umfassenden Ansatz auch Überlegungen gehören, wie der Übergang von temporären zu dauerhaften Aufenthalten gestaltet werden kann und unter welchen Bedingungen er ermöglicht werden soll.

6.3 Bluecard

Im Amsterdamer Vertrag wurde in Bezug auf die Regelung der Arbeitsmigration – wie auch für andere umstrittene migrationspolitische Bereiche – Einstimmigkeit vereinbart. Dies hat auch die Einigung auf Regelungen zur Förderung der Zuwanderung von hoch Qualifizierten erschwert. Bereits im Jahr 2001 hatte die EU-Kommission einen Richtlinienentwurf zur Steuerung der wirtschaftlichen Einwanderung vorgelegt,⁷² der den Themenkomplex insgesamt regeln sollte. Darin wurden gemeinsame Kriterien für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbstständigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit vorgeschlagen, einschließlich von Verfahren zur Prüfung der wirtschaftlichen Notwendigkeit und der Auswirkungen. Er enthielt zudem den Vorschlag eines kombinierten Genehmigungsverfahrens für die Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis („One-Stop-Government“). Die Regelungen sollten den Mitgliedstaaten einen hinreichend flexiblen Rahmen bieten, um auf wirtschaftliche und demographische Entwicklungen reagieren zu können, ihre Befugnisse hinsichtlich der Wanderungssteuerung sollten gewahrt bleiben. Der Vorschlag traf bei den anderen europäischen Institutionen zwar auf Zustimmung, kam aber im Rat nicht über eine erste Lesung hinaus und wurde schließlich von der Kommission Barroso zurückgezogen.⁷³

Im Jahr 2004 unternahm die Kommission einen neuen Vorstoß und legte ein Grünbuch zur Wirtschaftsmigration vor,⁷⁴ im Dezember 2005

72 Europäische Kommission 2001: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbstständigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit, KOM (2001), 386, Brüssel

73 Vgl. Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments 2007: Arbeitsdokument über den Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung, Brüssel/Strassburg.

74 Europäische Kommission 2004: Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration, KOM (2004), 811, Brüssel.

dann den „Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung“. Dieser enthielt zunächst den Entwurf einer Rahmenrichtlinie, die jedem legal beschäftigten Drittstaater Gleichbehandlung im Hinblick auf die Arbeitsbedingungen, den Zugang zu Bildung, die Anerkennung von Abschlüssen, die Kranken- und Rentenversicherung und auf die Besteuerung garantiert. Diese Rahmenrichtlinie soll durch vier spezifische Richtlinien für einzelne Zuwanderergruppen (hoch Qualifizierte, Saisonarbeiter, Trainees und konzerninternen Beschäftigte) ergänzt werden.

Vorgelegt wurde bislang der Richtlinienentwurf für hoch Qualifizierte, die so genannte Bluecard-Richtlinie.⁷⁵ Hierzu schlägt die Kommission vor, hoch Qualifizierten und deren Familienangehörigen einen schnellen und einen privilegierten Zugang zum Arbeitsmarkt zu bieten. Das Verfahren soll innerhalb von 30 Tagen abgeschlossen sein. Die Genehmigung soll zunächst zwei Jahre gültig sein, aber verlängert werden können. Die wichtigste Voraussetzung für die Zuwanderung ist die Qualifikation (höherer Bildungsabschluss oder dreijährige Berufspraxis) und ein dreifaches Mindestbruttogehalt.

In ihrer Begründung argumentiert die Kommission, dass für die hoch Qualifizierten ein bedarfs- und nachfrageorientiertes Verfahren benötigt werde. Das Verfahren sieht keine automatische EU-weite Zulassung vor, die Mitgliedstaaten sollen auch weiterhin selbst über die Zulassung dieser Migranten zu ihrem Arbeitsmarkt entscheiden (auch bei einem vorhergehenden Aufenthalt in einem anderen EU-Staat). Vorgesehen sind zudem Übergangsregelungen für die Beitrittsländer sowie Vorkehrungen gegen den Braindrain. Nach zwei Jahren regulären Aufenthaltes sollen die Zuwanderer freien Zugang zu jeder qualifizierten Beschäftigung erhalten. Eine vorübergehende kurze (bis 3 Monate) Arbeitslosigkeit soll kein Hindergrund sein, eben so wenig eine bis zu zweijährige Abwesenheit. Die Aufenthaltszeiten sollen für ein Daueraufenthaltsrecht akkumuliert werden können.⁷⁶

Der Bluecard-Vorschlag fand unterschiedliche Resonanz in den Mitgliedstaaten. In Deutschland beispielsweise entbrannte ein innenpolitischer Streit über die Notwendigkeit und die Ausgestaltung des Richtlinienvorschlags. Die Gegner äußerten vor allem Bedenken, dass die Regelung zu einem schwerwiegenden Kontrollverlust in der Migrationspolitik führen werde. Ob der Richtlinienvorschlag in dieser Form politische Zukunft hat, lässt sich zur Zeit noch nicht vorhersagen, eine gewisse Skepsis in Bezug auf die Realisierungschancen ist aber angebracht.

Sachlich betrachtet gibt es keine Alternative zu einer intensiveren europäischen Zusammenarbeit. Es ist offensichtlich, dass die Zuwanderungen in die EU und in die europäischen Staaten künftig weiter zunehmen werden und dass der wirtschaftliche und demographische Bedarf an Zuwanderern steigen wird. Eine problembezogene und realistische europäische Migrationspolitik muss diesen künftigen Zuwanderungsbedarf antizipieren, die Zuwanderung sozialverträglich gestalten, dabei die Verpflichtungen des humanitären Völkerrechtes und die weltpolitische Einbettung der europäischen Staaten berücksichtigen sowie einen Beitrag zur Bekämpfung von Wanderungsursachen leisten. Hierzu hat der Europäische Rat im Dezember 2005 mit seinem „Gesamtansatz zur Migrationsfrage“ und dem Aktionsplan für Afrika und den Mittelmeerraum einen konzeptuellen Rahmen und erste Maßnahmen beschlossen.

Zur Reduzierung von Wanderungsursachen können auch die humanitäre Hilfe und die Entwicklungszusammenarbeit der EU beitragen. Möglicherweise können auch die derzeit diskutierten neuen befristeten Zuwanderungsmöglichkeiten im Rahmen der Mobilitätspartnerschaften zur Reduzierung der irregulären Zuwanderung nach Europa beitragen. Dafür müssten die Mitgliedstaaten allerdings entsprechende Aufnahmekontingente festlegen, was derzeit noch nicht in Sicht ist.

75 Europäische Kommission 2007: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung, KOM (2007), 637, Brüssel.

76 Vgl. zum Überblick Guild, Elspeth 2007: EU Policy on Labour Migration. A First Look at the Commission's Blue Card Initiative, CEPS Policy Briefs, Nr. 145, Brüssel.

7. Fazit und Handlungsempfehlungen

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die gegenwärtige Steuerung der Arbeitsmigration in Deutschland nicht das Ergebnis strategischer Planung, sondern jahrzehntelanger Ad-hoc-Reaktionen auf aktuelle Gegebenheiten ist. Die Regelungen sind nicht geeignet, die Arbeitsmigration so zu steuern, dass ihre wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Chancen optimal genutzt werden können. Diese Defizite gelten auch nach Inkrafttreten und Novellierung des Zuwanderungsgesetzes.

Eine entscheidende Voraussetzung für die Entwicklung eines umfassenden Konzeptes zur Steuerung der Arbeitsmigration (und der Migration allgemein) besteht darin, die Defizite der bestehenden Steuerungsinstrumente und den politischen Handlungsbedarf zu erkennen. Hier ist in Deutschland in jüngster Zeit im Hinblick auf die Gestaltung der Arbeitsmigration politische Bewegung zu erkennen.

Der Handlungsbedarf vor allem im Hinblick auf die Regelung der Zuwanderung von Fachkräften und hoch Qualifizierten ist groß. Ein Grund ist, dass qualifizierte Arbeitskräfte für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit wissensbasierter und exportabhängiger Volkswirtschaften unverzichtbar sind. Das betrifft nicht nur Deutschland, und entsprechend groß ist die internationale Konkurrenz um diese Arbeitskräfte. Viele Länder – darunter auch andere EU-Staaten – entwickeln Strategien zur Anwerbung, einige haben bereits entsprechende Programme umgesetzt.

Aufgrund von früheren und aktuellen Versäumnissen bei der Aus- und Weiterbildung inländischer Arbeitskräfte besteht in Deutschland ein Mangel an Fachkräften, der nicht ohne Weiteres aus der (immer noch viel zu großen) Zahl inländischer Arbeitsloser und aus einer Ausschöpfung anderer Arbeitskräftepotenziale, beispielsweise durch eine höhere Frauenerwerbsquote,

eine Verkürzung der Ausbildungsdauer oder durch ein niedrigeres Renteneintrittsalter, gedeckt werden kann.

Einige Branchenverbände melden einen anhaltenden Bedarf, und dieser wird künftig aller Wahrscheinlichkeit nach aufgrund der demographischen Entwicklung weiter zunehmen. Legt man die Kriterien der Lissabon-Strategie zugrunde, wonach der Anteil der Ausgaben für Forschung und Entwicklung am Bruttoinlandsprodukt auf 3 Prozent steigen soll (was eine erheblich höhere Zahl von Ingenieuren und sonstigen Akademikern bedingen würde), würden bereits in den nächsten zehn Jahren jährlich zwischen 110.000 und 170.000 Ingenieure und Naturwissenschaftler fehlen.

Die Zuwanderung nach Deutschland nimmt derzeit aber nicht zu, sondern ab. Außerdem steigt auch noch die Zahl der Abwanderer, unter denen viele hoch Qualifizierte sind. Durch diesen Braindrain gehen Potenziale verloren, und der Fortzug kann dazu führen, dass für potenzielle hoch qualifizierte Zuwanderer die Attraktivität Deutschlands als Zielland weiter abnimmt.

Insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen, die den Wirtschaftsstandort Deutschland immer noch entscheidend prägen, ist diese Entwicklung nachteilig, da diese nicht wie große internationale Unternehmen ihren Fachkräftebedarf aus konzerninternen Arbeitsmärkten decken oder Produktionen in Unternehmensteile in anderen Ländern verlagern können.

Der deutsche Arbeitsmarkt weist sowohl kurz- und mittelfristig als auch langfristig einen tendenziell steigenden Bedarf an qualifizierten Zuwanderern auf. Außerdem ist zu erwarten, dass der Bedarf an gering qualifizierten Arbeitskräften, beispielsweise von Saisonarbeitskräften, hoch bleiben wird.

Das Zuwanderungsgesetz von 2005 hat (auch nach seiner Novellierung 2007) keinen nachhaltigen Beitrag zur Reduzierung der Engpässe bei qualifizierten Arbeitskräften geleistet. Es hat zwar deutliche Fortschritte bei den Bemühungen um eine Integration von Zuwanderern gegeben, nicht aber bei der Steuerung der Zuwanderung. Insbesondere wurden keine Fortschritte bei der Zuwanderung von hoch Qualifizierten erzielt. Die langjährige Struktur der Arbeitskräftezuwanderung nach Deutschland mit einem mittleren Anteil an Arbeitsmigranten und einem im internationalen Vergleich hohen Anteil Familienangehöriger hat sich nicht verändert. Hier ist ein Umsteuern notwendig.

Aus der in dieser Studie vorgenommenen Analyse der bisherigen deutschen und europäischen Migrationspolitik, der Wanderungstrends und Wanderungspotenziale, der damit verbundenen politischen Herausforderungen, der gegenwärtigen Regelung der Zuwanderung sowie den Überlegungen zur Ergänzung der Steuerungsinstrumente für Fachkräfte und hoch Qualifizierte lassen sich vor dem Hintergrund der sich fortentwickelnden europäischen Migrationspolitik einige grundsätzliche Empfehlungen für die Politik zur Steuerung der Arbeitsmigration formulieren:

1. Ein umfassender Ansatz zur arbeitsbezogenen Zuwanderung sollte diesen Bereich insgesamt regeln, also abgestimmte Regelungen für die Anwerbung und Beschäftigung hoch qualifizierter, qualifizierter und gering qualifizierter Arbeitskräfte enthalten. Während derzeit kein unmittelbarer Änderungsbedarf bei den Regelungen für gering qualifizierte Arbeitskräfte zu erkennen ist, weil sich die betreffenden Regelungen als wirkungsvoll und für den derzeitigen Bedarf als ausreichend erwiesen haben, besteht deutlicher Handlungsbedarf bei der Steuerung der Zuwanderung von qualifizierten und hoch qualifizierten Arbeitskräften.
2. In Deutschland (wie auch in vielen anderen EU-Mitgliedstaaten) ist die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nach wie vor ein zentrales politisches Thema, und viele Wähler messen die Regierung an ihrer Fähigkeit, dieses Problem zu bewältigen. Das gilt selbst dann, wenn

die Handlungsmöglichkeit der Regierung angesichts der wirtschaftlichen Globalisierung und der politischen und wirtschaftlichen Integration der EU eingeschränkt ist. Öffentliche Akzeptanz für neue Regelung zur Arbeitsmigration kann grundsätzlich nur gefunden werden, wenn nachgewiesen wird, dass die betreffenden Arbeitskräfte benötigt werden und sie keine inländischen Arbeitskräfte verdrängen.

3. Zur Bewältigung des kurz- und mittelfristigen Bedarfs an qualifizierten Zuwanderern sollte ein indikatorengestütztes Engpass-Verfahren, wie es der Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration vorgeschlagen hat, eingeführt werden. Für dieses Verfahren müssen die Bewerber ein Arbeitsplatzangebot nachweisen. Um eine Verdrängung inländischer Arbeitskräfte auszuschließen, bleibt für diese Arbeitskräfte eine Vorrangprüfung bestehen, allerdings keine individuelle wie bisher, sondern eine globale. Dazu würde an Hand von Indikatoren festgestellt, ob in einem Teilarbeitsmarkt ein struktureller und aus dem inländischen Arbeitsmarkt nicht zu deckender Bedarf besteht. Wenn der Bewerber über eine bestimmte Qualifikation verfügt (und beispielsweise ein Fachhochschulstudium oder eine mindestens dreijährige Berufsausbildung absolviert hat), kann er eine befristete Aufenthaltserlaubnis mit Verlängerungsmöglichkeit und einer Niederlassungsperspektive erhalten. Dieses Verfahren sollte in einem Pilotprojekt getestet werden.
4. Für die Deckung des mittel- und langfristigen Bedarfs an hoch qualifizierten Zuwanderern sollten hingegen möglichst großzügige Verfahren gefunden werden. Für sie sollten keine wesentlichen Zuwanderungshindernisse bestehen. Im Gegensatz zu dem arbeitsmarktorientierten Verfahren für qualifizierte Arbeitskräfte sollte für diese Zuwanderer ein humankapitalbezogener Ansatz gewählt werden. Hierfür würde sich ein Punkteverfahren eignen, wie es unter anderem von der Süßmuth-Kommission vorgeschlagen wurde. Ein solches Verfahren geht davon aus, dass ein hoch qualifizierter

- Zuwanderer allein aufgrund seiner Fähigkeiten einen angemessenen Arbeitsplatz in Deutschland finden kann. Ein Bewerber muss daher kein Arbeitsplatzangebot nachweisen. Die Qualifikation des Bewerbers wird durch ein Punkteverfahren festgestellt, in dem vor allem Kriterien wie Bildung, Sprachkenntnisse und Berufserfahrung bewertet werden, in dem aber auch weitergehende Kriterien wie z.B. demographische Komponenten (mitziehende Partner und Kinder) berücksichtigt werden könnten. Bewerber, welche die Punktzahl erfüllen, könnten eine unbeschränkte Arbeitserlaubnis und eine Niederlassungserlaubnis erhalten, einschließlich des Rechts auf Familiennachzug. Das Punktesystem würde auf jährlichen Zuwanderungsobergrenzen beruhen, die von der Bundesregierung unter Einbeziehung der Sozialpartner und der Bundesländer festgelegt werden. Die Kriterien und deren Gewichtung müssten regelmäßig überprüft werden.
5. Eine Bemühung um qualifizierte Zuwanderer kann nur dann erfolgreich sein, wenn die Rahmenbedingungen zuwanderungsfreundlich sind. Schwerfällige Verwaltungsprozeduren und abweisendes Verhalten von Behördenmitarbeitern schrecken ab. Für eine positive Nutzung von Ermessensspielräumen sind entsprechende Vorgaben der übergeordneten Dienststellen, letztlich die Vorgaben aus den Ministerien, entscheidend. Solange von dort eine restriktive Politik vorgegeben wird, wird sich am Verhalten der Mitarbeiter vor Ort nichts ändern.
 6. Bei der Gestaltung der Zuwanderungsregelungen muss die Entwicklung der europäischen Zuwanderungspolitik beachtet werden. Insbesondere die kürzlich von der EU-Kommission vorgelegten (von den Mitgliedstaaten aber zurückhaltend aufgenommenen) Vorschläge für eine europäische Blue Card stellen einen viel versprechenden Ansatz dar, weil sie auf den europäischen Arbeitsmarkt zielen. Ihr Kern ist eine europäische Mobilitätsgarantie, wonach zugewanderte hoch Qualifizierte nach zweijähriger Tätigkeit in einem EU-Land eine Tätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat ausüben können, falls sie die dort verlangten Voraussetzungen erfüllen. Mit diesem Zugang zum gesamteuropäischen Arbeitsmarkt würde die Blue Card einen zusätzlichen Anreiz für hoch Qualifizierte bieten, in die EU zu kommen.
 7. Die erwünschte Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften müsste durch eine gezielte Anwerbestrategie im Ausland unterstützt werden. Hierbei könnten Botschaften, Konsulate, Handelskammern und Unternehmen für Deutschland werben und über Studienmöglichkeiten, Arbeitsmöglichkeiten und Arbeitsbedingungen informieren.
 8. Bei der Arbeitsmigration müssen die ambivalenten entwicklungspolitischen Folgen für die Herkunftsländer beachtet werden. Über einige Möglichkeiten zur Verbesserung der Entwicklungswirkungen wird bereits diskutiert, beispielsweise über den Verzicht auf die Abwerbung von im Herkunftsland dringend benötigten Arbeitskräften (Gesundheitsbereich) oder über die Erleichterung von Rücküberweisungen. Um die Fehler der früheren Gastarbeiteranwerbung zu verhindern, müssen Verfahren entwickelt werden, die den Migranten die Rückkehr erleichtern (Reintegrationsprogramme) und die der Dequalifizierung durch die Tätigkeit im Ausland entgegenwirken (Ausbildungsmaßnahmen von Unternehmen und Staat).
 9. Aus den Integrationsproblemen vor allem der Zweiten und Dritten Generation müssen Konsequenzen gezogen werden. In der Frühphase der Gastarbeiteranwerbung wurde in vielen Ländern auf Integrationsmaßnahmen verzichtet. Diese Versäumnisse sind heute nur noch mit größtem Aufwand auszugleichen, oftmals gelingt es gar nicht mehr. Daher sollten künftig auch temporäre Arbeitsmigranten von Anfang an Integrationsangebote erhalten. Bislang gibt es keine solchen Konzepte für eine „Integration auf Zeit“, sie sind aber für einen umfassenden Ansatz unverzichtbar.

10. Eine fragmentierte und konzeptlose Migrationspolitik der Mitgliedstaaten und fehlende legale Zuwanderungsmöglichkeiten fördern den Missbrauch des Asylrechts und die Zunahme der irregulären Zuwanderung. Die aktuellen Vorschläge, durch ein Angebot begrenzter Zuwanderungskontingente die irreguläre Zuwanderung zu reduzieren, sollten schnellstmöglich auf ihre Wirksamkeit getestet werden. An solchen Pilotprojekten soll-

ten sich alle EU-Staaten beteiligen, da zu kleine Kontingente möglicherweise keine messbaren Auswirkungen auf irreguläre Migration und den Asylmissbrauch haben werden. Bei der anstehenden Vollendung des EU-Asylsystems sollte zudem der derzeit kaum noch vorhandene Flüchtlingsschutz wieder gestärkt werden. Auch dies könnte zur Reduzierung irregulärer Migration und zu einer geregelten Steuerung der Migration beitragen.

Literaturverzeichnis

- Ackers, Louise 2005: Moving People and Knowledge: Scientific Mobility in the European Union, *International Migration* 43, Nr. 5, 99–131.
- Angenendt, Steffen 1997: Deutsche Migrationspolitik im neuen Europa, Leske und Budrich, Opladen.
- Angenendt, Steffen 2002: Einwanderungspolitik und Einwanderungsgesetzgebung in Deutschland 2000–2001, in: Klaus J. Bade u.a. (Hg.): *Migrationsreport 2002: Fakten – Analysen – Perspektiven*, Frankfurt a. M., 31–59.
- Angenendt, Steffen 2007: Irreguläre Migration als internationales Problem. Probleme, Risiken, Optionen, SWP-Studie, Berlin.
- Angenendt, Steffen 2007: Zirkuläre Migration. Ein tragfähiges migrationspolitisches Konzept?, SWP-Aktuell 2007/A 27, Berlin.
- Angenendt, Steffen/Kruse, Imke 2004: Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland 2002/03 – der Kampf um das Zuwanderungsgesetz, in: Klaus J. Bade u.a. (Hg.): *Migrationsreport 2004: Fakten – Analysen – Perspektiven*, Frankfurt a. M., 175–202.
- Angenendt, Steffen/Kruse, Imke/Orrén, Henry Edward 2003: The Failure of Immigration Reform in Germany, *German Politics*, Nr. 3, 129–145.
- Angenendt, Steffen/Parkes, Roderick 2007: Das Grünbuch zum EU-Asylsystem: Notwendig, aber nicht hinreichend, SWP-Aktuell Oktober 2007/A 50, Berlin.
- Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments 2007: Arbeitsdokument über den Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung, Brüssel/Strasburg.
- Bade, Klaus J. 1994: *Ausländer – Aussiedler – Asyl in der Bundesrepublik Deutschland*, Hannover/Bonn.
- Barroso, José Manuel Durão 2007: Opening remarks of President Barroso – Legal Immigration, Press conference, 23.10. 2007, Strasburg.
- Bauer, Thomas K./Kunze, Astrid 2004: The Demand for High-Skilled Workers and Immigration Policy, *Brussels Economic Review*, Bd. 47, Nr. 1, 57–75.
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2007: Siebter Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin.
- BITKOM 2007: Standpunkte zur Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte. Den Wettbewerb um die besten Köpfe gewinnen, Berlin.
- Boeri, Tito/Brücker, Herbert 2005: Why are Europeans so Tough on Migrants?, *Economic Policy. A European Forum*, Vol. 20, No. 44, 629–703.
- Bogai, Dieter 2001: Das Modell arbeitsmarktbezogener Zuwanderung der Zuwanderungskommission, in: *Wirtschaftsdienst*, 81. Jg., Nr. 9, 506–512.
- Bommes, Michael et al. (Hg.) 2004: *Organisational Recruitment and Patterns of Migration, Interdependencies in an Integrating Europe*, IMIS-Beiträge, Heft 25, Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien, Osnabrück.
- Bonin, Holger 2002: Eine fiskalische Gesamtbilanz der Zuwanderung nach Deutschland., IZA Discussion Paper 516, Bonn.
- Bonin, Holger 2006: Der Finanzierungsbeitrag der Ausländer zu den deutschen Staatsfinanzen: Eine Bilanz für 2004, IZA Discussion Paper 2444, Bonn.
- Borjas, George J. 2003: The Labour Demand Curve is Downward-Sloping: Reexamining the Impact of Immigration on the Labour Market, *Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, Cambridge MA, 1335–1374.
- Borrmann, Christine/Jungnickel, Rolf/Keller, Dietmar 2007: Standort Deutschland – abgeschlagen im Wettbewerb um Hochqualifizierte? *Wirtschaftsdienst*, Nr. 2, Hamburg, 127–134.
- Breitkreutz, Katharina/Franßen-de la Cerda, Boris/Hübner, Christoph 2007: Das Richtlinienumsetzungsgesetz und die Fortentwicklung des deutschen Aufenthaltsrechts, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR)*, Nr. 10, 341–347 und ZAR Nr. 11/12, 381–386.

- Brücker, Herbert 2007: Migration als Therapie für Fachkräftemangel?, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hg.), Fachkräftebedarf der Wirtschaft. Materialsammlung C: Ansatzpunkte für Therapien, Nürnberg.
- Brücker, Herbert/Defoort, Cécily 2006: The (Self-)Selection of International Migrants Reconsidered: Theory and New Evidence. IZA Discussion Paper, 2052, Bonn.
- Brücker, Herbert/Engerer, Hella/Thießen, Ulrich 2006: Zuwanderung zum Zwecke der Erwerbstätigkeit im demographischen Wandel, DIW, Berlin.
- Brücker, Herbert/Kohlhaas, Michael/Nottmeyer, Olga 2004: Möglichkeiten der quantitativen und qualitativen Ermittlung von Zuwanderungsbedarf in Teilarbeitsmärkten in Deutschland – Eine Analyse der Effekte der Migration in heterogenen Arbeitsmärkten, Berlin.
- Brücker, Herbert/ Ringer, Sebastian 2008: Ausländer in Deutschland. Vergleichsweise schlecht qualifiziert, IAB-Kurzbericht, Nr.1, Nürnberg.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2006: Migration, Asyl und Integration in Zahlen, Nürnberg.
- Bundesministerium des Innern 2006: Bericht zur Evaluierung des Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz), Berlin.
- Bundesministerium des Innern 2006: Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung (Migrationsbericht 2005), Berlin.
- Bundesministerium des Innern 2007: Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung (Migrationsbericht 2006), Berlin.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) 2007: Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands, Berlin.
- Bundesregierung 2004: Wachstum und Beschäftigung für die Jahre bis 2010. Position der Bundesregierung zur Halbzeitbilanz der Lissabon-Strategie, Berlin.
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2007: Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen, Berlin.
- Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung 2002: Zukunft von Bildung und Arbeit. Perspektiven von Arbeitskräftebedarf und -angebot bis 2015, in: Materialien zur Bildungsplanung und Forschungsförderung, Nr. 104/2002, Bonn.
- CDU 2007: Freiheit und Sicherheit. Grundsätze für Deutschland. Beschluss des 21. Parteitags der CDU Deutschlands, Hannover.
- Chawla, Mukesh/Betcherman, Gordon/Banerji, Arup 2007: From Red to Gray. The “Third Transition” of Aging Populations in Eastern Europe and the Former Soviet Union, World Bank, Washington D.C.
- Chiswick, Barry R. 1999: Are Immigrants Favorably Self-Selected? The American Economic Review, Papers and Proceedings, 89, Pittsburgh, 181–185.
- Derst, Peter/Heß, Barbara/von Loeffelholz, Hans-Dietrich 2006: Arbeitsmarkteteiligung von Ausländern im Gesundheitssektor in Deutschland, Working Paper Nr. 6, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.
- Deutsche Islam Konferenz (DIK) 2008: Zwischen-Resümee der Arbeitsgruppen und des Gesprächskreises. Vorlage für die 3. Plenarsitzung der DIK am 13. März 2008, Berlin.
- Deutscher Akademischer Austausch Dienst (Hg.) 2006: Wissenschaft weltoffen 2006. Daten und Fakten zur Internationalität von Studium und Forschung in Deutschland, W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld.
- Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand 2008: Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit. Begleitmaßnahmen für die zweite Phase der Übergangsfristen, Arbeitsmaterialien zur Migrationspolitik, Berlin.
- Deutscher Industrie- und Handelskammertag 2005: Ruhe vor dem Sturm, Arbeitskräftemangel in der Wirtschaft, DIHK-Unternehmensbefragung, Berlin.
- Diehl, Claudia 2007: Materialband und Endbericht zur Neuzuwandererbefragung. Pilotstudie 1. und 2. Welle. Materialien zur Bevölkerungswissenschaft, Heft 122, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Wiesbaden.
- Diehl, Claudia/Dixon, David 2005: Zieht es die Besten fort? Ausmaß und Formen der Abwanderung deutscher Hochqualifizierter in die USA, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Bd. 57, Nr. 4, 714–734.

- Dostal, Werner/Reinberg, Andreas 1999: Arbeitskräftelandschaft 2010. Teil 2: Ungebrochener Trend in die Wissensgesellschaft, IAB-Kurzbericht, Nr. 10, Nürnberg.
- Ette, Andreas 2003: Politische Ideen und Policy-Wandel: die „Green Card“ und ihre Bedeutung für die deutsche Einwanderungspolitik, in: Uwe Hunger und Holger Kolb (Hg.): Die Deutsche „Green Card“: Migration von Hochqualifizierten in theoretischer und empirischer Perspektive, IMIS-Beiträge, Heft 22, Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien, Osnabrück, 39–50.
- Europäische Kommission 2001: The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States, Brüssel
- Europäische Kommission 2001: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbstständigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit, KOM (2001) 386, Brüssel.
- Europäische Kommission 2005: Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration, KOM (2004) 811, Brüssel.
- Europäische Kommission 2005: Mitteilung über vorrangige Maßnahmen zur Lösung von Migrationsproblemen, KOM (2005), 621, Brüssel.
- Europäische Kommission 2005: Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung, KOM (2005), 669, Brüssel.
- Europäische Kommission 2006: Beitrag zur Position der EU im Rahmen des Hochrangigen Dialogs der Vereinten Nationen, KOM (2006), 409, Brüssel.
- Europäische Kommission 2006: Mitteilung der Kommission – Der Gesamtansatz zur Migrationsfrage nach einem Jahr: Schritte zur Entwicklung eines umfassenden europäischen Migrationskonzepts, KOM (2006), 735, Brüssel.
- Europäische Kommission 2006: Programm für Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Migration und Asyl, KOM (2006), 26, Brüssel.
- Europäische Kommission 2007: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung, KOM (2007), 637, Brüssel.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions 2004: Migration Trends in an Enlarged Europe, Luxemburg.
- Fuchs, Johan/Schnur, Peter/Zika, Gerd 2005: Besserung langfristig möglich, IAB-Kurzbericht Nr. 24, Nürnberg.
- Guild, Elspeth 2007: EU Policy on Labour Migration. A First Look at the Commission's Blue Card Initiative, CEPS Policy Briefs, Nr. 145, Brüssel.
- Haug, Sonja 2005: Die Datenlage im Bereich der Migrations- und Integrationsforschung. Ein Überblick über wesentliche Migrations- und Integrationsindikatoren und die Datenquellen, Working Paper 1, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.
- Haug, Sonja/Sauer, Lenore 2006: Bestimmungsfaktoren internationaler Migration. Ein Überblick über Theorien zur Erklärung von Wanderungen, in: Sozialwissenschaftlicher Fachinformationsdienst, Migration und ethnische Minderheiten, Bonn, 7–34.
- Heß, Barbara/Sauer, Leonore 2007: Migration von hoch Qualifizierten und hochrangig Beschäftigten aus Drittstaaten nach Deutschland, Working Paper Nr. 9, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.
- House of Lords, Select Committee on Economic Affairs 2008: The Economic Impact of Immigration. Volume I: Report, First Report of Session 2007–2008, London.
- Kettner, Anja/Spitznagel, Eugen 2006: Gesamtwirtschaftliches Stellenangebot: Kräftiger Anstieg nach jahrelangem Rückgang, IAB-Kurzbericht Nr. 6, Nürnberg.
- Kiehl, Melanie/Werner, Heinz 1998: Die Arbeitsmarktsituation von EU-Bürgern und Angehörigen von Drittstaaten in der EU, IAB-Werkstattbericht Nr. 7. Nürnberg.
- Kolb, Holger 2003: Pragmatische Routine und symbolische Inszenierungen – Drei Jahre Green Card, in: Sozialwissenschaftlicher Fachinformationsdienst, Migration und ethnische Minderheiten, Bonn, 7–16.
- Koppel, Oliver 2008: Nicht besetzbare Stellen für beruflich Hochqualifizierte in Deutschland. Ausmaß und Wertschöpfungsverluste, IW-Trends – Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Heft 1.

- Kunze, Mathias 2005: EU-Osterweiterung, Migration und Effekte auf dem deutschen Arbeitsmarkt, Berlin.
- Kuptsch, Christiane/Pang, Eng Fong (Hg.) 2006: Competing for global talent, International Labour Organization, Genf.
- Lavenex, Sandra 2004: Towards an International Framework for Labour Mobility? The General Agreement on Trade in Services (GATS), IMIS-Beiträge, Heft 25, Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien, Osnabrück, 23–46.
- Lederer, Harald 2004: Indikatoren der Migration: Zur Messung des Umfangs und der Arten von Migration in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des Ehegatten- und Familiennachzugs sowie der illegalen Migration, Europäisches Forum für Migrationsstudien (efms), Bamberg.
- Liebig, Thomas 2005: A New Phenomenon: The International Competition for Highly-Skilled Migrants and Its Consequences for Germany, Bern.
- Longhi, Simonetta/Nijkamp, Peter/Poot, Jacques 2005: A Meta-Analytic Assessment of the Effect of Immigration on Wages, *Journal of Economic Surveys*, 19(3), 451–477.
- Longhi, Simonetta/Nijkamp, Peter/Poot, Jacques 2006: The Impact of Immigration on the Employment of Natives in Regional Labour Markets: A Meta-Analysis, IZA Discussion Paper 2044, Bonn.
- Niebuhr, Annkatrin 2007: Migrationseffekte: Zuzug Hochqualifizierter stärkt Innovationskraft der Regionen – kulturelle Vielfalt in der Erwerbsbevölkerung wirkt positiv auf die Zahl der Patentanmeldungen, IAB-Kurzbericht 12, Nürnberg.
- OECD 2006: International Migration Outlook 2006 (Statistical Annex), Paris.
- Ottaviano, Gianmarco/Peri, Giovanni 2006: Rethinking the Effects of Immigration on Wages, NBER Working Paper 12497, Cambridge MA.
- Özden, Caglar/ Schiff, Maurice (Hg.) 2006: International Migration, Remittances and the Brain Drain, World Bank, Washington D. C., 151–199.
- Pethe, Heike 2006: Internationale Migration hoch qualifizierter Arbeitskräfte: Die Greencard-Regelung in Deutschland, Wiesbaden.
- Petrongolo, Barbara/ Pissarides, Christopher A. 2001: Looking into the black box: A survey of the matching function, *Journal of Economic Literature* 39, Pittsburgh, 390-431.
- Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Migrant Stock: The 2005 Revision, New York.
- Population Reference Bureau 2007: World Population Data Sheet 2007, Washington D.C. (deutsche Ausgabe: Deutsche Stiftung Weltbevölkerung, DSW-Datenreport 2007, Hannover 2007, <http://www.weltbevoelkerung.de>)
- Prenzel, Manfred u.a. (Hg.) 2004: PISA 2003. Der Bildungsstand der Jugendlichen in Deutschland. Ergebnisse des zweiten internationalen Vergleichs, Münster.
- Prenzel, Manfred u.a. (Hg.) 2007: PISA 2006. Die Ergebnisse der dritten internationalen Vergleichsstudie, Münster.
- Reinberg, Alexander/ Hummel, Markus 2003: Steuert Deutschland langfristig auf einen Fachkräftemangel zu?, IAB-Kurzbericht Nr. 9, Nürnberg.
- Reinberg, Alexander/ Hummel, Markus 2007: Der Trend bleibt – Geringqualifizierte sind häufiger arbeitslos, IAB-Kurzbericht Nr. 18, Berlin.
- Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration 2004: Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen, Jahresgutachten 2004, Berlin. http://www.dstgb.de/homepage/kommunalreport/archiv2004/newsitem00997/997_3_1092.pdf
- Saint-Paul, Gilles 2004: The Brain Drain: Some Evidence from European Expatriates in the United States, IZA-Discussion Paper, Nr. 1310, Bonn.
- Sauer, Leonore/Ette, Andreas 2007: Auswanderung aus Deutschland. Stand der Forschung und erste Ergebnisse zur internationalen Migration deutscher Staatsbürger, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Wiesbaden.
- Schäfer, Holger 2004: Möglichkeiten der quantitativen und qualitativen Ermittlung von Zuwanderungsbedarf in Teilarbeitsmärkten in Deutschland. Grundlagen einer Indikatorik für eine arbeitsmarktbezogene Zuwanderung, Berlin.

- Schnur, Peter/Zika, Gerd Zika 2007: Die Grenzen der Expansion. Arbeitskräftebedarf bis 2025, IAB-Kurzbericht, Nr. 26, Nürnberg.
- Schupp, Jürgen et al. 2005: Internationale Mobilität von deutschen Staatsbürgern, Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft Bd. 30, Nr. 2–3, 279–292.
- Schupp, Jürgen/Söhn, Janine/Schmiade, Nicole 2005: Internationale Mobilität von deutschen Staatsbürgern. Chance für Arbeitslose oder Abwanderung der Leistungsträger, Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, Bd. 30, Nr. 2–3, 279–292.
- SPD 2005: Vertrauen in Deutschland. Das Wahlmanifest der SPD, Berlin, 48.
- Statistisches Bundesamt 2006: Bevölkerung Deutschlands bis 2050: 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Annahmen und Ergebnisse, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt 2006: Leben in Deutschland. Haushalte, Familien und Gesundheit. Ergebnisse des Mikrozensus 2005, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt 2007: Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2005, Fachserie 1 Reihe 2.2, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt 2007: Demografischer Wandel in Deutschland, Heft 1, Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern, Wiesbaden.
- Steinhardt, Max 2007: Die Steuerung der Arbeitsmigration im Zuwanderungsgesetz – eine kritische Bestandsaufnahme aus ökonomischer Sicht, HWWI, Hamburg.
- Steinhardt, Max/Hönekopp, Elmar/Bräuninger, Michael/Radu, Dragos/Straubhaar, Thomas 2005: Effekte der Migrationssteuerung bei Erwerbstätigen durch das Zuwanderungsgesetz. Expertise im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, HWWI, Hamburg.
- Straubhaar, Thomas 2001: Ost-West-Migrationspotential: Wie groß ist es?, Discussion Paper, HWWA, Hamburg.
- Unabhängige Kommission Zuwanderung 2001: Zuwanderung gestalten, Integration fördern, Berlin. http://www.zuwanderung.de/downloads/Zuwanderungsbericht_kurz.pdf.
- United Nations Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat 2001: Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?, New York.
- von Loeffelholz, Hans Dietrich/Köpp, Günter 1998: Ökonomische Auswirkungen der Zuwanderung nach Deutschland, Schriftenreihe des RWI, NF HeftNr. 63, Berlin.
- Weber, Daniel 2008: Die Verlässlichkeit von Prognosen zum Migrationspotential nach Deutschland und deren Bedeutung für die Wirkungsanalyse – Wie kann man die Folgen der Freizügigkeit für die Bürger der neuen EU-Staaten am deutschen Arbeitsmarkt beurteilen?, in: Deutscher Gewerkschaftsbund, Arbeitsmaterialien zur Migrationspolitik. Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit. Begleitmaßnahme für die zweite Phase der Übergangsfristen. Beschluss des Bundesvorstandes des DGB, Berlin, 19–32.
- Weltkommission für Internationale Migration 2006: Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien, Berlin.
- Wienert, Hartmut 2007: Können alternde Gesellschaften dem Innovationsdruck standhalten?, in: Wirtschaftsdienst, 87. Jg., Nr. 6, 386–390.
- Wolburg, Martin 2004: Wanderung Hochqualifizierter: Fluch oder Segen?, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Internationalisierung der Arbeitsmärkte, Nürnberg, 93–119.
- World Bank 2006: Migration and Remittances. Eastern Europe and the Former Soviet Union, Washington D.C.
- Zaiceva, Anzelika 2006: Reconciling the Estimates of Potential Migration into the Enlarged European Union, IZA Discussion Paper, Bonn.
- Zerger, Frithjof 2008: Migrationssteuerung und Entwicklungseffekte durch zirkuläre Migration?, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), Heft 1, Halle, 1–5.
- Zimmermann, Klaus F. et al. 2001: Fachkräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit, Stellungnahme im Auftrag der Unabhängigen Kommission Zuwanderung der Bundesregierung, Bonn.
- Zimmermann, Klaus F. et al. 2008: Studie über die soziale Eingliederung und Arbeitsmarktintegration ethnischer Minderheiten, IZA Research Report, Nr. 16, Bonn.
- Zimmermann, Klaus F./Bonin, Holger/Fahr, Réne/ Hinte, Holger 2007: Immigration Policy and the Labor market: The German Experience and Lessons for Europe, Berlin/Heidelberg.

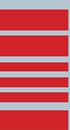
Abbildungsverzeichnis

- Abbildung 1: **Dauerhafte Zuwanderer pro Kopf, OECD-Staaten, 2005**
- Abbildung 2: **Die Qualifikation von Inlands- und Auslandsgeborenen**
- Abbildung 3: **Zuzüge und Fortzüge nach und von Deutschland 1993–2006**
- Abbildung 4: **Geburten und Sterbefälle in Deutschland 1950–2050**
- Abbildung 5: **Erwartete Veränderungen der Bevölkerung im Erwerbsalter, OECD, 2005–2020**
- Abbildung 6: **Motive für die Rekrutierung ausländischer Hochqualifizierter**
- Abbildung 7: **Bedarfs- und Verfügbarkeitsprojektionen für Ingenieure für 2014**
- Abbildung 8: **Ausnahmetatbestände nach der Beschäftigungsverordnung (BeschV)**
- Abbildung 9: **Internationale Migration nach Kategorien, 2005, ausgewählte OECD-Staaten**
- Abbildung 10: **Probleme bei der Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte**
- Abbildung 11: **Vorschlag des Zuwanderungsrates für eine engpassorientierte Zuwanderungssteuerung**
- Abbildung 12: **Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten 1975–2005**
- Abbildung 13: **Vorschlag Punktesystem (UKZU)**

Information zum Autor

Dr. Steffen Angenendt

Stiftung Wissenschaft und Politik
Forschungsgruppe Globale Fragen



Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

Wachstumsbremse Ungleichheit

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

**Defizitziel versus Ausgabenpfad –
Plädoyer für eine berechenbare Haushaltspolitik**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Mittelstand

**Auswirkungen eines Mindestlohns auf
kleine und mittlere Unternehmen
Eine betriebswirtschaftliche Analyse nach
Branchen, Betriebstypen und Standorten**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

**Auf dem Weg zum gläsernen Verbraucher?
Verbraucherschutz bei Kundenkarten und
RFID-Chips**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

**Klimaschutz und Straßenverkehr –
Effizienzsteigerung und Biokraftstoffe
und deren Beitrag zur Minderung der
Treibhausgasemissionen**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

Zukunft des Sozialstaats

- **Bildungs- und Familienpolitik**
- **Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik**
- **Sozialpolitik**

WISO Diskurse

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

(Fehl-)Entwicklungen in der Zeitarbeit?

WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

**Entscheidend ist im Betrieb
Qualifizierte Mitbestimmung als Herausforderung
für Gewerkschaften und Politik**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Dienstleistungen

**Dienstleistungen in Deutschland: besser als ihr
Ruf, dennoch stark verbesserungsbedürftig!**

Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik

**Europas Sozialpolitik als schwieriger
Aushandlungsprozess – Akteure und
Handlungsoptionen unter besonderer
Berücksichtigung der Arbeitszeitpolitik**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

**Einbürgerung – Rahmenbedingungen, Motive
und Perspektiven des Erwerbs der deutschen
Staatsangehörigkeit**

WISO Diskurs

Frauen- und Geschlechterpolitik

**Das Kind am Markt – Die öffentliche Förderung
gewinnorientierter Kleinkindbetreuung unter
der Geschlechterperspektive**

WISO direkt

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso

