

Schriftenreihe des
Rheinisch-Westfälischen Instituts
für Wirtschaftsforschung
Neue Folge Heft 68

Arbeitsmarktgesteuerte Zuwanderung

Szenarien der Zuwanderung sowie rechtliche
und institutionelle Aspekte ihrer Steuerung

Von

Ullrich Heilemann, Hans Dietrich von Loeffelholz
und Klaus Sieveking



Duncker & Humblot · Berlin

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Vorstand: Prof. Dr. Paul Klemmer (Präsident),
Prof. Dr. Ullrich Heilemann (Vizepräsident)

Verwaltungsrat: Heinrich Frommknecht (Vorsitzender); Eberhard Heinke, Dr. Dietmar Kuhnt, Dr. Henning Osthues-Albrecht (stellv. Vorsitzende); Prof. Dr.-Ing. Dieter Ameling, Manfred Breuer, Prof. Dr. Walter Eberhard, Prof. Dr. Harald B. Giesel, Marianne Halstrick-Schwenk, Dr. Thomas Köster, Rolf Hermann Nienaber, Hartmut Krebs, Heinz Putzhammer, Dr. Gerd Willamowski, Prof. Dr. Heribert Zitzelsberger

Forschungsbeirat: Prof. Dr. Joachim Frohn, Ulrich Hombrecher, Prof. Dr. Gebhard Kirchgässner, Dr. Matthias Köppel, Prof. Dr. Wim Kösters, Prof. Dr. Horst Zimmermann

Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung Neue Folge Heft 68

Schriftleitung: Prof. Dr. Paul Klemmer
Redaktionelle Bearbeitung: Joachim Schmidt

ULLRICH HEILEMANN, HANS DIETRICH VON LOEFFELHOLZ
UND KLAUS SIEVEKING

Arbeitsmarktgesteuerte Zuwanderung

**SCHRIFTENREIHE DES RHEINISCH-WESTFÄLISCHEN
INSTITUTS FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG**

NEUE FOLGE HEFT 68

Arbeitsmarktgesteuerte Zuwanderung

Szenarien der Zuwanderung sowie rechtliche
und institutionelle Aspekte ihrer Steuerung

Von

Ullrich Heilemann, Hans Dietrich von Loeffelholz
und Klaus Sieveking



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

© 2003 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0720-7212

ISBN 3-428-11031-5



Vorwort

Deutschland wird auch in Zukunft ein wichtiges Zuwanderungsziel in Europa sein. Angesichts der aus Bevölkerungsschrumpfung und -alterung resultierenden längerfristigen Arbeitsmarkterfordernisse auf der einen Seite und der bevorstehenden EU-Osterweiterung auf der anderen wird in der Öffentlichkeit zunehmend eine verstärkte Steuerung von Immigrationen diskutiert. Das Thema gewinnt insbesondere durch die *green card*-Initiative der Bundesregierung zur Anwerbung von hochqualifizierten IT-Beschäftigten aus dem Ausland an Bedeutung, und die Diskussionen über die Möglichkeiten und Grenzen einer arbeitsmarktspezifischen Steuerung zukünftiger Zuwanderungen nehmen auf allen politischen und gesellschaftlichen Ebenen zu. Die Bundesregierung hat eine Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ eingesetzt, die Anfang Juli 2001 ihre Vorschläge vorlegte; Parteien und Verbände haben ebenfalls entsprechende Überlegungen vorgestellt, und die Regierung will noch in dieser Legislaturperiode ein Gesetzesvorhaben zur Regelung der Zuwanderung abschließen.

Die vorliegende Untersuchung, die im Rahmen eines Forschungsprojekts für die Enquête-Kommission des Deutschen Bundestags „Demographischer Wandel“ entstand und Anfang 2002 abgeschlossen wurde, knüpft an diese Diskussionen an und stellt vor dem Hintergrund unterschiedlicher Zuwanderungsszenarien zunächst eine Reihe von arbeitsmarktspezifischen Zuwanderungskriterien vor. Die Autoren verweisen dabei mit Recht auf den in Deutschland gegebenen Ordnungsrahmen und zeigen die Probleme auf, die mit den Unsicherheiten verbunden sind, das langfristige Arbeitsmarktniveau in den unterschiedlichen Wirtschaftsbereichen, aber auch die jeweiligen strukturellen Anforderungen für Steuerungszwecke zu prognostizieren. Sie stellen aber nicht nur die Frage nach den konjunkturellen Verläufen, sondern auch danach, inwieweit die technologische Entwicklung bzw. die „Globalisierung“ tatsächlich zu einer relativen Deprivierung weniger qualifizierter Arbeitskräfte führt oder inwieweit künftig nicht eher die „Gärtner“ als die „Gartenarchitekten“ (*Krugman*) gefragt sein werden.

Die Arbeit zeigt weiter mögliche, auf die zukünftige Arbeitsmarktentwicklung ausgerichtete Kriterien für eine gesteuerte Zuwanderung auf und diskutiert sie unter dem Aspekt des Zuwanderungspotenzials im Zuge der EU-Osterweiterung und der Integrationschancen. Dabei werden die Kriterien auch in Hinblick auf ihre Operationalisierbarkeit und Überprüfbarkeit analysiert. Besondere Bedeutung kommt ebenfalls den Möglichkeiten und Grenzen für eine derartige arbeitsmarktspezifische Steuerung zu; entsprechende internationale Zuwanderungspolitiken und Erfahrungen in „klassischen“ Einwanderungsländern und ihre Übertragbarkeit auf

Deutschland unter anderen institutionellen Rahmenbedingungen werden berücksichtigt.

Die juristischen und institutionellen Aspekte der Zuwanderungssteuerung adressieren schließlich Fragen z.B. danach, welche Institutionen (z.B. Arbeitsverwaltung, Bundesamt für Zuwanderung o.ä.) die Auswahl treffen und steuern sollen, und inwieweit etwaige Zuwanderungsregelungen europarechtlich eingebettet werden können und müssen. Vor dem Hintergrund vergleichender Betrachtungen mit den Zuwanderungskonzeptionen in den klassischen Einwanderungsländern Australien, Kanada und USA, aber auch in einzelnen Mitgliedstaaten der EU stellen die Autoren die jeweils unterschiedlichen Konzepte und Instrumente einer Einwanderungssteuerung in einen historisch gewachsenen nationalen Kontext, um daraus Anhaltspunkte für eigene Steuerungsintentionen und -formen abzuleiten. Für Deutschland, das im Zentrum Europas liegt und dessen fremden-, nicht bürgerrechtlich orientierte Gesetzgebung bislang keine Einwanderungssteuerungs-, sondern eine eher ausländerpolizeilich motivierte Einwanderungsbegrenzungspolitik widerspiegelt, wird mit Blick auf Kontingentierung und Steuerung eine entsprechende Gesetzgebung als erforderlich angesehen. Dabei wird namentlich dem Zusammenhang von Einwanderung und Integration Rechnung getragen.

Die Arbeit hätte ohne die vielfältigen Anregungen aus dem Kollegenkreis der Autoren so nicht entstehen können. Dafür sei allen für ihre Bereitschaft zur Beschäftigung mit diesem Thema und zur Diskussion herzlich gedankt. Insbesondere danken die Autoren Prof. Dr. Gerhard Kleinhenz, Nürnberg, PD Dr. Werner Sesselmeier, Darmstadt, und Prof. Dr. Albrecht Weber, Osnabrück, für wertvolle Hinweise und Anregungen zu einer früheren Fassung.

Essen, August 2002

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung

Paul Klemmer

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	13
Problemstellung und Aufbau der Untersuchung	19
Erstes Kapitel	
Analytischer und empirischer Rahmen	22
1. Analytischer Rahmen	23
1.1. Szenarien der Zuwanderung	23
1.2. Zuwanderungskriterien	25
2. Empirischer Rahmen	27
Zweites Kapitel	
Zuwanderungsszenarien und -kriterien	28
1. Deutschland als Zuwanderungsziel in der Vergangenheit	28
2. ... und in der Zukunft – Zuwanderungsszenarien und Steuerungsbedarfe	38
3. Arbeitsnachfrage in quantitativer und qualitativer Hinsicht	44
4. Wirkungen einer arbeitsmarktgesteuerten Zuwanderungspolitik	46
5. „Nutzen“ und „Kosten“ für das Bildungs- und Ausbildungssystem in Deutschland	48
5.1. Implikationen kurzfristiger/transitorischer „Zuwanderung“	48
5.2. Aspekte längerfristiger/permanenter Zuwanderung.	48
6. Nutzen-Kosten-Analyse einer „ungesteuerten“ Zuwanderung aus makroökonomischer Sicht	52

7.	Kriterien einer arbeitsmarktgesteuerten Zuwanderung	53
7.1.	Alter	55
7.2.	Schul- und Berufsausbildung	56
7.3.	Sprach- und EDV-Kenntnisse	58
7.4.	Sektorale, berufliche und regionale Mobilität	59
7.5.	Bereitschaft zu Selbstständigkeit und Unternehmertum	59
7.6.	Wirtschaft- und gesellschaftliche sowie (EU-) politische Integrationsbereitschaft und -fähigkeit	60
7.7.	Nationalität und Herkunftsregion	62
7.8.	Bestimmung und Gewichtung der Kriterien.	64
7.9.	Kriterien und aktuelle Zuwanderungspolitiken in „klassischen“ Zuwanderungsländern	64
7.9.1.	Vereinigte Staaten.	64
7.9.2.	Kanada	65
7.9.3.	Australien.	67
7.9.4.	Fazit.	67

Drittes Kapitel

Rechtliche und institutionelle Aspekte der Zuwanderungssteuerung 68

1.	Rechtliche Rahmenbedingungen der bundesdeutschen Einwanderungsgesetzgebung	68
1.1.	Der Wandel Deutschlands zum Einwanderungsland: Entwicklung seit 1960 und Paradigmenwechsel am Ende des 20. Jahrhunderts.	69
1.2.	Das geltende Einwanderungsrecht – gruppen- und funktionsbezogene Unübersichtlichkeit	72
1.3.	Neuerungsansätze – bisherige Gesetzgebungsvorschläge.	77
2.	Rechtliche Grundlagen einer arbeitsmarktgesteuerten Zuwanderung	77
2.1.	Grundgesetzliche Kompetenz und Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers – verfassungsrechtliche Bindungen	77
2.2.	Internationalrechtliche Bindungen	79
2.3.	Kategorialisierung der Einwanderungsgesetzgebung	81
3.	Institutionelle Aspekte	84
3.1.	Ministerielle Verantwortlichkeit eines künftigen „Bundesamtes für Migration und Integration“	84
3.2.	Trennung von Einwanderungs- und Flüchtlingsrechtskompetenzen	85
3.3.	Politische Verantwortlichkeit für Migrationsentscheidungen	86

4.	Europarechtliche Maßgaben	87
4.1.	Konkurrierende Kompetenzen nach Art. 61f. EG	87
4.2.	Europäischer und deutscher Arbeitsmarkt – zur Frage des Verhältnisses von Osterweiterung der EU und nationaler Zuwanderungsgesetzgebung	88
4.3.	Aspekte des Verhältnisses von europäischen Institutionen und einem „Bundesamt für Migration und Integration“	88
5.	Rechtsvergleichende Aspekte – Zuwanderungsgesetzgebung und institutionelle Aspekte	89
5.1.	Australien	90
5.2.	Frankreich.	90
5.3.	Kanada	92
5.4.	Niederlande	93
5.5.	Vereinigte Staaten von Amerika.	94

Viertes Kapitel

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	96
---	----

Literaturverzeichnis	101
-----------------------------	-----

Sachregister	107
---------------------	-----

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Bevölkerung in Deutschland nach Ländern	24
Tabelle 2:	Wanderungsströme nach und aus Deutschland	32
Tabelle 3:	Arbeitsgenehmigungen für ausländische Arbeitnehmer	37
Tabelle 4:	Übersiedler bzw. Binnenwanderung sowie Pendlersaldo zwischen neuen und alten Bundesländern	38
Tabelle 5:	Wanderungssalden des Statistischen Bundesamtes in der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung	39
Tabelle 6:	Genauigkeit ausgewählter Kurzfristprognosen der Zahl der Erwerbstätigen	43
Tabelle 7:	Gesamtwirtschaftliche Effekte der Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte	47
Tabelle 8:	Deutsche und ausländische Erwerbstätige nach Stellung im Beruf und Sektoren	51
Tabelle 9:	Arbeitslose in Deutschland nach ausgewählten Strukturmerkmalen	55
Tabelle 10:	Erwerbspersonen in ausgewählten MOE-Ländern	56
Tabelle 11:	Ausländer in Deutschland nach Staatsangehörigkeit	63

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1:	Wanderungssaldo von deutschen und ausländischen Immigranten nach Deutschland sowie Anzahl der Erwerbspersonen.	29
Schaubild 2:	Zuwanderung und Veränderung der Zahl der Erwerbspersonen in Deutschland	30
Schaubild 3:	Deutsche und ausländische Zuwanderung nach Deutschland nach Zuwanderungsphasen	31
Schaubild 4:	Struktur des Wanderungssaldos der Migration nach bzw. aus Deutschland	33
Schaubild 5:	Zuwanderer in die USA nach hauptsächlichen Zuwanderungskategorien	34
Schaubild 6:	Zuwanderer nach Australien	35
Schaubild 7:	Immigranten und Flüchtlinge in Kanada nach Zuwanderungskategorien	36
Schaubild 8:	Erwerbspersonenpotenzial ausgewählter Migrations- und Mortalitätsvarianten der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes	40
Schaubild 9:	Arbeitslosenquote von Ausländern und Deutschen in Westdeutschland	49
Schaubild 10:	Ausländische sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Wirtschaftsgruppen	50

Verzeichnis der Karten

Karte:	Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländer in Landkreisen und kreisfreien Städten	61
--------	--	----

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht:	Das kanadische Punktesystem im Überblick	66
------------	--	----

Kurzfassung

1. Gegenstand der vorliegenden Untersuchung, die im Rahmen eines Forschungsprojekts für die Enquête-Kommission des Deutschen Bundestags „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“ erarbeitet wurde, ist die „arbeitsmarktgesteuerte Zuwanderung – Szenarien der Zuwanderung sowie rechtliche und institutionelle Aspekte ihrer Steuerung“. Nach der Skizzierung des analytischen und empirischen Rahmens (erstes Kapitel) untersucht die Arbeit für Deutschland zunächst die Rolle der Zuwanderung in der Vergangenheit und in der absehbaren Zukunft, anschließend deren Wirkungen und Ergebnisse, um dann Kriterien einer künftigen „arbeitsmarktorientierten“ Steuerung zu formulieren und zu diskutieren (2). Das dritte Kapitel behandelt die rechtlichen und institutionellen Aspekte einer gesteuerten Zuwanderung in die Bundesrepublik. Das letzte Kapitel fasst die Ergebnisse zusammen und gibt wirtschafts- und rechtspolitische Empfehlungen.

2. Die Probleme bei der Entwicklung von Zuwanderungsszenarien bzw. bei der Abschätzung des Zuwanderungsangebots sind beträchtlich, und entsprechend groß ist die Bandbreite der Schätzergebnisse. Werte nahe 400 000 Personen p.a., wie sie gelegentlich mit Blick auf die Vergangenheit diskutiert wurden, sind mittlerweile indes als deutlich überhöht anzusehen – auch unter Berücksichtigung der Osterweiterung der EU. Die EU-Kommission rechnet jedenfalls gegenwärtig für die nächsten ein bis zwei Dekaden nur mit einer Zuwanderung nach Deutschland in der Größenordnung von jährlich 100 000 Personen.

Vor diesem Hintergrund interessiert die voraussichtliche Arbeitskräftenachfrage in Deutschland und inwieweit sich daraus ein Zuwanderungsbedarf ableiten läßt. Rein rechnerisch ließe sich der erwartete Rückgang der Zahl der Arbeitskräfte noch bis etwa 2010 zu zwei Dritteln aus dem Bestand an Arbeitslosen und zu einem Drittel durch Verringerung der Stillen Reserve „ausgleichen“, erst nach 2010 geht das Erwerbspersonenpotenzial ohne Immigration spürbar zurück. Eine kompensierende Zuwanderung würde ohne Frage die Wachstumsspielräume erweitern. Die Untersuchung geht von einer staatlichen Normierung der Zuwanderung nach Maßgabe der oberen Variante der Projektion des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahre 2000 aus. In qualitativer Hinsicht wird angenommen, dass der Arbeitskräftebedarf vor allem im oberen Qualifikationssegment entsteht – auch dies ist freilich eine Setzung. In mittlerer Sicht läßt sich jedenfalls auch eine Reihe anderer Szenarien vorstellen.

Normativ begründete Beschränkungen und Steuerungen der Zuwanderung sind auf unterschiedlichen Ebenen und in verschiedenen Formen denkbar; für Deutschland sind sie keineswegs neu. Neben den Höchstgrenzen der jährlichen (Netto-) Zuwanderung insgesamt wäre auch angebotsseitig an personale und persönliche Selektionskriterien zu denken – ebenso kämen Regulierungen nach Herkunftsregionen in Betracht. Auf der Seite der Arbeitskräftenachfrage könnten sektorale und regionale Beschränkungen erfolgen, wobei üblicherweise nur an eine allgemeine Steuerung zu denken ist. Alle Steuerungen haben zur Voraussetzung, dass seitens der Politik verbindliche Vorstellungen über die Rolle und Funktion der Zuwanderung bestehen. Bislang ist das in Deutschland noch nicht bzw. nur in Ansätzen, die zudem keineswegs konsistent sind, erkennbar. Dabei liegt auf der Hand, dass bei der Aufstellung von Kriterien auch nach den gesellschaftlichen Konsequenzen zu fragen ist.

Es ist davon auszugehen, dass die Zuwanderungssteuerung und die Selektion anhand von Kriterien Wachstum und Struktur der Volkswirtschaft beeinflussen werden und insofern ordnungspolitischen Vorbehalten begegnen, selbst wenn sich die Kriterien an den Strukturmerkmalen der heimischen Erwerbsbevölkerung orientieren. Sie sollten daher pragmatischerweise möglichst allgemein gehalten sein und nicht über eine Rahmensteuerung hinausgehen. Sie sollten leicht operationalisierbar, flexibel sowie möglichst gut und einfach überprüfbar sein. Ihre Konstanz bzw. die Variabilität der Regeln wird von der Strategie bestimmt. Die Formulierung der Kriterien hat dabei auch in Rechnung zu stellen, dass Deutschland zunächst in den höchsten Qualifikationsstufen seinerseits mit Abwanderungen heimischer oder zugewanderter Arbeitskräfte konfrontiert sein dürfte und insgesamt der Wettbewerb der industrialisierten Länder um das Zuwanderungspotenzial schon wegen ihrer gleichgerichteten demographischen Entwicklung zunehmen wird. Schließlich verändert sich der Spielraum für eine Regulierung bei der Zuwanderung auch insofern, als mit einem weiteren Rückgang der Transport- und Transaktionskosten die Mobilität zunehmen wird.

3. Bezüglich der Determinanten der Zuwanderung nach Deutschland kann von einer weitgehenden Übereinstimmung der Forschung ausgegangen werden, kontrovers werden deren Gewicht und Entwicklung (Beschäftigungsmöglichkeiten, Lohn-differenziale, Demographie) diskutiert. Die Bedeutung der Determinanten dürfte sich in den letzten Jahren allerdings aus mehreren Gründen verändert haben und wird sich weiter verändern. Neben variierenden Präferenzen und Reaktionen der Zuwanderung bezüglich der bekannten *push*- und *pull*-Faktoren kommen dafür sowohl die ökonomische Lage in den Ab- und in den Zuwanderungsländern als auch die erwähnten Rückgänge der Transportkosten in Frage. Besonderes Augenmerk als Herkunftsländer verdienen dabei naturgemäß die mittel- und osteuropäischen Staaten, nicht zuletzt auch mit Blick auf die Osterweiterung der EU. Dort wird sich die demographische Entwicklung der in Westeuropa tendenziell annähern. Das Zuwanderungspotenzial aus den MOE-Staaten könnte in mittlerer Sicht aus ökonomischen Gründen Einschränkungen erfahren, da damit zu rechnen ist, dass der Aufhol- und Umstrukturierungsprozess die interne Nachfrage nach (qualifizierten) Arbeitskräften erhöhen wird. In weltweiter Perspektive ist indessen das Zuwanderungsangebot als unbegrenzt anzusehen, mit Blick auf die EU- und die MOE-Länder dürfte es nur

bei ca. 150 000 bis 300 000 Personen p.a. liegen, um das dann die EU-Länder, aber auch die klassischen Einwanderungsländer konkurrieren.

Die Abschätzung des nachfrageseitigen Zuwanderungsbedarfs in Deutschland bereitet ebenfalls erhebliche Schwierigkeiten. Vor dem Hintergrund der aufzustellenden Kriterien bzw. einer Zuwanderungsstrategie kommt ihr ohnehin nur bedingte Bedeutung zu. Rein rechnerisch lässt sich das heimische „Arbeitsangebot“ durch die Verlängerung der Arbeitszeit (Wochen-, Jahres-, Lebensarbeitszeit), die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und der Faktorproduktivitäten oder durch die Beschleunigung des technischen Fortschritts durchaus in einem Umfang erhöhen, dass die demographische Lücke temporär geschlossen wird.

Die ökonomischen Wirkungen der Zuwanderung (Gastarbeiter, Asylbewerber, Spätaussiedler) unterscheiden sich in makro- wie in mikroökonomischer Hinsicht je nach Größenordnung und besonderen Umständen wie sektorale und regionale Verteilung, Intensität und Dauerhaftigkeit. Unterstellt man ein „durchschnittliches“ Qualifikationsniveau bzw. Arbeitseinkommen, so bedeuten 100 000 Zuwanderer p.a., die unmittelbar und vollständig beschäftigt werden, 0,5 vH mehr Sozialprodukt, was für sich genommen die Beschäftigung um 110 000 Personen erhöht und angesichts der nur unterdurchschnittlichen Inanspruchnahme öffentlicher Güter und Leistungen einen Fiskalüberschuss von 1,3 Mrd. DM erbringt. Im Falle höherer Arbeitseinkommen lassen 20 000 Zuwanderer 70 000 mehr Beschäftigte bzw. einen Überschuss von 5 Mrd. DM erwarten. Spürbare Wirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Lohnniveau sind nicht zu gewärtigen, was erheblich stärkere Partialwirkungen (sektoral, regional, beruflich, qualifikatorisch) nicht ausschließt. Wenig beachtet und ganz besonders schwer abzuschätzen sind die Effekte auf den Strukturwandel. Vieles spricht dafür, dass in der Vergangenheit die Zuwanderung nach Deutschland in den unteren Qualifikationssegmenten des Arbeitsmarktes einerseits die Tertiarisierung der Wirtschaft erleichtert hat. Andererseits dürfte sie in den sechziger Jahren die „Überdimensionierung“ des gewerblichen Sektors – im Verbund mit der Überbewertung der D-Mark – gefördert oder mindestens stabilisiert, aber auch das Produktivitätswachstum gebremst haben.

An den relativen Wachstums- und Fiskalwirkungen der Zuwanderung dürfte sich in Zukunft aus heutiger Sicht nur wenig ändern. Anders sieht es möglicherweise mit den Strukturwirkungen aus: Unterstellt man, dass mit Zuwanderung der Rationalisierungsdruck und damit auch der Strukturwandel verringert wird, stellt sich ein weniger günstiges Ergebnis ein. Zwar ist nicht in allen Teilbereichen und vor allen Dingen nicht auf lange Sicht eine Überwindung auftretender Personalknappheiten in gleicher Weise möglich, aber Ausmaß und gesamtwirtschaftliche Bedeutung der betroffenen Sektoren halten sich in Grenzen. Auch auf der Seite des Zuwanderungsangebotes ist zwischen kurz-, mittel- und langfristigen Wirkungen zu unterscheiden, wobei auch hier die Probleme wohl eher im unteren Arbeitsmarktsegment zu sehen sind. Die Erwartung, dass die Kinder und Enkel der Zuwanderer gewissermaßen automatisch in erforderlicher Weise an den höheren Stufen des Schul- und Ausbildungswesens partizipieren, bestätigte sich bislang jedenfalls nicht.

Es ist verständlich, dass angesichts dieser Erfahrungen und Prognosen über Zuwanderungskriterien nachgedacht wird und diese für den Informations- und Technologie (IT) -Sektor bereits formuliert und angewandt wurden. Die sektorweise, an aktuellen „Bedürfnissen“ orientierte Formulierung von Kriterien verstößt freilich – abgesehen von ordnungspolitischen Vorbehalten und davon, dass sich die Kriterien nicht als stabil erweisen dürften – gegen die Gebote von Konsistenz und Verlässlichkeit wirtschaftspolitischer Maßnahmen und Regelungen. Im Grunde ist also eine Zuwanderungsstrategie oder -politik erforderlich; beide liegen für Deutschland nicht vor. Im Folgenden wird daher lediglich davon ausgegangen, dass die Zuwanderer möglichst rasch in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft integriert werden sollen. Bei den Kriterien kann es unter den gegebenen Wirtschafts- und Arbeitsmarktbedingungen verständlicherweise nur um notwendige, nicht um hinreichende Bedingungen gehen.

An erster Stelle der Zuwanderungskriterien steht das *Alter*: Die Zuwanderer sollten zwischen 20 und 40 Jahre alt sein. In diesem Alter sind, unabhängig von der Qualifikation, ihre Arbeitsmarktchancen am höchsten; berufliche Weiterqualifikationen durch den Arbeitgeber und seitens des Arbeitnehmers rentieren sich am besten, und die sektorale wie die regionale Mobilität dürfte am höchsten sein. Ein zweites Kriterium ist die *Schul- und Berufsausbildung* – ebenfalls wichtig für den Erfolg am Arbeitsmarkt. Dies gilt auch für *Sprach- und EDV-Kenntnisse*, einem dritten Kriterium, wobei Kenntnisse der englischen Sprache diesen zusätzlich wahrscheinlicher machen. Explizit *sektorale, berufliche und regionale Mobilität* und die Bereitschaft zu *selbständiger Tätigkeit* treten hinzu. Damit kommen allerdings persönlichkeitsorientierte Merkmale, wie *Motivation, Einsatzfreude* u.ä., ins Spiel, die erhebliche Probleme der ex ante-Überprüfung stellen. Insgesamt lassen sich diese Kriterien mit Blick auf den Erfolg noch verschärfen, damit steigt aber auch das Risiko einer strukturpolitischen Lenkung. Damit wären letztlich im Rahmen einer Zuwanderungspolitik auch strukturpolitische Ziele zu formulieren, was wiederum auf eine Reihe ordnungspolitischer Bedenken stoßen muss. Hinzu kommt, dass mit der Verschärfung der Kriterien zwangsläufig eine Einengung des Zuwanderungsangebotes und ein erheblicher internationaler Wettbewerb um diese Kräfte einhergehen. Auch unter den genannten Kriterien, die in der Vergangenheit bei der Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte teilweise explizit oder vielfach bereits implizit zugrunde gelegt wurden, dürfte die Realisierung einer Zuwanderung von bis zu 200 000 Personen pro Jahr – wie sie sich ab 2010 aus den amtlichen Bevölkerungsprognosen ergibt – kein allzu großes Problem darstellen. Abgesehen von den Fragen der Gewichtung und Operationalisierung der Kriterien erfolgt eine erhebliche Einengung durch die der „Sprach- und EDV-Kenntnisse“ – mittelfristig lässt sich dies jedoch durchaus überwinden. Außer Frage steht freilich, dass die Abwanderung des Humankapitals die davon betroffenen Länder vor erhebliche wachstumspolitische und fiskalische Probleme stellen kann.

4. Bei der rechtlichen Würdigung der hier angesprochenen Fragen ist zunächst festzuhalten, dass die diesbezüglichen Rahmenbedingungen der bundesdeutschen Einwanderungsgesetzgebung kaum überschaubar sind und kein einheitliches Zuwanderungskonzept erkennen lassen. Angesichts der im neu geregelten Staatsangehörigkeitsrecht nicht mehr vertretenen Position, dass Deutschland kein Einwanderungs-

land ist, erscheint nunmehr auch der Erlass einer klaren, an einer nach juristisch handhabbaren Kriterien orientierten Zuwanderungsregelung geboten, bei der der Zusammenhang von Einwanderung und Integration gewahrt wird. Diese Gesetzgebung könnte der Unterscheidung nach verfassungsrechtlich und gesetzlich gebotenen, politisch und humanitär gewünschten und erforderlichen sowie ökonomisch begründeten Gesichtspunkten folgen und diesen Orientierungen die gegebenen und neu zu treffenden Regelungskomplexe neu zuordnen.

Im Hinblick auf eine arbeitsmarktgesteuerte Zuwanderung aus Staaten außerhalb der EU erscheinen rechtlich verbindliche Zulassungsvoraussetzungen möglich und können im Hinblick auf die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers unter Berücksichtigung europarechtlicher Maßgaben auch rechtsverbindlich festgelegt werden. Ungeachtet etwaiger ordnungspolitischer Bedenken, bestimmte, eventuell auch graduell abgestufte Bedingungen an die Einwanderung zu knüpfen, bestehen gegenüber der Nachweispflicht einzelner Eignungsvoraussetzungen wie Gesundheit oder Qualifikation oder gegenüber einer im Vorwege vertraglich vereinbarten Bereitschaft, sich zum Erwerb bestimmter Qualifikationen zu verpflichten, keine verfassungsrechtlich durchgreifenden Bedenken. Rechtlich zulässig sind insbesondere die Festlegung bestimmter Altersgrenzen, das Erfordernis bestimmter schulischer, berufsausbildungsbezogener oder besonderer sprachlicher und fachlicher Qualifikationen und Kompetenzen sowie die Überprüfung der Integrationsbereitschaft oder der regionalen und nationalen Herkunft.

Maßgeblich für die Entwicklung eines überzeugenden Einwanderungskonzepts ist nicht nur die politische Entscheidung über die Bedingungen und Ziele, sondern auch über die Festlegung von Institutionen und Kompetenzen, in deren Rahmen Inhalte und Strategien für die Durchsetzung des Konzepts verwirklicht werden können. Die vorliegende Arbeit spricht sich dafür aus, die erforderlichen strategischen Kompetenzen in einem „Bundesamt für Migration und Integration“ unter dem Dach des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung zu bündeln und Organisations- und Verfahrensformen zu entwickeln, in deren Rahmen außen-, innen-, wirtschafts-, entwicklungs-, bildungs- und kulturpolitische Interessen angemessen zum Tragen kommen können. Die praktischen Diagnose- und Prognoseprobleme hinsichtlich des aktuellen und längerfristigen Arbeitskräftebedarfs sollten dabei nicht außer Acht gelassen werden.

Die Hinweise in den ländervergleichenden Betrachtungen bestärken das Anliegen der Untersuchung, die jeweils unterschiedlichen Konzepte und Instrumente einer Einwanderungssteuerung in einen historisch gewachsenen nationalen Kontext zu stellen, um daraus mögliche Anhaltspunkte für Steuerungsintentionen und -formen abzuleiten. Für Deutschland, das im Zentrum Europas liegt und dessen fremdenrechtliche Gesetzgebung bislang keine Einwanderungssteuerungs-, sondern eine eher ausländerpolizeilich motivierte Einwanderungsbegrenzungs politik widerspiegelt, ist ein migrationspolitischer Paradigmenwechsel von der herkömmlichen Ausländergesetzgebung hin zu einer ökonomisch motivierten Einwanderungssteuerungsgesetzgebung anzuraten. Hierbei ist dem Zusammenhang von Einwanderung und Integration Rechnung zu tragen.

5. Insgesamt lassen sich angesichts einer fehlenden Zuwanderungskonzeption und -politik nur vergleichsweise allgemeine Kriterien für eine arbeitsmarktgesteuerte Zuwanderung angeben. Sie sind überwiegend mit integrationspolitischen Erfordernissen nicht nur kompatibel, sondern würden eine Integration sogar erleichtern. Eine Verengung der Kriterien erscheint möglich, aber die Grenze zur Steuerung der Struktur bzw. des Wachstumsprozesses der Volkswirtschaft ist sehr eng. Besondere rechtliche Vorbehalte gegen ihre Anwendung bestehen aber nicht. Eine Entsprechung eines Zuwanderungsbedarfs in der Größenordnung von 200 000 Immigranten p.a. erscheint somit – gerade auch mit Blick auf die EU-Erweiterung um die MOE-Staaten – insgesamt als relativ problemlos, wobei man sich darüber im Klaren sein muss, dass es letzten Endes angesichts der Verflechtung mit der EU nur um die Steuerung eines Potenzials in der Größenordnung von maximal 50 000 bis 60 000 Personen („arbeitsmarktspezifisches Kontingent“) gehen wird, wobei das aus asylrechtlichen Regelungen resultierende Angebot nicht berücksichtigt ist.

Problemstellung und Aufbau der Untersuchung

Mit 22,5 Mill. Immigranten im Zeitraum 1950 bis 2000 bzw. einem Drittel der Bevölkerung und der Erwerbstätigen zählt Deutschland zu den größten Zuwanderungsländern der Welt, wenn man von kleineren wie *Luxemburg* oder der *Schweiz* absieht. In naher Zukunft dürfte sich daran wenig ändern. *Push*- und *pull*-Faktoren machen Deutschland bei EU- sowie Nicht-EU-Ausländern weiterhin zu einem wichtigen Zuwanderungsziel, tatsächliche oder vermeintliche Arbeitsmarkterfordernisse sowie Einkommensunterschiede im engen wie im weiten Sinne wirken auch künftig attrahierend.

Sieht man von zumindest implizit ähnlich gerichteten Diskussionen in den sechziger und siebziger Jahren ab, so ist neu, dass in der Öffentlichkeit und im politischen Raum zunehmend über eine längerfristige, *arbeitsmarktorientierte* Steuerung der Immigration bzw. über eine verstärkte Steuerung durch gesetzliche Maßnahmen nachgedacht und diskutiert wird. Auslöser war ohne Frage die im Frühjahr 2000 aufgekommene Diskussion über den Fachkräftemangel im IT-Bereich (*green card*-Initiative der Bundesregierung; Heilemann, von Loeffelholz 2000). Sie gewann insofern erheblich an Bedeutung, als sich die arbeitsmarktgesteuerte Zuwanderung im Ergebnis mit demographisch, aber auch kulturell begründeten Forderungen nach einer Neuorientierung der Zuwanderung trifft (Bade 2000: 378ff.).

Stichworte sind in diesem Zusammenhang die Festlegung von Höchstgrenzen bei Zuwanderungsquoten oder die Formulierung von personenbezogenen Auswahlkriterien bei der Regulierung von Zuwanderung. Im Vordergrund stehen auf die Arbeitsmarktsituation und -entwicklung ausgerichtete Kriterien (o.V. 2001a) und die Frage, inwieweit diese für eine entsprechende Steuerung der Zuwanderung geeignet sind, wobei Operationalisier- und Überprüfbarkeit der Kriterien eine zentrale Rolle zugemessen wird.

Die damit umrissene Problemstellung der vorliegenden Arbeit und die zu diskutierenden Lösungen sind freilich vor dem Hintergrund einer Reihe z.T. erheblich einschränkender Bedingungen zu sehen. An erster Stelle ist dabei an den ordnungspolitischen Rahmen einer Marktwirtschaft zu denken, der die Grenzen staatlicher und privater Akteure bei der Aufstellung und Anwendung derartiger Kriterien bestimmt. Weitere Einschränkungen ergeben sich mit Blick auf die EU (und ihre absehbaren Erweiterungen), da innerhalb ihrer Grenzen grundsätzlich Arbeitnehmerfreizügig-

keit besteht. Internationale Maßgaben sind auch vor dem Hintergrund entsprechender Regelungsbemühungen in der WTO (Straubhaar 2000) zu sehen. Schließlich ist aus ökonomischer Perspektive auf die zunehmende Internationalisierung der Produktion zu verweisen, die ausländischen Arbeitskräften ein indirektes Auftreten am deutschen Gütermarkt via *Güterimport* nach Deutschland und den heimischen Produzenten die Realisierung ihrer Produktionspläne im Ausland via *Direktinvestitionen* gestattet.

Die Untersuchung beginnt mit der Skizzierung ihres analytischen und empirischen Rahmens (erstes Kapitel). Die dabei anzusprechenden Fragen reichen von den Unsicherheiten, das langfristige Beschäftigungsniveau in einzelnen Bereichen und Sektoren zu bestimmen, über die Schwierigkeiten, daraus die sich evtl. ergebenden strukturellen Anforderungen des Arbeitsmarktes abzuleiten und für Steuerungszwecke zu prognostizieren, bis hin zur Ausgestaltung der Steuerungsinstrumente selbst. Dabei geht es nicht nur um die Frage nach den konjunkturellen Verläufen von Wirtschaft und Arbeitsmarkt, sondern auch um den Einfluss der technologischen Entwicklung und der „Globalisierung“: Führen diese zwangsläufig, wie überwiegend vermutet, zu einer relativen Deprivierung weniger qualifizierter Arbeitskräfte?

Darüber hinaus sind wiederum auch ordnungspolitische Aspekte anzusprechen, die bislang kaum in die Zuwanderungsdiskussion Eingang fanden. Kann und soll angesichts veränderter technischer und rechtlicher Mobilitätsbedingungen der Arbeitsmarkt für die heimischen Kräfte durch eine Steuerung der Zuwanderung geschützt werden, wie gelegentlich gefordert? Welche Nutzen und welche Kosten sind damit im Hinblick auf Wachstum, Allokation und Verteilung in kurzer und langer Frist verbunden? Welche Perspektiven und Optionen ergeben sich angesichts eines zunehmenden innereuropäischen bzw. weltweiten Wettbewerbs um „gute“ Zuwanderer? Immerhin ist ja nicht nur mit steigenden Gehaltsansprüchen potenzieller Immigranten zu rechnen, auch Kompensationsforderungen der Herkunfts- bzw. Eintrittsgelder der Zuwanderungsländer (Klub-Modell) liegen durchaus im Bereich des Möglichen. Zudem stellt sich die Frage nach transitorischen bzw. permanenten Wirkungen globaler Rahmenregelungen für Zu- und Abwanderungen sowie deren Operationalisierungs- und Durchsetzbarkeit auf nationaler und supranationaler Ebene.

Das zweite Kapitel gibt einen Überblick über Deutschland als Zuwanderungsziel in der Vergangenheit und in der Zukunft, der auch die Wirkungen der Zuwanderung auf Arbeitsmarkt, Wirtschaftswachstum, Strukturwandel und öffentliche Finanzen mit ins Bild nimmt. Auf der Grundlage einer Referierung aktueller Zuwanderungsszenarien und Abschätzungen möglicher Migrationspotenziale im Zuge der EU-Osterweiterung einerseits und der mittel- und langfristigen Wirtschaftsentwicklung Deutschlands und Osteuropas andererseits wird eine Reihe von Zuwanderungskriterien formuliert und diskutiert; dabei werden die bisherigen Erfahrungen in der Bundesrepublik mit der Migration sowie der Integration ebenso berücksichtigt wie die der klassischen Einwanderungsländer *Vereinigte Staaten*, *Kanada* und *Australien*. Besonderes Augenmerk findet die bislang wenig problematisierte Frage der Gewichtung der Kriterien und die mindestens ebenso wichtige nach der mikroökonomischen Umsetzung mehr oder weniger makroökonomisch bestimmter „Kontingen-

te“. Zur Beurteilung der Ergebnisse werden Modellrechnungen durchgeführt, und es wird wiederum auf die Erfahrungen klassischer Zuwanderungsländer mit ihren Kri- teriensystemen rekurriert.

Die mit einer arbeitsmarktgesteuerten Zuwanderung verbundenen rechtlichen und institutionellen Aspekte sind Gegenstand des dritten Kapitels. Ausgehend vom *status quo* der deutschen Einwanderungsgesetzgebung werden die Grundlagen eines neuen Einwanderungsgesetzes diskutiert, in das die „Arbeitsmarktsteuerung“ der Zuwanderung einzupassen ist. Neben der nationalen Kompetenz – d.h. der Gestaltungs-freiheit des Gesetzgebers im Rahmen der verfassungsrechtlichen Spielräume – sind dabei zunehmend auch international-rechtliche Bindungen zu beachten. Unge- achtet einer zunehmenden Bedeutung letzterer ist gleichwohl davon auszugehen, dass der nationale Spielraum nach wie vor groß bleiben dürfte. Das Interesse richtet sich dabei angesichts der gegenwärtigen Zersplitterung der Zuständigkeiten und Kompetenzen auf der nationalen Ebene auch auf institutionelle Aspekte. Eine kom- parative Darstellung und eine Bewertung der gegenwärtigen Regelungen in wichti- gen Zuwanderungsländern beschließen dieses Kapitel.

Das vierte Kapitel fasst die Ergebnisse zusammen, bewertet sie und präsentiert mi- grations- und rechtspolitische Schlussfolgerungen im Hinblick auf die arbeitsmarkt- spezifischen Erfordernisse und Implikationen, ohne dabei integrationspolitische Konsequenzen übersehen zu können.

Grundlage der Überlegungen sind aktuelle Hypothesen und empirische Ergebnisse. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass der rapide Wandel des nationalen, aber auch des internationalen Arbeitsmarktes in vielen Bereichen neue Daten setzen dürfte. Besondere Veränderungen dürften die Mobilitätsbedingungen erfahren und damit auch die Arbeitsmarktreaktionen. In längerer Frist könnte dies auch für die demo- graphischen Bedingungen in Deutschland, aber ebenso in den möglichen künftigen mittel- und osteuropäischen Abwanderungsländern der Fall sein.

Der Wandel berührt weniger die Ergebnisse des Modellinstrumentariums bezüglich der kurz- und mittelfristigen ökonomischen Wirkungen (Arbeitsmarkt, Wirtschafts- wachstum, sektoraler Strukturwandel und öffentliche Finanzen) der Arbeitsmigrati- on nach Deutschland. Alle längerfristigen Aussagen sind dagegen zurückhaltend zu werten. Quantitative Aussagen sind keineswegs ausgeschlossen, aber ihre empiri- sche Gültigkeit oder Absicherung ist zwangsläufig gering. Langfristig bestimmt der Erfahrungshorizont immer weniger den Erwartungshorizont – gegenwärtig offenbar weniger als je zuvor.

Erstes Kapitel

Analytischer und empirischer Rahmen

Sowohl die Analyse und Prognose der Zuwanderung („Szenarien der Zuwanderung“) als auch die Entwicklung arbeitsmarktorientierter Kriterien beinhalten ungewöhnlich eng und vielfältig verflochtene Fragestellungen. Dies gilt gerade mit Blick auf den Arbeitsmarkt angesichts seiner zumindest in mittlerer Frist nicht zu leugnenden Verschränkungen mit der gesellschaftlichen Integration der Zuwanderer und den sozialpolitischen Konsequenzen.

Die *Komplexität* der Fragestellungen hat drei – sehr verschiedene – Ursachen. Erstens, rein inhaltlich gesehen, Breite und Tiefe: Zuwanderung ist das Ergebnis sowohl inländischer und ausländischer ökonomischer, gesellschaftlicher, politischer Entwicklungen als auch der Struktur bereits ansässiger Immigranten (z.B. Familiennachzug) und politischer Regelungen (Asylrecht usw.) auf nationaler, bilateraler oder multinationaler Ebene. Neben diese, gewissermaßen definitorische, Komplexität tritt, zweitens, auf der darunter liegenden Ebene eine Vielzahl von sich mittelfristig wechselseitig beeinflussenden, individuellen und gesellschaftlichen Verhaltensparametern. Sie reichen von den Präferenzen bezüglich Kinderzahl, Einkommen und Beschäftigung bis zum Niveau der sozialen Sicherung, zur Produktivität, Internationalisierung der Produktion usw. Zwar sind sie als variabel, nicht notwendigerweise aber als – politisch – gestaltbar anzusehen. Schließlich sind, drittens, die aufgrund der sinkenden Transport- und Kommunikationskosten sich nachhaltig ändernden technischen Rahmenbedingungen der Mobilität ins Bild zu nehmen. Nicht nur die Standortflexibilität der Unternehmen wird weiter zunehmen, auch wichtige Mobilitätsbedingungen der Arbeitnehmer werden sich weiter verbessern – mit kaum abschätzbaren Konsequenzen für die Standorte von Wohnen und Arbeiten.

Neben der Komplexität erschwert die *Fristigkeit* der Fragestellung ihre Bearbeitung: Bereits Prognosehorizonte von mehr als fünf Jahren machen in der Regel jegliche empirisch gestützten Aussagen über Eintrittswahrscheinlichkeiten und Prognoseunsicherheiten selbst auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene unmöglich – auch wenn extreme Ereignisse, wie Krieg, politische Umwälzungen und Naturkatastrophen, ausgeschlossen werden. Darüber hinaus ändern sich gesellschaftliche und politische Präferenzen – kurzfristig unter dem Eindruck aktueller Erwartungen, mittel- und langfristig aufgrund von Veränderungen eben dieser Bedingungen.

Es kann deshalb nicht überraschen, dass eine geschlossene empirisch valide ökonomische Theorie der Zuwanderung nicht vorliegt. Selbst die einzelnen Elemente der hier zu untersuchenden Fragen haben bislang durchweg nur partielle, ausschnittshafte Beleuchtung erfahren, die eher beschreibend als analytisch-erklärend ist. Die Beziehungen zu vor- und nachgelagerten Fragestellungen – z.B. Integration (s.u.) – werden bestenfalls andeutungsweise behandelt. Der folgende Abschnitt resumiert knapp die hier angesprochenen Beziehungen. Auf eine formale Darstellung wird verzichtet, sowohl weil die Zusammenhänge bekannt und unmittelbar einsichtig sind als auch deshalb, weil aus den genannten Gründen von ihrer empirischen Ausfüllung bzw. Parameterisierung abgesehen werden muss. Dass eine konsistente Zusammenfassung – um nicht von einem Modell zu sprechen – auch nur der relevanten ökonomischen Beziehungen auf makroökonomischer Ebene (Demographie, Arbeitsmarkt, gesamtwirtschaftliche Entwicklung, Branchenentwicklung usw.) fehlt, ist sehr zu beklagen, angesichts seiner Komplexität und Bandbreite ist das Defizit durchaus erklär- bzw. verständlich.

1. Analytischer Rahmen

1.1. Szenarien der Zuwanderung

Auf die Entwicklung eigener „Szenarien der Zuwanderung“ muss im vorgegebenen Rahmen verzichtet werden. Stattdessen wird auf Projektionen zurückgegriffen, die die aus heutiger Sicht bestehenden Bandbreiten des möglichen Umfangs der Zuwanderung erkennen lassen. Bei ihrer Würdigung ist zu berücksichtigen, dass es sich, erstens, um mehr oder weniger realistische Setzungen unter mehr oder weniger plausiblen, expliziten wie impliziten Annahmen handelt, deren Kompatibilität nicht ohne Weiteres ersichtlich ist; zweitens, dass es sich in der Tat um *Projektionen* handelt, nicht um Szenarien, denn die Wechselwirkungen mit der wirtschaftlichen und anderen Sphären bleiben darin offen. Ersteres gilt nicht nur im Hinblick auf die Gesamtwirtschaft, sondern auch auf die regionalen oder die sektoralen Implikationen und Rückwirkungen.

Die zentrale Rolle der Setzungen in den Projektionen ist aus methodischen wie aus inhaltlichen Gründen zwar unvermeidlich, gleichwohl zu bedauern; das in der ökonomischen Analyse übliche Vorgehen, aus den Angebots- und Nachfragekonstellationen einen Ausgleich abzuleiten, begegnet im vorliegenden Fall kaum zu überwindenden Schwierigkeiten. Das Wachstum der Volkswirtschaft – abstrahierend von konjunkturellen Schwankungen des Auslastungsgrades – wird durch den Bestand an „Arbeit“, „Kapital“ und „Technischem Fortschritt“ einerseits und der Arbeits- und Kapitalproduktivität andererseits bestimmt, das Arbeitsangebot bzw. das Angebot an Arbeitsstunden von einer Vielzahl von Faktoren wie tariflichen Arbeitszeitregelungen, Ausbildungsdauer, Ruhestandsregelungen, aber auch von der Erwerbsbeteiligung usw.; es ist kurzfristig als mehr oder weniger fix, mittelfristig dagegen nach Maßgabe relativer Preise (Lohnhöhe, Brutto-/Nettolöhne, Ausmaß der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit, Niveau der Alterssicherung, steuerliche Regelungen usw.) und Präferenzen der Arbeitsmarktparteien als variabel anzusehen. Auch die Produktivität ist das Ergebnis zahlreicher Faktoren, wobei neben eher definitivischen Einflüssen wie der sektoralen Zusammensetzung der Produktion vor allem

Tabelle 1

Bevölkerung in Deutschland nach Ländern												
1950 bis 1998												
Land	Jahresdurchschnitt, in 1 000						Jahresdurchschnittliche Veränderung in vH					
							insg.	davon				
	1950	1960	1970	1980	1990	1998	1950/1998 bzw. 1970/1998	1950 bis 1960	1960 bis 1970	1970 bis 1980	1980 bis 1990	1990 bis 1998
Baden-Württemberg	/	7 591	8 895	9 233	9 726	10 408	1,0	1,7	1,6	0,4	0,5	0,9
Bayern	9 175	9 387	10 479	10 899	11 343	12 069	0,6	0,2	1,1	0,4	0,4	0,8
Berlin	2 139	2 199	3 206	3 045	3 420	3 414	1,0	0,3	3,8	-0,5	1,2	0,0
Brandenburg	/	/	2 652	2 657	2 591	2 582	-0,1	/	/	0,0	-0,3	0,0
Bremen	554	695	723	695	679	671	0,4	2,3	0,4	-0,4	-0,2	-0,1
Hamburg	1 593	1 823	1 794	1 650	1 640	1 702	0,1	1,4	-0,2	-0,8	-0,1	0,5
Hessen	4 310	4 729	5 382	5 589	5 717	6 032	0,7	0,9	1,3	0,4	0,2	0,7
Mecklenburg-Vorpommern	/	/	1 928	1 941	1 933	1 803	-0,2	/	/	0,1	0,0	-0,9
Niedersachsen	6 797	6 588	7 082	7 246	7 340	7 853	0,3	-0,3	0,7	0,2	0,1	0,8
Nordrhein-Westfalen	13 129	15 695	16 914	17 044	17 243	17 971	0,7	1,8	0,8	0,1	0,1	0,5
Rheinland-Pfalz	2 963	3 381	3 645	3 639	3 734	4 020	0,6	1,3	0,8	0,0	0,3	0,9
Saarland	/	1 051	1 120	1 068	1 070	1 077	-0,1	/	0,6	-0,5	0,0	0,1
Sachsen	/	/	5 420	5 182	4 796	4 506	-0,7	/	/	-0,4	-0,8	-0,8
Sachsen-Anhalt	/	/	3 221	3 084	2 890	2 690	-0,6	/	/	-0,4	-0,6	-0,9
Schleswig-Holstein	2 616	2 294	2 494	2 605	2 614	2 761	0,1	-1,3	0,8	0,4	0,0	0,7
Thüringen	/	/	2 757	2 727	2 626	2 470	-0,4	/	/	-0,1	-0,4	-0,8
Deutschland	47 519	55 433	77 713	78 303	79 365	82 029	1,1	1,4	3,4	0,1	0,1	0,4

Eigene Berechnungen nach amtlichen Angaben.



auch an den Einfluss von Zinssätzen, Wechselkursen und relativen Preisen der Produkte sowie der Produktionsfaktoren, der Investitions- bzw. der Sparquote usw. zu denken ist. Der langfristige Wachstumspfad ist insofern „offen“, als einerseits die Produktivitätszunahme, aber auch der Kapitalbestand (deutsche Direktinvestitionen im Ausland, ausländische Direktinvestitionen im Inland), vor allem aber das Arbeitsangebot unbestimmt sind. Die jeweiligen Veränderungen unterliegen vielfältigen ökonomischen und wirtschaftspolitischen Einflüssen, über deren Richtung im Fach zwar Einverständnis herrscht, nicht aber über ihre Stärke und ihren Wandel. Das gilt insbesondere für die Wechselwirkungen etwa zwischen Lohnkosten und Produktivität bzw. Sektorentwicklung und wirtschaftlichem Wachstum.

Faute de mieux erfolgt daher bei Projektionen von wichtigen Variablen und Parametern wie Arbeitszeit, Erwerbsbeteiligung oder Produktivität in der Regel eine trendmäßige Fortschreibung. Der dem „Erwartungshorizont“ zugrunde zu legende „Erfahrungshorizont“ – also der Stützbereich der Fortschreibung – erfährt selten die erforderliche Beachtung. Es liegt auf der Hand, dass Fortschreibungen mehr oder weniger aktueller Trends oder Relationen den Informationsgehalt der Projektionen relativieren.

Noch größere Probleme bereitet angesichts der Vielzahl von Ländern bzw. Bedingungen eine Abschätzung des Angebots, d.h. des ausländischen Zuwanderungspotenzials. Zwar besteht Übereinstimmung über wichtige Determinanten, wie Einkommensunterschiede, Arbeitsmarktlage und Niveau der sozialen Sicherung im Abwanderungs- wie im Zuwanderungsland, Transportkosten, institutionelle Bedingungen der Zuwanderung usw., aber über ihren tatsächlichen aktuellen und künftigen Einfluss lässt sich naturgemäß nur wenig Zuverlässiges sagen; dies gilt gerade auch mit Blick auf die wichtigsten Zuwanderungsregionen auf mittlere und lange Sicht. Zumindest auf absehbare Zeit kann übrigens davon ausgegangen werden, dass von Seiten des Arbeitsangebots wenig Einengungen zu befürchten sind. Ob das für alle Segmente des Arbeitsmarktes zutrifft, bleibt freilich abzuwarten.

Angesichts dieser bislang wenig beachteten Schwierigkeiten, die weit über die üblichen technisch-formalen Projektionen hinaus reichen, behelfen sich die im Folgenden zugrunde gelegten Szenarien in der Weise, dass sie mit – unterschiedlichen – „Setzungen“ oder Annahmen bezüglich der Zuwanderung arbeiten; mögliche Wechselwirkungen etwa zur Produktivität oder zum Kapitalstock (einschließlich Direktinvestitionen) bleiben dabei in der Regel außer Betracht. Die Annahmen orientieren sich insoweit an normativen Vorstellungen, als entweder die Bevölkerung insgesamt bzw. die Altersstruktur oder die Zahl der Arbeitskräfte konstant gehalten werden. Die Szenarien lassen ungeklärt, inwiefern die Ergebnisse gesellschaftliche Akzeptanz finden, welche „Kosten“ und „Nutzen“ mit den einzelnen Varianten oder mit ihrer Nichtrealisierung verbunden sind. – Am Rande sei darauf hingewiesen, dass Deutschland insgesamt, vor allem aber die Bundesländer in ihrer fünfzigjährigen Geschichte eine Fülle an natürlicher und zuwanderungsbedingter Bewegung – dank vielfältiger Anpassungen – offenbar gut verkräftet haben (Tabelle 1). In den Nachkriegsjahren trug dazu auch eine explizite oder implizite Umsteuerung der Flüchtlings- und Vertriebenenströme weg von den besonders betroffenen Ländern Bayern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein bei.

1.2. Zuwanderungskriterien

Noch größere Schwierigkeiten, als sie mit den Projektionen verbunden sind, ergeben sich bei der Formulierung von Zuwanderungskriterien für Deutschland. Zu einem wesentlichen Teil ist dies Folge der Unsicherheiten bei der Abschätzung des Bedarfs; entscheidender aber ist, dass sich diese Kriterien nur anhand von Vorstellungen über Ziele und Funktion der Zuwanderung bestimmen lassen. Von wenigen spezifischen und quantitativ unbedeutenden Ausnahmen abgesehen, fehlen solche Vorstellungen. Zwar wurden mit der *green card*-Initiative der Bundesregierung die bisherigen partiellen Regelungen erweitert oder aktualisiert, und an analogen Erweiterungen besteht offenbar in vielen Bereichen bzw. bei ihren Verbandsvertretern großes Interesse. Von einem umfassenden, in sich konsistenten, ausgewogenen und abgestimmten Zielsystem kann bislang jedoch nicht die Rede sein. Die dazu erforderliche Formulierung einer Zuwanderungspolitik ist noch nicht in Sicht¹. Die Notwen-

¹Die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ beim Bundesminister des Innern wird bis zur Sommerpause 2001 Ergebnisse vorlegen. Vorab sind ihre Überlegungen in einem Entwurf des Berichts unter dem

digkeit einer Abstimmung mit den gesellschaftlichen, sozial- oder europapolitischen Vorstellungen soll in diesem Zusammenhang nur mit dem Hinweis erwähnt werden, dass sich aus diesen „Zielsystemen“ in kurzfristig-statischer wie in langfristig-dynamischer Perspektive sowohl harmonische als auch konfligierende Beziehungen ergeben können.

Selbst auf der ökonomischen bzw. auf der Ebene der Arbeitsmarktpolitik resultieren je nach Zielsetzung sehr unterschiedliche Kriterien, wie die Hinweise auf die verschiedenen Wachstumskomponenten bereits erkennen ließen. Zwar ist Zuwanderung, soweit die Immigranten in den Arbeitsmarkt integriert werden, in jedem Fall mit Wachstumsstärkung (im Sinne einer Erhöhung des Bruttoinlandsprodukts (BIP)) verbunden², aber je nach Qualifikation und Verteilung der Arbeitskräfte mit sehr unterschiedlichen Wirkungen auf die sektorale und eventuell auf die regionale Wirtschaftsstruktur – mit der Implikation, dass u.U. wie auch immer angelegte Schrumpfungsprozesse (Steinkohlebergbau, Landwirtschaft, Einzelhandel) verlangsamt oder Expansionsprozesse (z.B. EDV-Branche) beschleunigt werden. Das Produktivitätswachstum oder – nicht ohne Weiteres naheliegend – die Umweltbelastungen können via sektoraler oder regionaler Struktur des Wachstums gleichermaßen gestärkt oder geschwächt werden. Die Wirkungen konjunktureller Schwankungen auf den Arbeitsmarkt können gedämpft – etwa durch Rotation oder Aufenthaltsbeschränkungen – oder verstärkt, etwa bestehende Engpässe in qualifikatorischer Hinsicht abgebaut oder überbrückt werden. Auf jeden Fall wird das Wirken der Preisrelationen *zwischen*, vor allem aber *innerhalb* der Produktionsfaktoren beeinträchtigt und damit ihre Lenkungs- und Anreizfunktion geschmälert werden; letztlich wird die strukturelle Ausrichtung der Wirtschaft beeinflusst. Allerdings ist in Rechnung zu stellen, dass die beachtliche Verflechtung der Volkswirtschaften im Allgemeinen und Deutschlands im Besonderen nur sehr eingeschränkt – in wenigen, von der internationalen Konkurrenz (noch) geschützten Bereichen – solche Beeinflussungen verhindern kann: Der Preis einer „Abschottung“ gegen derartige Implikationen wären gesamtwirtschaftliche Effizienzverluste, wie in Faini/de Melo/Zimmermann (1999) gezeigt wird.

Weitere Einschränkungen bei der Formulierung von Kriterien zur arbeitsmarkt-orientierten Steuerung der Zuwanderung ergeben sich aus der Einbindung Deutschlands in ein umfangreiches internationales Regelwerk, das von den Regeln der EU bis zu denen der WTO reicht und das in absehbarer Zeit noch erhebliche Veränderungen erfahren dürfte (Straubhaar 2000). Dabei wird es nicht nur um die Arbeitsmarkterfordernisse der Zuwanderungsländer gehen, sondern auch um die Berücksichtigung der Interessen potenzieller Abwanderungsländer.

Arbeitstitel: Zuwanderung gestalten. Stand 22. Mai 2001 („Süssmuth-Bericht“) bekannt geworden. Vgl. auch Knap, Mestmacher 2001: 22ff.

²Zu einem skeptischen Überblick bezüglich des uni-direktionalen Zusammenhangs zwischen demographischer und wirtschaftlicher Entwicklung als Folge der „Mortality Revolution“ vgl. Easterlin 1998: 40ff. und 83ff. Zu den Schlussfolgerungen dieser Errungenschaft für die zukünftigen Migrationsströme, z.B. von Afrika nach Europa, vgl. Williamson 2002: 256ff.

2. Empirischer Rahmen

Der empirische Rahmen der Untersuchung beschränkt sich auf die Entwicklung in Deutschland in den vergangenen fünf Dekaden³ sowie auf die Projektion für die nächsten drei Jahrzehnte. Zur Beurteilung der Befunde werden auch Ergebnisse der Zuwanderungspolitik bzw. der Anwendung von Einwanderungskriterien in traditionellen Zuwanderungsländern herangezogen.

Bei der Einschätzung der prognostischen Ergebnisse verdienen die mit deren Stützbereich verbundenen Begrenzungen sehr viel mehr Beachtung, als bislang zu beobachten war: Der Prognosezeitraum der vorliegenden Projektionen ist mit bis zu 50 Jahren ungewöhnlich lang – man vergegenwärtige sich, wie zu verschiedenen Zeitpunkten in der Geschichte der Bundesrepublik „Zuwanderungsszenarien“, „-politiken“ und „-kriterien“ ausgesehen haben bzw. hätten. Wichtige Annahmen (s.o.) sind naturgemäß gesetzt, und identifizierte oder unterstellte Verhaltensweisen dürften sich ungeachtet ihres Erklärungswertes in der Vergangenheit nur in weiten Grenzen als konstant ansehen lassen. Inwieweit sich diese unter geänderten „Regulierungen“ in welche Richtung und in welchem Umfang ändern, lässt sich nur sehr unscharf voraussehen. Als Datenbasis dienen in der Regel amtliche Quellen sowie Forschungsergebnisse.

³Zu einem umfassenden historischen Abriss der empirischen Entwicklung vgl. z.B. Bade 2000: 301ff., zur gesamtwirtschaftlichen Bedeutung der demographischen Veränderungen z.B. Wagner 2000: 34ff.

Zweites Kapitel

Zuwanderungsszenarien und -kriterien

1. Deutschland als Zuwanderungsziel in der Vergangenheit ...

Die Bundesrepublik Deutschland ist seit Ende des II. Weltkriegs bedeutendstes westeuropäisches Zuwanderungsziel nicht nur von deutschen Immigranten (Vertriebene, Flüchtlinge und Aussiedler aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten, Übersiedler aus der ehemaligen DDR), sondern auch von Ausländern (von Loeffelholz, Köpp 1998: 20ff.; generell Bade 2000: 301ff.); bei der Relation der (deutschen und ausländischen) Zuwanderer zur ansässigen Bevölkerung übertraf sie bis Ende der sechziger und Anfang der neunziger Jahre sogar die „klassischen“ Einwanderungsländer *Vereinigten Staaten* und *Kanada*.

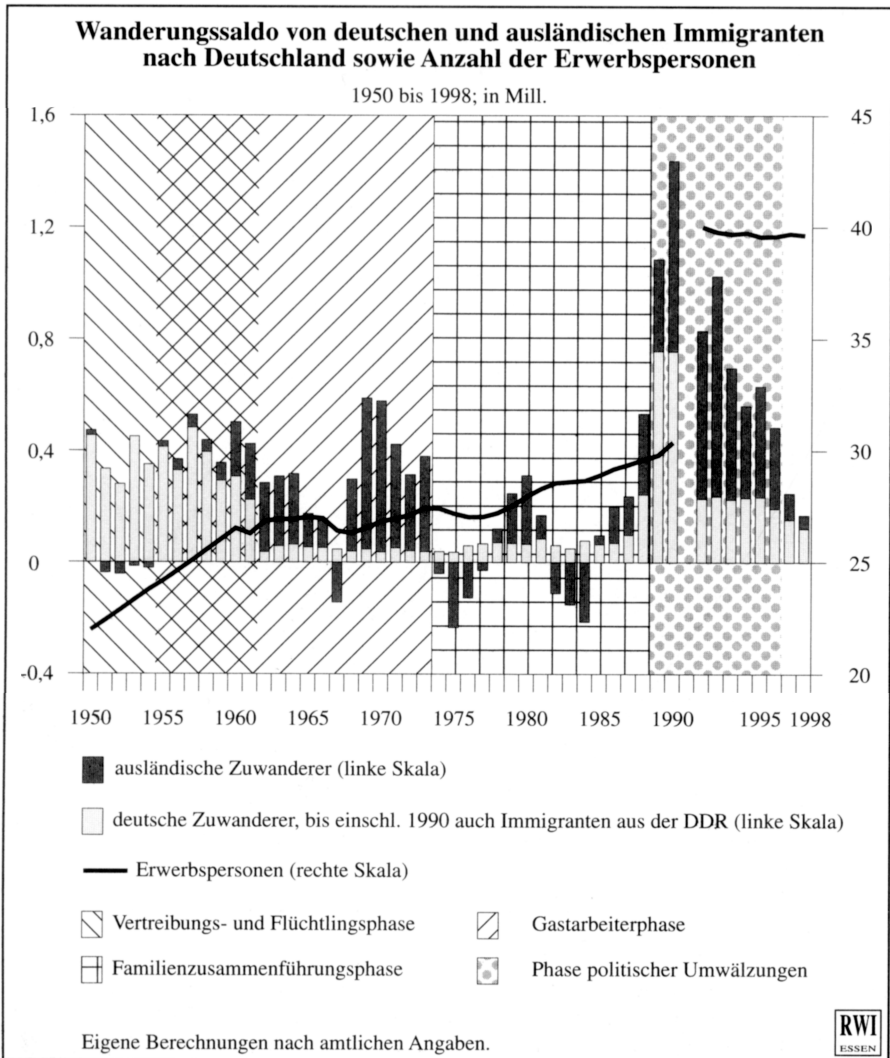
In den zurückliegenden 50 Jahren ließen sich in der Bundesrepublik 22,5 Mill. Personen, d.h. im Durchschnitt 450 000 p.a., unterschiedlicher geographischer, nationaler und kultureller Herkunft nieder¹. Die Bevölkerung bzw. die Zahl der Erwerbspersonen nahm durch Zuwanderungen aus dem Ausland (Vertriebene, Aussiedler und Ausländer) um reichlich 18 Mill. bzw. schätzungsweise 10 Mill. und damit um jeweils etwa ein Drittel zu. Durch den Zuzug von Übersiedlern aus der ehemaligen DDR erhöhte sich die (westdeutsche) Bevölkerung um annähernd 4 Mill. (Schaubild 1).

Der Zusammenhang zwischen Zuwanderung und der Veränderung der Zahl der Erwerbspersonen ist vergleichsweise eng. Dies zeigt sich insbesondere bei der Darstellung in gleitenden Fünfjahresdurchschnitten (Schaubild 2). Der Korrelationskoeffizient von $R^2 = 0,5$ (1950 bis 1990)² resultierte daraus, dass es sich vor allem bei den ausländischen Immigranten um jüngere arbeitsfähige, arbeitsmotivierte Personen handelte; aufgrund ihrer i.d.R. hohen sektoralen, regionalen und beruflichen Mobilität fassten sie schnell am Arbeitsmarkt Fuß.

¹Die Angaben beziehen sich auf den Saldo von Zu- und Abwanderungen.

²Für die fünfziger Jahre lautet der Koeffizient 0,2, für die sechziger 0,6, für die siebziger 0,9 und für die achtziger 0,7. Zwischen 1992 und 1998 belief er sich auf 0,7. Der entsprechende Koeffizient für den Zusammenhang zwischen BIP und Zuwanderung ergibt sich für den Zeitraum 1950 bis 1990 mit 0,4 bzw. mit 0,9 (fünfziger Jahre), 0,6 (sechziger), 0,3 (siebziger) und 0,2 (achtziger). Die Korrelation zwischen 1992 und 1998 beträgt 0,5.

Schaubild 1



Die Migration in den vergangenen fünf Jahrzehnten kann hinsichtlich der unmittelbaren und mittelbaren Wanderungsursachen, der Richtung und Zusammensetzung der Zuwanderungsströme sowie des Einsatzes wanderungspolitischer Maßnahmen, wie Anwerbung und Anwerbestopp ausländischer Arbeitskräfte in den fünfziger und sechziger bzw. siebziger Jahren, in verschiedene Phasen unterteilt werden (von Loeffelholz, Köpp 1998: 21ff.): in die Vertreibungs- und Flüchtlingsphase (1950 bis 1961), in die „Gastarbeiter-“ (1955 bis 1973) und in die Familienzusammenführungsphase (1974 bis 1990) sowie in die Zuwanderung als Folge der politischen Umwälzungen in Osteuropa Ende der achtziger Jahre bzw. Anfang der neunziger

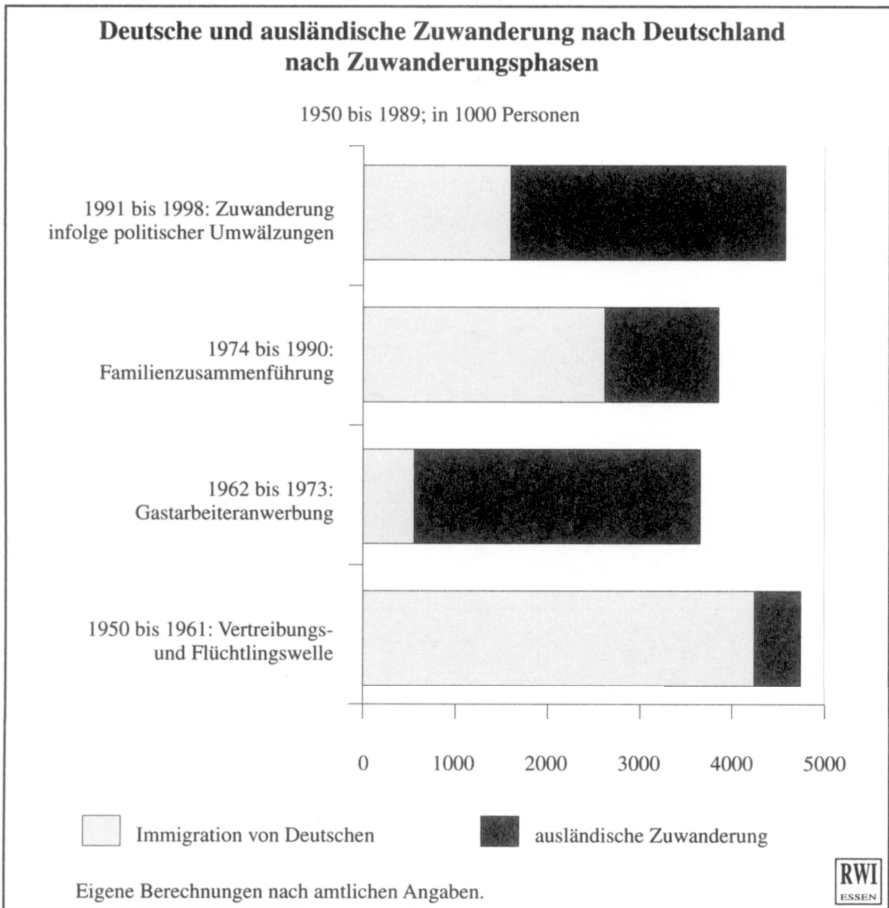
Schaubild 2



(Schaubild 3). Entsprechend „international“ und mehr oder weniger arbeitsmarktrelevant war die Zusammensetzung der Zu- und Abwanderungsströme (Deutsche bzw. Ausländer), die sich allein zwischen 1990 und 1998 auf knapp 12 Mill. bzw. reichlich 6 Mill. Personen summierten (Tabelle 2). Unter den Ausländern befanden sich – namentlich in der Phase der politischen Umbrüche – unterschiedliche Gruppen. Der entsprechende Wanderungssaldo von insgesamt 3,7 Mill. Personen setzte sich zusammen aus der

- EU-Binnenwanderung nach Deutschland (0,1 Mill. Personen bzw. 3 vH),
- der „neuen Arbeitsmigration“ in Form von Saison- und Werkvertragsarbeitnehmern sowie von sonstiger zeitlich begrenzter Zuwanderung von Arbeitskräften aus Nicht-EU-Staaten (0,4 Mill. bzw. 11 vH),
- der Familienzusammenführung bei Angehörigen von Staaten außerhalb der EU (Drittstaatenangehörige; 1,2 Mill. bzw. 32 vH),

Schaubild 3



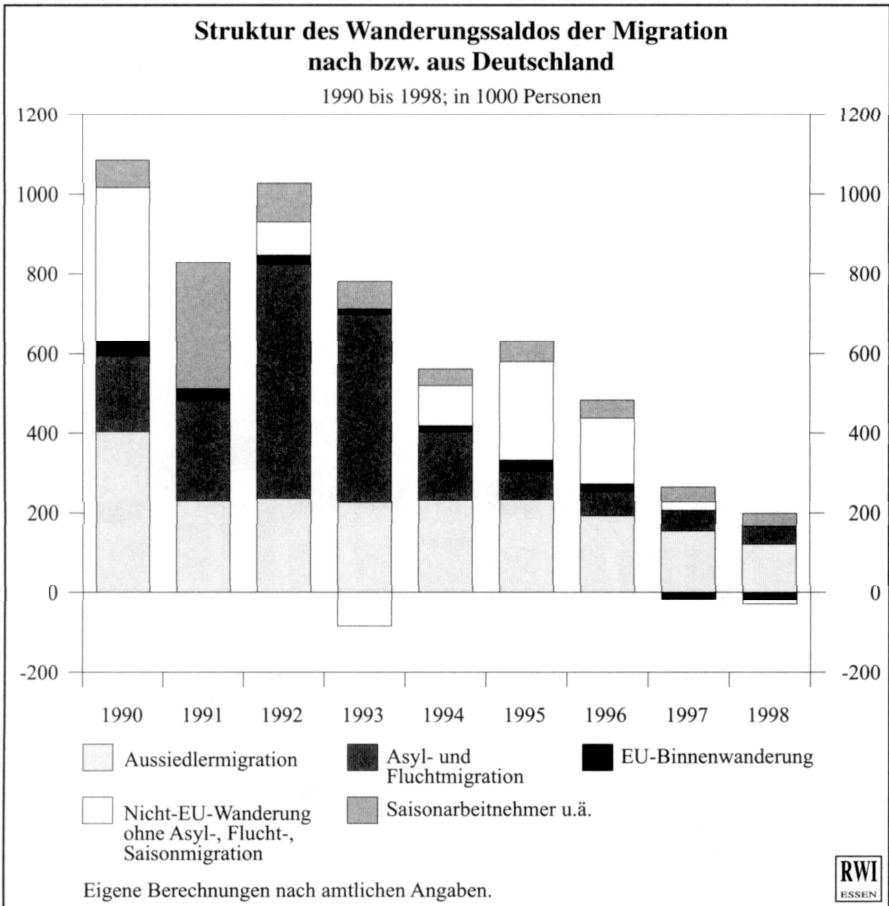
- den Asylbewerbern und Konventionsflüchtlingen insbesondere vom Balkan, aus der Türkei und dem Vorderen Orient sowie den Bürgerkriegsflüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien (1,9 Mill. bzw. 51 vH) (Schaubild 4).

Aufgrund ihrer Altersstruktur erhöhten die Zuwanderer das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland zwischen 1990 und 1998 um schätzungsweise 10 bis 15 vH. Die (ausländischen) Immigranten von außerhalb der EU hatten jedoch aufgrund von spezifischen Arbeitsmarktregulierungen vielfach keine Möglichkeit, ihre Arbeitskraft am (ersten) Arbeitsmarkt einzusetzen (s.u. Abschnitt 4); dies gilt insbesondere für die vergangenen fünf Jahre, in denen die Arbeitsverwaltung infolge der anhaltend hohen gesamtwirtschaftlichen Arbeitslosigkeit offenbar keine entsprechenden Spielräume sah. Darüber, inwieweit sich die Zuwanderer dennoch, insbesondere auf dem zweiten (informellen) Arbeitsmarkt, betätigt und dadurch ihr Einkommen aus staatlichen Unterstützungsleistungen aufge bessert haben, liegen keine amtlichen

Tabelle 2

Wanderungsströme nach und aus Deutschland 1990 bis 1998; in 1 000 Personen												
	Zuzüger.....					Fortzüger....						
	...von Aus-siedlern	...von Asyl-bewerbern und Flücht-lingen	...aus EU-Staaten	...aus Nicht-EU-Staaten (ohne Asyl-bewerber, Flüchtlinge, Arbeits-migranten)	...von „neuen“ Arbeits-migranten	insgesamt	...von Aus-siedlern	...von Asyl-bewerbern und Flücht-lingen	...in EU-Staaten	...in Nicht-EU-Staaten (ohne Asyl-bewerber, Flüchtlinge Arbeits-migranten)	...von „neuen“ Arbeits-migranten	insgesamt
1990	403	193	164	798	100	1 658	0		130	413	30	573
1991	228	256	173	625	128	1 410	0		145	308	128	581
1992	236	588	167	427	307	1 725	0		143	345	212	700
1993	225	473	163	380	251	1 492	0		150	465	181	796
1994	232	172	185	534	178	1 301	0		171	432	137	740
1995	233	127	204	540	224	1 328	0		177	291	175	698
1996	193	116	210	399	243	1 161	0	55	191	233	198	677
1997	153	108	180	308	244	993	0	55	197	288	206	746
1998	121	100	167	294	241	923	0	55	186	305	208	754
insgesamt	2 025	2 133	1 613	4 305	1 916	11 992	0	220	1 490	3 080	1 475	6 265
in vH	17	18	13	36	16	100	0	4	23	49	24	100

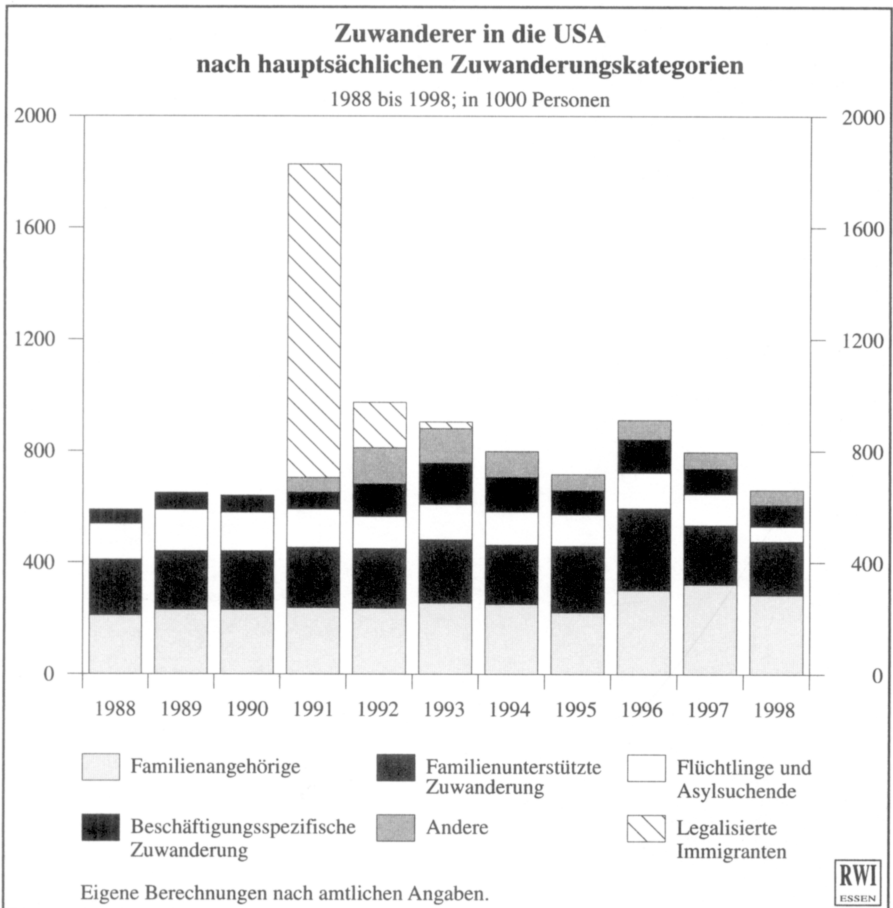
Schaubild 4



bzw. gesicherten Informationen vor; die Schätzungen reichen bis zu 1 Mill. ausländischen Arbeitskräften, die in der „Schattenwirtschaft“ tätig sind.

Anders als die aktuelle Diskussion vielfach suggeriert, lässt die Migrationsgeschichte der Bundesrepublik erkennen, dass spätestens seit den Anwerbevereinbarungen in den fünfziger und sechziger Jahren (1955 bis 1968) eine mehr oder weniger starke arbeitsmarktspezifische Steuerung der Zu- und Abwanderungen nach den Bedürfnissen der Montanwirtschaft bzw. des Verarbeitenden Gewerbes erfolgte. Dies gilt insbesondere in konjunkturellen Schwäche- oder Boomphasen. So wurde z.B. im November 1973 aufgrund der absehbaren wirtschaftlichen Abschwächung 1974/75 von der Bundesregierung ab 1974 ein bis heute im Grundsatz geltender Anwerbestopp verfügt. 1981 wurden Grundsätze zur Steuerung des Familiennachzugs von Ausländern aus Nicht-EG-Staaten verabschiedet, 1983 trat unter dem Eindruck der Rezession Anfang der achtziger Jahre das sog. Rückkehrhilfegesetz in Kraft (Höne-

Schaubild 5

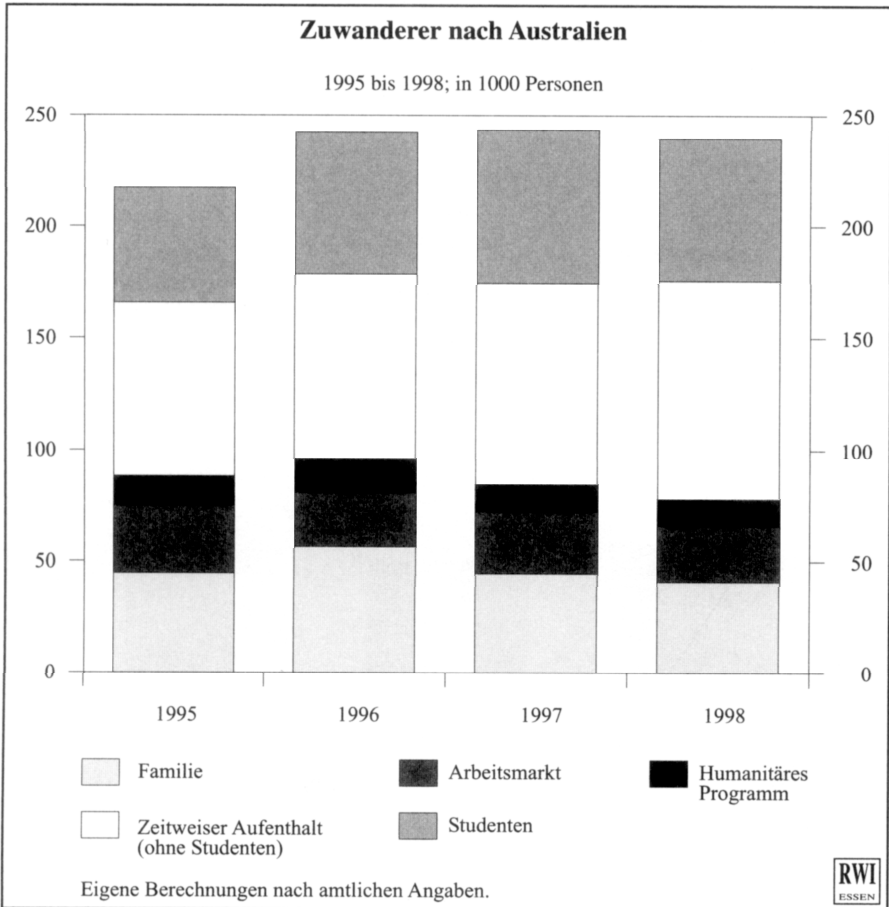


kopp 1987), und Anfang der neunziger Jahre wurden mit Blick auf den Einigungsboom die restriktiven Zugangsregelungen für Asylbewerber zum Arbeitsmarkt gelockert. Diese Lockerungen wurden mit dem Auslaufen des Booms durch das Asylverfahrensgesetz (1993 und 1997) wieder rückgängig gemacht, was erst am aktuellen Rand abermals zurückgenommen wurde.

Insgesamt ist festzustellen, dass mit Ausnahme der EU-Binnenmigration, die mit (netto) zusammen nur 0,4 Mill. Zuwanderern zwischen 1968 und 1998 weitgehend zu vernachlässigen ist³, alle Wanderungsströme nach und aus Deutschland in der Vergangenheit einer durchaus spürbaren, von der jeweiligen konjunkturellen Situation abhängigen, generellen Makro-Steuerung unterworfen waren; die Auswahl der

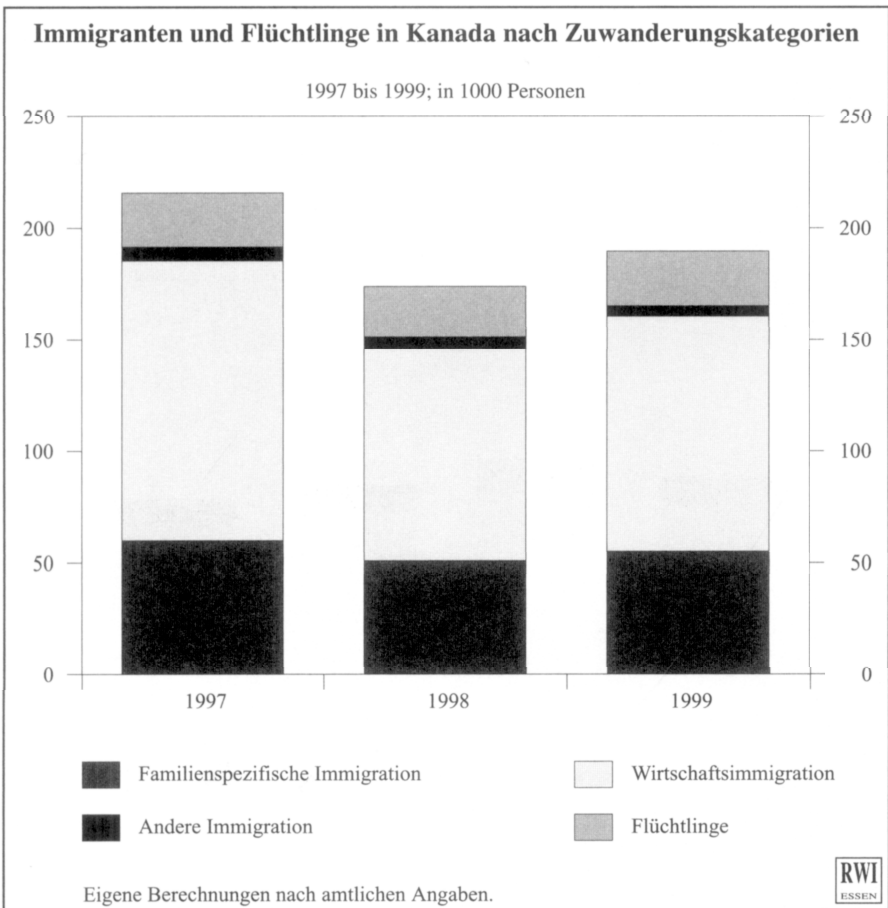
³Darunter wanderten seit 1981, als Griechenland EU-Mitglied wurde, (netto) nur 13 000 Personen zu und seit 1986, als Portugal und Spanien der EU beitraten, 220 000. Seit 1995, als Finnland, Österreich und Schweden Mitglieder der EU wurden, beläuft sich der Saldo auf nur 10 000 Personen.

Schaubild 6



Arbeitskräfte im Einzelnen erfolgte vorrangig durch die Unternehmen. Insofern ist eine arbeitsmarktgesteuerte Zuwanderung in die Bundesrepublik, wie sie gegenwärtig erörtert wird, nichts grundsätzlich Neues. Allerdings erfolgte sie mindestens in den fünfziger und sechziger Jahren in einem ökonomischen Umfeld, das von Vollbeschäftigung und hohem Wachstum gekennzeichnet war und in dem der sektorale Strukturwandel in Richtung auf die Dienstleistungsbranchen zunehmend Knappheiten entstehen ließ, was zu inflationären Spannungen führte: Trotz massiver Freisetzungen im landwirtschaftlichen Bereich konnten die nachfrage- und abwanderungsbedingt entstehenden Arbeitskräftebedarfe im Verarbeitenden Gewerbe und in der Bauwirtschaft nur durch „Gastarbeiter“ geschlossen werden. Die damalige Arbeitsmigration bestand aus jüngeren, gesunden Kräften, sie erfolgte indes ohne eine a priori-Festlegung von Quoten oder Höchstgrenzen und ohne spezifische personale oder persönlichkeitsbezogene Kriterien, die die Zuwanderer hätten erfüllen müssen, wie dies in den Regelwerken der klassischen Einwanderungsländer seit langem der

Schaubild 7



Fall ist. Freilich sollte man sich über die z.T. geringe Bedeutung dieser arbeitsmarkt-spezifischen Immigration für die Gesamtzuwanderung in diese Länder im Klaren sein. Vor allem in den *Vereinigten Staaten* wurde in den vergangenen zehn Jahren mit einer beschäftigungsorientierten Zuwanderungssteuerung nur ein Bruchteil der Gesamtimmigration „gesteuert“ (Schaubild 5; im Einzelnen vgl. Papademetriou, Loehr 1996: 15ff.); ähnlich stellt sich die Situation in *Australien* dar (Schaubild 6). Im Gegensatz dazu erfolgte in *Kanada* über die Hälfte der Zuwanderung von zwischen 1997 und 1999 jahresdurchschnittlich 200 000 Personen (weniger als 1 vH der an-sässigen Bevölkerung von 30 Mill.) unter ökonomischen Vorzeichen („*economic im-migration*“; Schaubild 7). In *Deutschland* erscheint allenfalls ein Drittel der Migrati-on – im Wesentlichen die aus den Nicht-EU-Staaten – überhaupt einer Steuerung nach festgelegten (arbeitsmarkt-) spezifischen Kriterien zugänglich, da die anderen Migrationsgruppen – wenn überhaupt – anderen Steuerungsregimen unterworfen sind (Tabelle 2 und Abschnitt 1.2. im dritten Kapitel).

Tabelle 3

Arbeitsgenehmigungen für ausländische Arbeitnehmer							
1994 bis 1999; in 1 000 Personen							
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1994 bis 1999
Erstmalige Beschäftigung	398	469	439	450	403	433	2 592
Arbeitslaubnis	306	374	346	352	316	343	2 037
Arbeitsberechtigung	91	95	93	98	87	90	554
Erneute Beschäftigung	332	376	319	295	214	199	1 735
Arbeitslaubnis	201	245	213	192	167	162	1 180
Arbeitsberechtigung	131	131	106	103	48	35	554
Fortsetzung der Beschäftigung	469	519	478	215	432	402	2 515
Arbeitslaubnis	261	335	348	387	404	389	2 124
Arbeitsberechtigung	178	184	130	133	28	13	666
Insgesamt erteilte	1 171	1 365	1 237	1 267	1 050	1 034	7 124
Arbeitslaubnisse	769	955	907	932	887	895	5 345
Arbeitsberechtigungen	401	410	330	335	13	138	1 627
Insgesamt abgelehnte Anträge	62	61	73	76	77	81	430



Nach Angaben in Bundesanstalt für Arbeit 2000.


Der (arbeitsmarkt-) unspezifische Charakter der Steuerung von Wanderungsströmen kommt in Deutschland auch in der Erteilung der allgemeinen und besonderen Arbeitslaubnisse bzw. seit 1998 der Arbeitslaubnisse und Arbeitsberechtigungen an Nicht-EU-Ausländer (Tabelle 3) zum Ausdruck. Insgesamt wurden allein in den Jahren von 1994 bis 1999 nach Prüfung, inwieweit deutsche oder ihnen gleichgestellte EU-Arbeitnehmer für die beantragte Beschäftigung verfügbar sind, über 7 Mill. Arbeitslaubnisse (5,4 Mill.) und -berechtigungen (1,6 Mill.) erteilt. Dabei wurden 2,6 Mill. Genehmigungen für erstmalige Beschäftigungen ausgesprochen – was in etwa den Zuzügen von Ausländern (außer Asylbewerbern) aus dem Nicht-EU-Bereich entsprach –, 1,7 Mill. für erneute Anträge und 2,5 Mill. für die Fortsetzung bestehender Arbeitsverhältnisse. Nur in rund 400 000 Fällen (5 vH) wurden die Anträge abgelehnt. Diese Zahl ist nicht zuletzt deshalb so gering, weil im Laufe der Zeit von den ausländischen Arbeitnehmern Rechte erworben werden, die sie auf dem Arbeitsmarkt deutschen Arbeitnehmern gleichstellen: So hatten z.B. Ende Juni 1997 in Deutschland, ähnlich wie schon in den Vorjahren, über 90 vH der ca. 1 Mill. arbeitserlaubnispflichtig beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer wegen eines längeren berechtigten Aufenthalts bzw. einer längeren erlaubten Beschäftigung oder aufgrund sonstiger Ansprüche derartige Rechte erworben, die von den betroffenen Arbeitnehmern mit tatkräftiger Unterstützung ihrer an der (Weiter-) Beschäftigung stark interessierten Arbeitgeber auch wahrgenommen wurden.

Die Binnenwanderung von Ost- nach Westdeutschland hat in den vergangenen Jahren gegenüber denen als Folge der politischen Umwälzungen und der deutschen Einigung in arbeitsmarktpolitischer Hinsicht erheblich an Bedeutung verloren (Tabelle 4). Im Jahrfünft von 1994 bis 1998 sind im Saldo jährlich nur noch 20 000 Per-

Tabelle 4

Übersiedler bzw. Binnenwanderung sowie Pendlersaldo zwischen neuen und alten Bundesländern				
1988 bis 1998; in 1 000 Personen				
Jahr	Fortzüge	Zuzüge	Saldo	Pendlersaldo ¹
1988	40	0	40	X
1989	380	0	380	X
1990	390	37	353	X
1992	199	111	87	X
1993	172	118	54	X
1994	163	136	26	X
1995	168	143	24	X
1996	167	151	15	340
1997	167	157	10	350
1998	182	151	30	370
insgesamt	2 031	1 007	1 023	X

Eigene Berechnungen nach Angaben in Statistisches Bundesamt 2000a und in Bundesanstalt für Arbeit 2000. – ¹Rund die Hälfte des Saldos entfällt auf Berlin-West.



sonen von Ost- nach Westdeutschland übergesiedelt, und für die Zukunft sind kaum höhere Zahlen zu erwarten. Da diese ohnehin nur zur Hälfte bis zu zwei Drittel Erwerbspersonen umfassen, erscheinen sie für die folgenden arbeitsmarktspezifischen Überlegungen – auch im Vergleich zum Pendlersaldo zwischen den neuen und alten Bundesländern und auf längere Sicht – als vernachlässigbar. Sie bleiben deshalb außer Betracht, implizit wird auf dieses Potenzial im Zusammenhang mit der Ausschöpfung des Arbeitskräftepotenzials, dem Abbau der Arbeitslosigkeit und der Verringerung der Stillen Reserve eingegangen.

2. ... und in der Zukunft – Zuwanderungsszenarien und Steuerungsbedarfe

Die skizzierte Migrationsentwicklung in der Bundesrepublik, die Erweiterung der EU nach Osteuropa in den nächsten ein bis zwei Jahrzehnten mit dann insgesamt rund 500 Mill. EU-Einwohnern gegenüber heute knapp 380 Mill. und die zunehmende Mobilität von Arbeit im Zuge der weiteren Integration des europäischen Wirtschaftsraums lassen auch für die Zukunft beträchtliche räumliche Wanderungsbewegungen nach und aus Deutschland erwarten (Bade 2000: 378ff.). Hinzu kommen die Lage Deutschlands in der Mitte Europas und die absehbare demographische Alterung und Schrumpfung hierzulande – ohne Zuwanderung wird ein Rückgang der Bevölkerung von 82 Mill. 2000 auf 59 Mill. 2050 geschätzt (s.u.), wobei der Anteil der über 65jährigen auf etwa ein Drittel gegenüber heute 20 vH zunimmt und die Altersjahrgänge von 58 bis 63 Jahren dann am stärksten besetzt sein werden – gegenüber den 35- bis 40jährigen heute.

Tabelle 5

Wanderungssalden des Statistischen Bundesamtes in der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung					
1998 bis 2050; in Personen					
Jahr	Ausländische Zuwanderer			Deutsche Zuwanderer	
	Variante				
	0	1	2/2a		
1998	50 000	50 000	50 000		80 000
1999	0	20 000	20 000		70 000
2000	0	40 000	40 000		50 000
2001	0	60 000	60 000		50 000
2002	0	80 000	80 000		50 000
2003	0	100 000	100 000		50 000
2004	0	100 000	120 000		50 000
2005	0	100 000	140 000		50 000
2006	0	100 000	160 000		40 000
2007	0	100 000	180 000		40 000
2008	0	100 000	200 000		40 000
	jährlich				
2009 bis 2050	0	100 000	200 000	2009	40 000
				2010 bis 2019	30 000
				2020 bis 2029	15 000
				2030 bis 2039	5 000
				Ab 2040	0
Insgesamt 1998 bis 2050	50 000	5 050 000	9 550 000		1 110 000

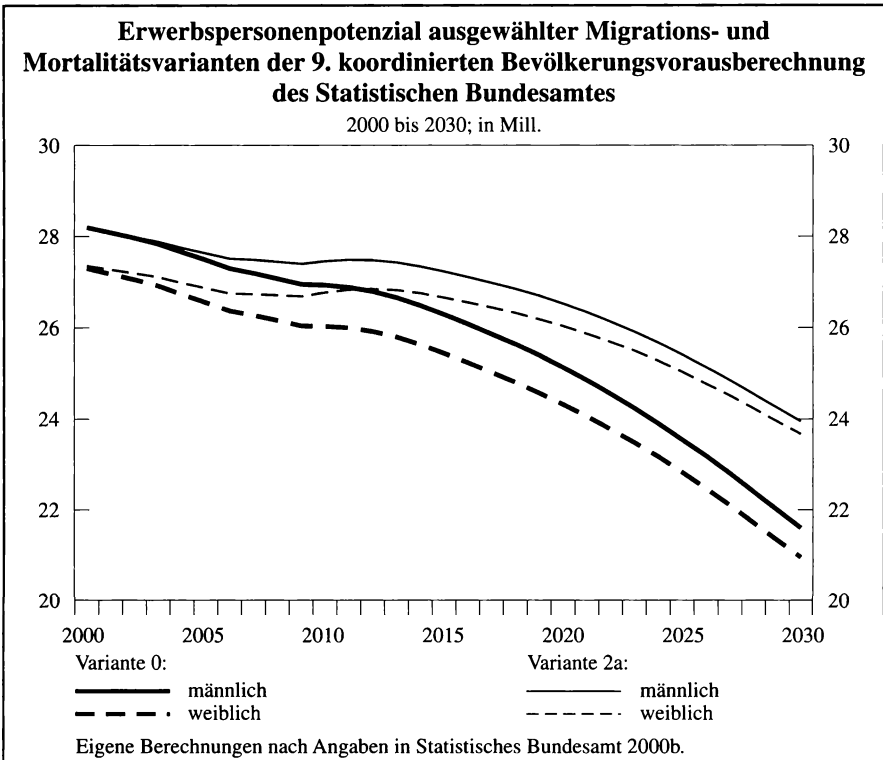
Nach Angaben in Statistisches Bundesamt 2000b. – Variante 2a unterscheidet sich von Variante 2 durch eine weitere Erhöhung der Lebenserwartung.



Die jüngste Bevölkerungsprojektion des Statistischen Bundesamts (2000b) (9. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung) zeigt Verlauf und Struktur der Bevölkerung in Deutschland bis 2050. Sie enthält unterschiedliche Wanderungsvarianten mit mehr oder weniger hohen, gesetzten Netto-Zuwanderungen bei Ausländern und mit abnehmenden Salden bei Deutschen (Tabelle 5). Auf eine Differenzierung nach Herkunftsländern (z.B. EU bzw. Nicht-EU) wird dabei verzichtet. Bei der Würdigung dieser Ergebnisse ist in Rechnung zu stellen, dass – wie im vorangegangenen Kapitel ausgeführt – Wechselwirkungen mit der ökonomischen Sphäre in gesamtwirtschaftlicher und erst recht in regionaler oder sektoraler Hinsicht vernachlässigt werden.

In Bezug auf die ausländische Bevölkerung werden mehrere Varianten berechnet: Zunächst wird für die Jahre von 1998 bis 2010 ein allmählicher Anstieg auf 100 000 Zuwanderer p.a. (Variante 1) bzw. 200 000 (Varianten 2, 2a) angenommen; nach 2010 bleibt diese Migration jeweils konstant. Angesichts der Zuwanderung in den vergangenen beiden Dekaden mit jahresdurchschnittlich 250 000 (1980 bis 1998) bzw. 420 000 Zuwanderern (1988 bis 1998) erscheinen die Varianten als eher zurückhaltend. In Variante 0 („Kontrollvariante“) wird ab 1999 von einem ausgegli-

Schaubild 8



chenen Wanderungssaldo ausgegangen, was indes in den zurückliegenden fünf Jahrzehnten selten der Fall war.

Alle Varianten berücksichtigen eine „Sockelwanderung“. In den Varianten 0 und 1 erreicht sie eine Größenordnung von jeweils 400 000 zu- bzw. fortziehenden Personen pro Jahr und in den Varianten 2 und 2a bis zu 600 000 Personen. Mit der Sockelwanderung, die zwischen 800 000 bzw. 1,4 Mill. jährliche Wanderungsfälle bedeutet und damit fast das Eineinhalbfache der jährlichen Binnenwanderung 1998, wird – plausiblerweise von Erfahrungswerten der vergangenen Jahrzehnte ausgehend – das Durchschnittsalter der zuziehenden Personen niedriger als das der fortziehenden angesetzt.

Andere Vorausberechnungen orientieren sich hinsichtlich der (Netto-) Salden stärker an den Trends in der jüngeren Vergangenheit. Diese Alternativen reichen für die nächsten 50 Jahre von bis zu 300 000 Zuwanderern p.a. (Birg 1999; Bundesministerium des Innern 2001⁴; Hof 2001).

⁴Auch diese Modellrechnungen, die vor allem die Entwicklung des Ausländeranteils an der Bevölkerung in Deutschland in Abhängigkeit von Zuwanderungen und Einbürgerungsverhalten zeigen, basieren zwar auf der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts, berechnen indes zusätzlich eine Variante (C), bei der pro Jahr 300 000 Immigranten (netto) unterstellt werden.

Die jüngste Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes übertrifft die vergleichbaren Ergebnisse der vorhergehenden (8.), die nach dem Stand vom 31. Dezember 1992 durchgeführt wurde, in erheblichem Ausmaß, was die Offenheit derartiger Prognosen belegt. Wegen einer höheren Basis aufgrund der starken Zuwanderungen bis 1995 werden jetzt in Bezug auf das Jahr 2030 ohne Zuwanderung 71 Mill. Einwohner in Deutschland statt 67 Mill. vorausberechnet – übrigens kein Spezifikum der deutschen Projektionen⁵. Beide Projektionen gehen von einer mehr oder weniger starken Schrumpfung des Erwerbspersonenpotenzials aus, das im Folgenden alle Personen im erwerbsfähigen Alter, d.h. von 15 bis unter 65 Jahren, umfasst⁶. Es verringert sich in der (aktuellen) „Kontrollvariante“ bis 2030 bei den Frauen um 6,3 Mill. auf 21 Mill. und bei den Männern um 6,6 Mill. auf 21,6 Mill. (Schaubild 8); während das Potenzial insgesamt bis 2030 also um fast 13 Mill. bzw. um ein Viertel zurückgeht, nimmt die Zahl der Erwerbspersonen mit Abschlüssen im Tertiärbereich (z.B. Hochschul- und Fachhochschulabschluss u.ä.) unter der Voraussetzung konstanter Abschlussstrukturen⁷ um 1,5 Mill. ab.

Auch bei der „expansiven“ Variante (2a) geht das Potenzial spürbar zurück – auf 23,7 bei den Frauen und auf 24 Mill. bei den Männern, d.h. gegenüber 2000 um insgesamt nahezu 8 Mill. Personen bzw. um ein Siebtel⁸, darunter knapp eine Mill. mit höherwertigen Abschlüssen. Es hängt naturgemäß von der Qualifikationsstruktur und der Bildungsbereitschaft der Zuwanderer ab, inwieweit der Rückgang der Zahl der ansässigen hochqualifizierten Erwerbspersonen durch entsprechende Immigranten abgemildert wird.

Genauigkeit und Detailliertheit der Ergebnisse sollten weder die „Willkür“ der Setzungen vergessen lassen noch diverse *trade offs* zwischen „internen“ demographischen und ökonomischen bzw. arbeitsmarktspezifischen Handlungsoptionen auf der einen Seite und der Beeinflussung der Arbeitsmigration auf der anderen. So besteht – zumindest theoretisch und längerfristig – die Option der Erhöhung der *natürlichen* statt der *räumlichen* Bevölkerungsbewegungen oder – bereits mittelfristig – die der

⁵So ergab sich z.B. auch für die Vereinigten Staaten von Amerika ein ähnlicher Basiseffekt. Infolge der starken Zuwanderung Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre liegt die Einwohnerzahl in amtlichen Bevölkerungsprojektionen für das Jahr 2025, die 1998 durchgeführt wurden, je nach Fertilitäts- und Mortalitätsannahmen um 24 bis 34 Mill. Personen höher als in den Vorausschätzungen von 1983 (US-Bureau of Census 1983, 1998).

⁶Diese Definition weicht aus statistisch-prognostischen Gründen von den Konventionen der Arbeitsmarktforschung ab, nach denen das Erwerbspersonenpotenzial nur die tatsächlichen Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Arbeitslose) ggf. zzgl. der Stillen Reserve umfaßt. Der Unterschied beträgt je nach Definition der Stillen Reserve am Beginn des Betrachtungszeitraums bis zu 15 Mill. Personen, die sich in der Reserve und z.B. im Bildungssystem als Schüler, Auszubildende und Studenten, in der Kinderbetreuung oder vor dem 65. Lebensjahr im Ruhestand befinden. Die Differenz zwischen den unterschiedlichen Definitionen des Erwerbspersonenpotenzials betrifft also c.p. nur das absolute Ausmaß des demographisch bedingten Rückgangs in der Zukunft, nicht das relative; im Einzelnen Hof 2001: 23ff.

⁷Dabei wurden die Strukturen von 1996 des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (1999: 419) zugrunde gelegt.

⁸Bei der expansivsten Variante des Bundesministeriums des Innern (Variante C), bei der 300 000 Zuwanderer p.a. unterstellt werden, beträgt der entsprechende Rückgang bis 2030 etwa 5 Mill. Personen bzw. 10 vH. – Im Übrigen erhöht sich bei dieser Variante der Ausländeranteil an der Bevölkerung von 9 vH (2000) unter der Annahme erheblicher Einbürgerungen der ausländischen Bevölkerung (150 000 p.a.) auf 15,4 vH (2030), bei den Varianten A und B, die den Varianten 1 und 2a des Statistischen Bundesamts (2000b) entsprechen, auf 10,7 bzw. 13,3 vH (110 000 bzw. 130 000 Einbürgerungen p.a.).

Steigerung der Erwerbsbeteiligung der ansässigen Bevölkerung, z.B. durch Verkürzung der Ausbildungszeiten und des Ruhestands – gerade der Hochqualifizierten. Ein Ausgleich könnte auch durch die Erhöhung der (Wochen-, Monats-, Jahres- bzw. der Lebens-) Arbeitszeit der Inländer erreicht werden: Rechnerisches Äquivalent für die Beschäftigung von 200 000 ausländischen Arbeitskräften wäre die Verlängerung der Arbeitszeit der Inländer um zehn Minuten in der Woche oder acht Stunden im Jahr. Alternativ könnte der Urlaub um einen Tag verringert werden. Gleichbedeutend damit ist der Anstieg der Erwerbsbeteiligung um etwa 0,5 vH oder um 1 vH allein der Männer bzw. der Frauen. Über eine Dekade hinweg würde der Verzicht auf (zusätzliche) ausländische Beschäftigung in Deutschland eine kompensierende Mehrarbeit der Inländer um zwei Stunden pro Woche erfordern. Auch eine Erhöhung der Produktivität der Erwerbstätigen um 0,5 vH p.a. als Folge z.B. zusätzlicher Investitionen in das Human- und Sachkapital zum Zwecke der Erhaltung oder sogar Steigerung des Wissenszuwachses in einer alternden Gesellschaft würde den bevölkerungsspezifischen Effekt des verminderten Arbeitskräftepotenzials für das wirtschaftliche Wachstum ausgleichen.

Inwieweit diese Optionen, die in der Öffentlichkeit bislang kaum angesprochen bzw. diskutiert werden⁹, für sich genommen – zumindest kurz- und mittelfristig – und – was die natürlichen Bevölkerungsbewegungen angeht – auch längerfristig realistischere zu Gebote stehen bzw. welche Voraussetzungen für die Mobilisierung des heimischen Potenzials vorliegen müssten, soll hier offen bleiben. Unabhängig davon erscheint jedenfalls mit Blick auf die langfristig absehbare demographische Entwicklung in Deutschland zum Ausgleich der entstehenden Lücken eine Arbeitsmigration erforderlich. Dabei sollte allerdings der *normative Charakter* der „Arbeitsmarkterfordernisse“ nicht übersehen werden; er kommt darin zum Ausdruck, dass demographische und arbeitsmarktspezifische „Bedarfe“ abgeleitet werden, ohne dass dafür überzeugende sachliche Begründungen vorgebracht werden.

Die Trendberechnungen verbieten kurzfristige oder auf einen bestimmten Zeitpunkt bezogene Aussagen über das Arbeitskräfteangebot. Auch sollten die praktischen Diagnose- und Prognoseprobleme in Bezug auf die kurzfristige Arbeitsmarktentwicklung, die als Grundlage für jährlich zu aktualisierende drei- bis fünfjährige Zuwanderungsplanungen dienen könnte, nicht unterschätzt werden (Heilemann 1998: 87ff.). Die Herbstprognosen z.B. des Sachverständigenrats und der Institute in ihrer Gemeinschaftsdiagnose sowie des RWI zur Zahl der Erwerbstätigen für das jeweilige Folgejahr weisen im Zeitraum 1994 bis 2000 erhebliche Schätzfehler gegenüber den tatsächlichen Werten auf (Tabelle 6). Die (absoluten) Abweichungen belaufen sich auf durchschnittlich etwa 780 000 (SVR, Institute) bzw. auf 720 000 (RWI), d.h. auf 2 vH der Erwerbstätigen insgesamt.


Die Projektionen machen deutlich, dass die Anzahl der Erwerbspersonen langfristig erheblich abnehmen wird. Durch Zuwanderungen oder ein geändertes Erwerbsverhalten (z.B. mehr Teilzeitbeschäftigung und/oder erhöhte Frauenerwerbsbeteiligung usw.) ließe sich dieser Prozess verlangsamen, aber nicht stoppen oder gar umkehren.

⁹Eine der Ausnahmen ist der Zwischenbericht der Enquête-Kommissionen „Demographischer Wandel“ (1994: 115ff.), wo explizit die genannten Alternativen angeführt und diskutiert werden.

Tabelle 6

Genauigkeit ausgewählter Kurzfristprognosen der Zahl der Erwerbstätigen			
1994 bis 2000			
	RWI	Gemeinschafts- diagnose	Sachverständigenrat
Durchschnitt der absoluten Differenzen	719	788	774
Durchschnittlicher quadrierteter Fehler (bias-Fehler)	414	375	487
Durchschnittlicher absoluter Fehler	1 104	1 153	1 939
Durchschnittlicher relativer Fehler	2,9	3,1	3,1
Theilscher Ungleichheitskoeffizient	0,4	0,5	0,5
Mittelwertfehler	0,2	0,1	0,1
Varianzfehler	0,1	0,1	0,0
Kovarianzfehler	0,7	0,8	0,9

Eigene Berechnungen. Zu Einzelheiten vgl. Text.



Um auch nur einen Stopp zu erreichen, wäre nach Berechnungen der Vereinten Nationen in Deutschland – wie in anderen hoch industrialisierten Ländern – eine hohe *migration replacement rate* erforderlich (United Nations 2000: 37ff.). Zur Stabilisierung z.B. der Relation zwischen der Gruppe der über 65jährigen zu der zwischen 15 und 64 Jahre alten Personen („Alterslastquote“) wären zwischen 2000 und 2050 Zuwanderungen von jährlich 3,4 Mill. Personen notwendig – mehr als das Zehnfache des Durchschnitts der Migration zwischen 1993 und 1998 (270 000, s.o.)!

Damit stellt sich die Frage, mit welcher Migration Deutschland in mittlerer und längerer Frist rechnen kann bzw. muss und inwieweit diese ggf. einer spezifischen Arbeitsmarktsteuerung bedarf. Die Fragen stellen sich um so mehr, als – wie erwähnt – alle hoch entwickelten Industrienationen vor ähnlichen Herausforderungen stehen und entsprechende Bedarfe reklamieren, die nicht nur die jeweilige Bevölkerungszahl, sondern sogar ihre Altersstruktur und die Zahl der Erwerbstätigen stabilisieren sollen.

In den vergangenen knapp zehn Jahren wurden zahlreiche Untersuchungen zur Abschätzung des (Netto-) Migrationspotenzials – vor allem im Falle einer Arbeitnehmerfreizügigkeit im Zuge der Osterweiterung der EU – vorgenommen (zusammenfassend Quaisser et al. 2000: 117ff.). Sie kommen aufgrund unterschiedlicher Annahmen zur (relativen) Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in den potenziellen Ziel- und Herkunftsländern von Arbeitsmigranten, unterschiedlicher Hypothesen bezüglich des Verhaltens von potenziellen Zuwanderern und aufgrund von divergierenden Zeithorizonten zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Diese beruhen z.T. auf Migrationsmodellen (*Harris/Todaro*), z.T. auf sektorspezifischen Gravitationsansätzen von *Chenery/Lewis* unter Berücksichtigung der internen Nachfrage und des Wettbewerbs nach bzw. um Arbeitskräfte im Strukturwandel der Volkswirtschaften vom primären und sekundären zum tertiären Sektor (Döhrn, Heilemann 1996). Sie stützen sich, ausgehend von historischen Resultaten internationaler Wanderungen – auch im Zuge der bisherigen EU-Erweiterungen – sowohl auf Plausibili-

tätsrechnungen als auch auf Befragungsergebnisse. So schwanken die Resultate in Bezug auf die EU insgesamt und auf den engeren Kreis der Beitrittsländer sowie auf die Gesamtwanderung und die Arbeitskräfteemigration erheblich; sie reichen von 40 000 bis 680 000 Zuwanderern p.a., Deutschland allein hätte mit 23 000 bis 390 000 Personen p.a. zu rechnen.

Der genannte Höchstwert für die Bundesrepublik, der fast doppelt so hoch ist wie der in den „oberen“ Varianten des Statistischen Bundesamts (Varianten 2, 2a) unterstellte, gilt mittlerweile als deutlich überhöht; neuere Arbeiten und Diskussionen im Lichte der Süderweiterung der EU in den achtziger Jahren mit entsprechend langen Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit (möglicherweise ein $\frac{3}{4}$ Jahrzehnt, wie im Falle Spaniens und Portugals), die ähnlich auch in Bezug auf die neuen Beitrittsländer erwartet werden können, deuten auf moderatere Entwicklungen hin (Sinn et al. 2000; Werner 2001). Jedenfalls spielt die EU-Binnenwanderung (netto), die insgesamt pro Jahr nur 0,3 vH der EU-Bevölkerung ausmacht, bislang eine vergleichsweise geringe Rolle (s.o.), möglicherweise auch deshalb, weil aufgrund gesunkener Transport- und Kommunikationskosten in vielen Fällen das tägliche, wöchentliche oder monatliche Pendeln von Arbeitskräften vor allem in Grenzregionen bzw. die internationale Saison- oder „Telearbeit“ die früheren Zuwanderungen ersetzt hat (Sassen 1996: 141ff.). So kommt auch eine neuere EU-Studie (EU 2000) zu dem Ergebnis, dass unmittelbar nach Verwirklichung der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit zwischen der EU und den osteuropäischen Beitrittsstaaten 335 000 Personen p.a. nach Westeuropa zuwandern werden, darunter allein 220 000 nach Deutschland. Die Zuwanderung wird sich innerhalb einer Dekade etwa auf die Hälfte verringern, für Deutschland auf 96 000 Personen; dies entspräche in etwa der Variante 1 des Statistischen Bundesamtes. Nach Einschätzung von Sinn et al. (2000) ist für einen Zeitraum von 15 Jahren nach Beitritt in die EU *und* Herstellung voller Arbeitnehmerfreizügigkeit je nach Einkommenskonvergenz mit Westeuropa von einem Wanderungspotenzial für Deutschland von jahresdurchschnittlich 215 000 bis 270 000 Personen auszugehen; offen ist dabei, wie viele Familienangehörige mitkommen oder im Laufe der Zeit nachziehen. Dem (potenziellen) gesamtwirtschaftlichen Arbeitsangebot ist nun die Nachfrage gegenüber zu stellen, um zu einer zumindest groben Abschätzung der Arbeitsmarktentwicklung insgesamt und damit zum Steuerungsbedarf in langer Frist zu kommen.

3. Arbeitsnachfrage in quantitativer und qualitativer Hinsicht

In Deutschland betrug die durchschnittliche Zahl der Arbeitslosen im Jahr 2000 3,8 Mill. Ferner sind etwa 1,6 Mill. Menschen zur Stillen Reserve (i.e.S.) zu rechnen¹⁰. Unterstellt man, dass bei einem längerfristigen Wachstumspfad für das BIP von 2 bis 2 $\frac{1}{2}$ vH p.a. die Arbeitskräftenachfrage aufgrund eines unveränderten Arbeitsvolumens während der nächsten 30 Jahre weitgehend konstant bleibt (35 Mill.)¹¹ und dass der Rückgang des Arbeitskräfteangebots zu zwei Dritteln durch

¹⁰Zur Stillen Reserve i.e.S. werden beschäftigungslose Menschen gezählt, die Arbeit suchen, aber nicht als Arbeitslose registriert sind oder die bei besserer Arbeitsmarktsituation auf diesem präsent wären. Wird diese Gruppe um die Personen im Vorruhestand und in AFG-Vollzeit-Bildungsmaßnahmen ergänzt, spricht man von der Stillen Reserve i. w.S. Hierzu und den Daten vgl. Bundesanstalt für Arbeit 1995: 20ff., 1999: 36.

einen Abbau der Arbeitslosigkeit und zu einem Drittel durch einen der Stillen Reserve ausgeglichen wird, so wäre – rein rechnerisch – der Arbeitsmarkt ohne Zuwanderungen bei konstantem Erwerbsverhalten zwischen 2008 und 2010¹² „ausgeglichen“; bei erhöhter Erwerbsquote (ca. 1 vH-Punkt) erfolgte der „Ausgleich“ etwa fünf, bei Zuwanderung gemäß Variante 2a zehn Jahre später (2020). Eine erhöhte Nachfrage nach Arbeitskräften, wie sie aus einem Einschwenken der deutschen Wirtschaft auf einen höheren Wachstumspfad resultieren könnte, verkürzte die Zeit bis zum Ausgleich noch um einige Jahre, ein um einen halben Prozentpunkt pro Jahr schwächeres Wachstum dürfte auch bis 2020 noch nicht zu einem Arbeitsmarktausgleich führen.

Welcher Variante man auch den Vorzug gibt – es wird deutlich, dass ohne Zuwanderungen die Arbeitskräftenachfrage in Deutschland unter den heute absehbaren ökonomischen Bedingungen in nicht allzu langer Frist durch das inländische Angebot nicht mehr gedeckt werden wird. Dabei ist insbesondere unterstellt, (1) dass selbst bei erhöhter Erwerbsquote, keiner (weiteren) Verkürzung der Arbeitszeit und relativ hohen Zuwanderungen (Variante 2a) die „natürliche“ Arbeitslosenquote – wie seit Mitte der siebziger Jahre nicht mehr – nicht unter 5 vH fällt; (2) dass es – wie oben unterstrichen – zu keinem „Sprung“ in der Erwerbsbeteiligung, vor allem der in Deutschland ansässigen (weiblichen) Arbeitnehmer (z.B. auf skandinavische Niveaus), kommt und dass (3) die Produktivitätsentwicklung dem bisherigen Trend entsprechend verläuft¹³.

Trotz einer aus gesamtwirtschaftlicher Sicht entspannten bzw. ausgeglichenen Arbeitsmarktlage kann es dabei in sektoraler, qualifikatorischer und regionaler Hinsicht durchaus zu spürbaren Ungleichgewichten kommen. Die Ursachen dafür reichen vom sektoralen Strukturwandel über Änderungen bei den Präferenzen und Verhaltensmustern der Konsumenten und der Erwerbstätigen bis hin zu Reaktionen der Produzenten auf die national und international veränderten Rahmenbedingungen und Standortfaktoren.

Vieles spricht gegenwärtig dafür, dass die weitere Branchenentwicklung in Deutschland zu einem Abbau von Arbeitsplätzen mit geringen Qualifikationsanforderungen und zu einem zusätzlichen Bedarf an höherqualifizierten Kräften führt (Weidig et al. 1998: 26ff.)¹⁴. Nach dieser Einschätzung, die indes Vorbehalte deshalb gegen sich

¹¹Misst man die Arbeitskräftenachfrage vereinfacht anhand der Zahl der Erwerbstätigen, so ergibt sich für das frühere Bundesgebiet sogar eine leicht steigende Tendenz; zwischen 1970 und 1994 nahm dort die Zahl der Erwerbstätigen von 26,7 auf 28,3 Mill. zu, was allerdings z.T. auch auf die Zunahme der Teilzeitarbeitsplätze zurückzuführen ist. Vgl. Statistisches Bundesamt 2000b: 104f.

¹²Auch nach den Prognosen des IAB und der Prognos AG (Bach 1996: 178ff.) ist ohne Zuwanderungen ab dem Jahr 2010 mit einem ausgeglichenen Arbeitsmarkt zu rechnen, wobei zwischen 1994 und 2010 eine Zunahme der Zahl der Erwerbstätigen, also der Arbeitskräftenachfrage im früheren Bundesgebiet um insgesamt 8,0 vH (2,7 Mill.) unterstellt wird.

¹³Insbesondere wird von etwaigen Produktivitätssteigerungen durch das Internet gerade in personalintensiven Bereichen, z.B. dem Gesundheitswesen, abgesehen. Vgl. im Einzelnen Litan, Rivlin (2001: 1ff.).

¹⁴Aktuell zeigt dies auch die Diskussion um die *green card*-Initiative der Bundesregierung; das Programm hat im Übrigen Parallelen in allen anderen hochindustrialisierten Ländern. So soll z.B. in den Vereinigten Staaten die Anzahl der entsprechenden Arbeitserlaubnisse für Immigranten mit jährlich 200 000 für die nächsten drei Jahre binnen Jahresfrist mehr als verdoppelt werden.

gelten lassen muss, weil nicht bekannt ist, ob künftig z.B. „mehr Gärtner oder mehr Gartenarchitekten“ gebraucht werden (Krugman), ist c.p. ein zunehmender *mis-match* zwischen Anforderungen und Angebot zu erwarten. Dies hat Konsequenzen für eine arbeitsmarktgesteuerte Zuwanderungspolitik im Hinblick auf ihre nationalen und internationalen ökonomischen Implikationen.

4. Wirkungen einer arbeitsmarktgesteuerten Zuwanderungspolitik


Produktionstheoretische Überlegungen lassen erwarten, dass die Beschäftigung (hoch-) qualifizierter Arbeitskräfte komplementäre Beschäftigungseffekte auslöst – von den kreislaufbedingten Arbeitsmarkteffekten ganz abgesehen. Spürbare Verdrängungseffekte gegenüber heimischen Arbeitskräften sind angesichts des jeweils schmalen Arbeitsmarktes in den betroffenen Branchen und des kurzfristig anderweitig nicht zu deckenden Bedarfs kaum zu befürchten, zumal die Arbeitslosigkeit im Hochqualifikationssegment traditionell vergleichsweise niedrig ist. Die gleichen Gründe lassen auch keine nennenswerten Einflüsse auf das Lohnniveau der heimischen Arbeitskräfte erwarten – jedenfalls war dies bei der bisherigen Arbeitsmigration nach Deutschland nicht der Fall (Zimmermann 1991, 1995; Velling 1995; von Loeffelholz, Köpp 1998; Winter-Ebmer, Zimmermann 1999). In Einzelfällen schließt dies freilich die Reduzierung von Knappheitsrenten nicht aus, was mit Blick auf die mittelfristigen Allokations- und Anreizwirkungen für das heimische Arbeitskräfteangebot problematisch erscheint. Sofern die Zuwanderer – anders als die Immigranten nach Deutschland in den achtziger und neunziger Jahren – den strukturellen Wandel in Richtung auf qualifizierte Dienstleistungen fördern, könnte dies in mittlerer Sicht zu einer Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität und der Durchschnittseinkommen beitragen.

Die Zuwanderung beflügelt das *Wirtschaftswachstum* umso mehr, je mehr durch die Schließung von „strategischen“ Arbeitsmarktlücken die Arbeitsnachfrage befriedigt wird. Insbesondere ist das dann der Fall, wenn sich die Immigranten selbständig machen und ansässige Erwerbspersonen einstellen (von Loeffelholz et al. 1994: 75ff.). So wird z.B. im IT-Bereich pro ausländischem Experten mit mindestens zwei zusätzlichen Arbeitsplätzen gerechnet. Insgesamt könnten somit bei einer Anwerbung in den gegenwärtig diskutierten Größenordnungen von 20 000 Zuwanderern unmittelbar und mittelbar 50 000 offene Stellen besetzt oder Arbeitsplätze neu geschaffen werden (0,1 vH der Erwerbspersonen bzw. 5 bis 10 vH der Branchenbeschäftigung). Bei Löhnen und Gehältern von durchschnittlich 80 000 DM im Jahr, die dem ein- einhalbfachen eines durchschnittlichen Facharbeiterlohns entsprächen, würden das so entstehende gesamtwirtschaftliche Arbeitnehmereinkommen – für sich genommen – um 4 Mrd. DM p.a. und die Wertschöpfung insgesamt um ca. 7 Mrd. DM p.a. (jeweils 0,2 vH) steigen. Makroökonomische Sekundäreffekte durch erhöhten Konsum, zusätzliche Investitionen usw., also die Multiplikator- und Akzeleratorwirkungen, führen nach Berechnungen mit dem RWI-Konjunkturmodell zu einem zusätzlichen Wachstum von 0,1 vH p.a. und zu weiteren 20 000 Arbeitsplätzen (Tabelle 7).

Tabelle 7

Gesamtwirtschaftliche Effekte der Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte			
im Durchschnitt von drei Jahren; in Mrd. DM			
	Unmittelbare und mittelbare Effekte		Volkswirtschaftliche Wirkungen insgesamt
	IT-Spezialisten	zusätzliche IT-Beschäftigte	
Erwerbstätige, in 1 000	20	30	70
Arbeitnehmerentgelte	2	2	6,5
BIP real	/	/	6,5
BIP nominal	/	/	7,5
Staatseinnahmen	0,8	0,8	5,2
Staatsausgaben	/	/	0,2
Budgetdefizit	/	/	-5

Eigene Berechnungen. – Zu Einzelheiten vgl. Text.



Die genannten Zuwanderer zahlen pro Kopf ca. 40 000 DM an Steuern und Abgaben¹⁵; sie verursachen aber nur „Mehrkosten“ für den Staat in Höhe von schätzungsweise 10 000 DM, so dass sich ein „Überschuss“ von 30 000 DM bzw. von insgesamt 1,5 Mrd. DM für den Fall ergibt, dass – wie erwartet – unmittelbar jeweils zusätzlich zwei Arbeitsplätze entstehen. Unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Sekundärwirkungen ergibt sich je nach den Annahmen über die Inanspruchnahme von staatlichen Transfers ein fiskalischer Nettoeffekt von 3 bis 5 Mrd. DM p.a.

Bereits die bisherige Immigrationsgeschichte der Bundesrepublik zeigt, dass – anders als vielfach vermutet – die öffentlichen Kassen einschließlich der Sozialversicherung im Saldo der zuwanderungsbedingt zusätzlichen Einnahmen und Ausgaben nicht nur lang-, sondern auch bereits kurzfristig profitieren. Die Zuwanderer zahlen wie die ansässigen Arbeitskräfte Steuern und Beiträge, nehmen aber die öffentlichen Leistungen nur in recht begrenztem Umfang in Anspruch; darüber hinaus entlasten sie die ansässige Bevölkerung durch ihren Beitrag von staatlichen Kosten für die Allgemeinheit (*social overhead cost*¹⁶).

Die Zuwanderung von Arbeitskräften verspricht also unter den getroffenen Annahmen eine beträchtliche „Rendite“. Dies gilt nicht nur für die unmittelbar betroffenen Unternehmen und Arbeitnehmer, sondern auch für die Volkswirtschaft insgesamt und namentlich für den Fiskus, der weniger arbeitsmarktspezifische Transfers leisten muss und mehr Steuern und Beiträge vereinnahmen kann. Im Gegensatz zu früheren Einwanderungswellen dürften kaum Integrationsprobleme auftreten. Die

¹⁵Die Überweisungen, die die Immigranten aus ihren Nettoeinkommen in die Herkunftsländer vornehmen, können nach den bisherigen Erfahrungen mittel- und längerfristig vernachlässigt werden.

¹⁶Darunter sind z.B. Aufwendungen für die Landesverteidigung, den staatlichen Schuldendienst oder die Kosten der deutschen Einheit zu subsumieren. Vgl. im Einzelnen Lamberts 1976; Sinn et al. 2000. Die Entlastung gilt auch bei der Berücksichtigung von Sprachkursen, deren Kosten sich in Bezug auf Spätaussiedler bei 10 000 Teilnehmern auf 100 Mill. DM p.a. summieren (Bundesanstalt für Arbeit 2000: 106.)

volkswirtschaftlichen einschließlich der fiskalischen Wirkungen variieren naturgemäß mit der Höhe der Wertschöpfung. Entscheidend für einen positiven Beitrag zum Wachstum und zur Vermeidung fiskalischer Belastungen ist aber allemal die rasche und möglichst dauerhafte Integration der Zuwanderer in den Arbeitsmarkt.

5. „Nutzen“ und „Kosten“ für das Bildungs- und Ausbildungssystem in Deutschland

5.1. Implikationen kurzfristiger/transitorischer „Zuwanderung“

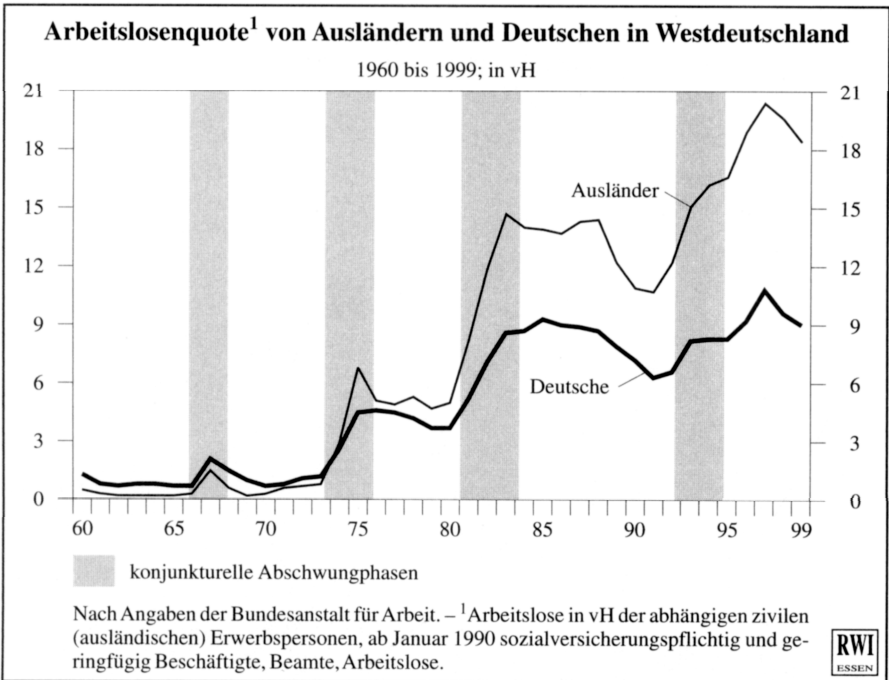
In kurzer Sicht sind für die Wirkungen der Immigration auf das Bildungs- und Ausbildungssystem die Schwerpunkte und Zielsetzungen wichtig, die mit der entsprechenden Anwerbung verfolgt werden. Geht es um eine (vorübergehende) Schließung konjunktureller oder saisonaler Arbeitsmarktlücken und werden dafür mehr oder weniger qualifizierte, vor allem aber flexible Arbeitskräfte ohne Familie eingestellt, die die erforderlichen Fähigkeiten im Großen und Ganzen mitbringen, erübrigen sich bildungs- oder ausbildungspolitische Maßnahmen, die über das unmittelbar am Arbeitsplatz Erforderliche hinausgehen. „Nutzen“ bzw. „Kosten“ für das Bildungssystem sind zu vernachlässigen. In dynamischer Perspektive wäre je nach „Zuwanderungskriterien“ zudem davon auszugehen, dass Sprachkenntnisse mindestens teilweise bereits im Abwanderungsland erworben werden. Unter renten- bzw. sozialversicherungspolitischen Aspekten erwies sich übrigens bisher eine temporär begrenzte Immigration als besonders ergiebig, weil z.B. den entsprechenden Versicherungsbeiträgen kaum Leistungen gegenüber standen (Hönekopp 1987). Inwieweit derartige Erfahrungen auch künftig im EU-Rahmen Gültigkeit besitzen, muss an dieser Stelle offen bleiben, zumal es hier auch primär um die Arbeitmarkteffekte geht.

5.2. Aspekte längerfristiger/permanenter Zuwanderung

Ist die Beschäftigung dagegen auf Dauer angelegt, muss wegen des damit in der Regel verbundenen Familienzuzugs bzw. wegen der Familienbildung damit gerechnet werden, dass die Notwendigkeit spezifischer Bildungsmaßnahmen zunimmt, insbesondere in Form von Förderunterricht und Sprachkursen. Entsprechende Erfahrungen haben in ihrer Migrationsgeschichte nicht nur Deutschland, sondern auch die oben angesprochenen klassischen Einwanderungsländer gemacht, wo – wie erwähnt – der Familienzusammenführung bei der Immigration in quantitativer Hinsicht oft entscheidende Bedeutung zukommt und in beachtlichem Umfang Bildungsaufwendungen erforderlich sind.

Je nach Bildungs- und Ausbildungsniveau der ausgewählten Immigranten wird man längerfristig unterschiedliche Implikationen für die laufenden Ausbildungsausgaben und für die Bildungsinfrastruktur erwarten müssen. Nach den bisherigen Erfahrungen ergeben sich durch eine mehr oder weniger ungesteuerte Zuwanderung von überwiegend gering oder unqualifizierten Arbeitskräften und ihren Familienangehörigen in der Phase der Familienzusammenführung (s.o.) im weitesten Sinne „Kosten“. Sie bestehen vor allem in der mangelnden bzw. in der Nicht-Integration der Immigranten und ihrer Kinder in das hiesige Bildungs- und Ausbildungssystem

Schaubild 9



(Bender et al. 2000: 63ff.) und führen zu problematischen Konsequenzen für ihre Integration in den Arbeitsmarkt, was sich in einer deutlich höheren Arbeitslosenquote äußert und fiskalische Belastungen für die heimische Bevölkerung impliziert (Schaubild 9; vgl. auch von Loeffelholz, Köpp 1997: 48ff., 1998: 72ff.; von Loeffelholz 2001: 136ff.).

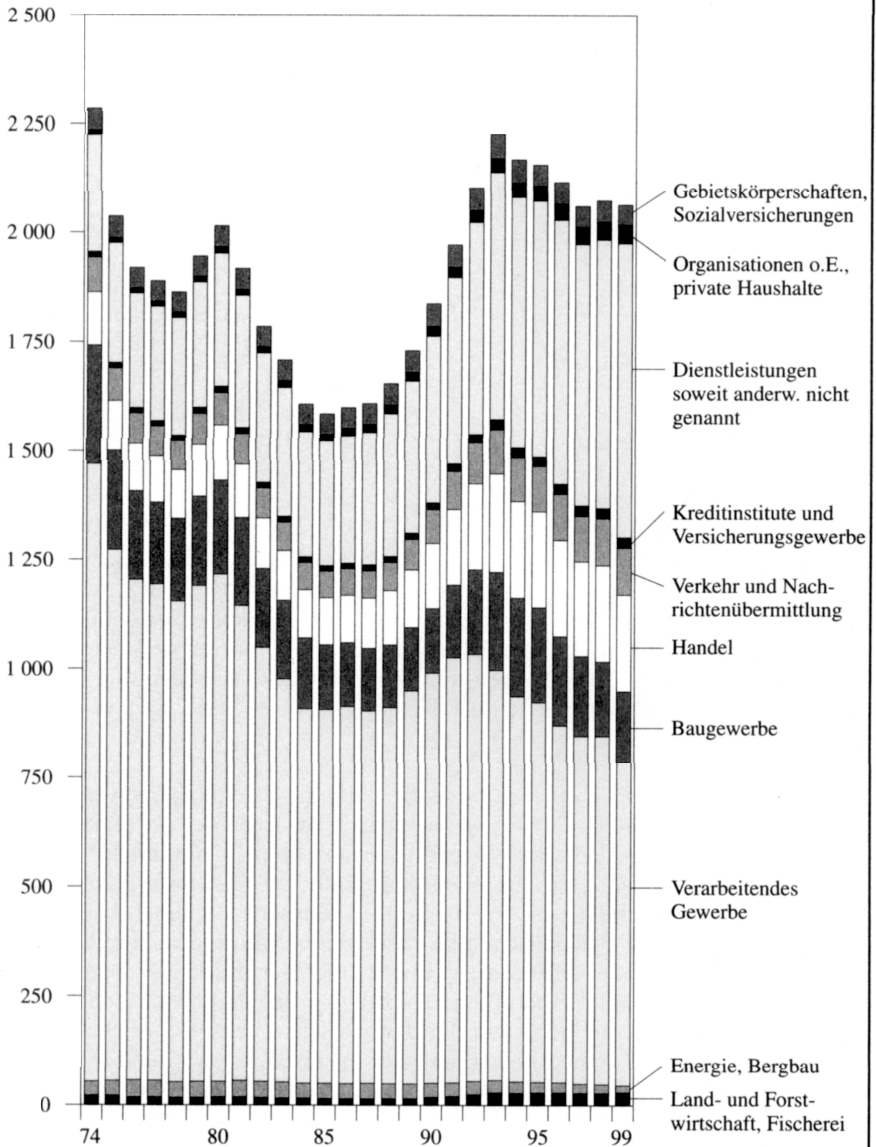
Diese Kosten drücken sich in einer – trotz beachtlicher Erfolge in den vergangenen zehn Jahren – immer noch erheblichen Diskrepanz zwischen der Ausbildungssituation deutscher und ausländischer Jugendlicher aus (von Loeffelholz, Thränhardt 1996: 35ff.). Fast ein Viertel der ausländischen Schüler verlässt das Bildungssystem ohne Abschluss, während dieser Anteil unter den Deutschen lediglich 5 vH beträgt. Nicht einmal 15 vH der ausländischen Schüler erreichen die allgemeine Hochschulreife gegenüber ca. einem Drittel der deutschen Schüler. Bildungsmängel werden auch daran deutlich, dass die berufliche Ausbildungsbeteiligung ausländischer Jugendlicher insgesamt erheblich unter der der deutschen liegt: Befanden sich 1998 fast zwei Drittel der deutschen Jugendlichen im Alter zwischen 15 und 18 Jahren in einer beruflichen Ausbildung, waren es bei den ausländischen – mit erheblichen nationalitäten- und geschlechtsspezifischen Unterschieden – nicht einmal 40 vH (von Loeffelholz 2001).

Wirtschaftlicher Erfolg und offenbar auch die gesellschaftliche Integration sind in hohem Maße von der schulischen und beruflichen Qualifikation abhängig. Der nur

Schaubild 10

Ausländische sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Wirtschaftsgruppen

1974 bis 1999; in 1000



Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit.



Tabelle 8

Deutsche und ausländische Erwerbstätige nach Stellung im Beruf und Sektoren								
1984 bis 1999 ¹ ; Anteil in vH								
	Ausländer				Deutsche			
	1984	1989	1993	1999	1984	1989	1993	1999
insgesamt								
Stellung im Beruf								
Ungelernte Arbeiter	22	17	14	11	5	5	3	4
Angelernte Arbeiter	36	36	38	39	12	11	10	10
Facharbeiter und Meister	18	22	20	20	17	17	19	20
Angestellte	14	20	24	24	42	46	49	50
Selbständige	7	5	3	6	14	12	9	10
Beamte	2	1	1	1	10	10	8	6
Sektor								
Industrie	56	58	49	45	34	35	31	30
Baugewerbe	13	10	10	8	9	7	7	7
Distributiver Sektor	9	7	10	11	18	17	17	14
Sonstiger Tertiärer Sektor	23	25	31	36	39	42	45	49
im Alter von 18 bis 25 Jahren								
Stellung im Beruf								
Ungelernte Arbeiter	31	22	13	13	9	6	5	7
Angelernte Arbeiter	27	38	24	24	11	10	11	8
Facharbeiter und Meister	23	24	26	22	24	28	31	24
Angestellte	16	16	36	41	45	46	48	53
Selbständige	2	1	1	1	3	4	1	2
Beamte	1	0	0	0	8	6	5	6
Sektor								
Industrie	52	64	41	/	34	36	30	/
Baugewerbe	9	6	7	/	10	10	12	/
Distributiver Sektor	19	11	15	/	20	17	18	/
Sonstiger Tertiärer Sektor	20	20	37	/	36	38	40	/

Eigene Berechnungen nach Ergebnissen des Sozioökonomischen Panels (SOEP) und amtliche Angaben. – ¹Bis 1993 Westdeutschland.



allmähliche Abbau dieser Ausbildungsdefizite deutet an, dass sich eine Integration im Sinne einer weitgehenden sektoralen und beruflichen Angleichung an deutsche Strukturen nur sehr langsam vollzieht (Tabelle 8).

Als Folge davon unterscheidet sich bislang die sektorale Verteilung von deutschen und ausländischen Beschäftigten wie auch Selbständigen erheblich; Ausländer – selbst Jugendliche – üben vorwiegend Tätigkeiten in der Industrie aus und partizipieren am wirtschaftlichen Strukturwandel nur in unzureichendem Maß (Schaubild 10). Sie weisen auch hinsichtlich der Stellung im Beruf immer noch merkliche Defizite gegenüber den deutschen Erwerbstätigen auf; dies gilt auch und insbesondere für Ausländer der zweiten Generation (Tabelle 8, unterer Teil). Be-

denklich ist vor allem der immer noch hohe Anteil an- bzw. ungelerner Arbeiter. Diese Defizite spiegeln sich zum einen in einem um 10 bis 20 vH unter dem Durchschnitt liegenden Einkommen wider, zum anderen in der – im Vergleich zu den deutschen Kollegen – doppelt so hohen Betroffenheit durch Arbeitslosigkeit.

Die Vermeidung dieser Defizite und Kosten und damit die Steigerung von wirtschafts- und gesellschaftlichem „Nutzen“ rechtfertigen nicht nur entsprechende Aufwendungen für die ansässigen ausländischen Arbeitnehmer unter Beachtung des jeweiligen Rekrutierungspotenzials, sondern auch die Forderung nach Qualifikation und eine entsprechende Steuerung der Zuwanderung. Diese sollte vor allem auf solche Arbeitsmarktsegmente und auf Arbeitskräfte mit entsprechender Bildungsbeurteilung auch für ihre Kinder setzen. Es ist davon auszugehen, dass

- Qualifizierte im sektoralen Strukturwandel besser mithalten,
- die Kinder solcher Immigranten eine bessere Ausbildung erhalten und
- dass bei diesen aufgrund der Sprachkenntnisse der Eltern weniger Sprachdefizite entstehen.

Daraus resultieren – wie im Fall entsprechender natürlicher Bevölkerungsbewegungen – aber auch staatliche (Mehr-) Aufwendungen, um diesen Bildungserfordernissen gerecht werden zu können und die Leistungsfähigkeit des Bildungssystems in den Sekundarbereichen I und II sowie im Tertiärbereich zu erhalten. Modellrechnungen deuten darauf hin, dass dazu unter der Annahme identischer Bildungsbeteiligungen von deutschen und ausländischen Schülern und Studenten und bei Aufrechterhaltung gegebener Schüler-/Lehrer- bzw. Studenten-/Professoren-Relationen pro Jahr ca. 2 ½ Mrd. DM bzw. 2 ½ vH mehr an öffentlichen Schul- und Hochschulausgaben erforderlich würden (von Loeffelholz, Thränhardt 1996). Diese zusätzlichen Investitionen in die Bildungsinfrastruktur werden in den öffentlichen Haushalten zwar überwiegend als „Kosten“ der staatlichen Leistungserstellung – vor allem die Personalausgaben für zusätzliche Lehrer und Professoren – gebucht. Sie erscheinen indes gering, wenn es dadurch z.B. gelänge, die Arbeitslosigkeit von 100 000 Ausländern zu vermeiden, die immerhin pro Jahr die öffentlichen Haushalte mit ca. 5 Mrd. DM „belastet“. Insofern schmälern diese Aufwendungen zwar kurzfristig die Fiskalrendite insgesamt, längerfristig würde sie im Erfolgsfall steigen.

6. Nutzen-Kosten-Analyse einer „ungesteuerten“ Zuwanderung aus makroökonomischer Sicht

In der aktuellen Zuwanderungsdiskussion wird vielfach übersehen, dass bereits aus der bisherigen, weitgehend ungesteuerten Immigration gesamtwirtschaftlich nicht unbedeutende Vorteile resultierten. Voraussetzung ist freilich eine rasche Arbeitsmarktintegration, wie das Beispiel der Zuwanderung im Zuge der politischen Umwälzungen in Osteuropa zu Anfang der neunziger Jahre deutlich macht: Zwischen 1988 und 1991 wanderten insgesamt 3,6 Mill. Personen unterschiedlicher regionaler Herkunft und motiviert durch unterschiedliche *push*- und *pull*-Faktoren in die alten Bundesländer zu (Barabas et al. 1992); darunter standen dem Arbeitsmarkt schätzungsweise 1,7 Mill. Personen zur Verfügung, von denen 1991 etwa 1,1 Mill. tat-

sächlich einen (offiziellen) Arbeitsplatz gefunden hatten. Sie deckten in erster Linie eine Nachfrage, für die einheimische Arbeitskräfte nicht zur Verfügung standen, worauf u.a. ihre schnelle Eingliederung in den Arbeitsmarkt schließen lässt. Der trotz der Zuwanderungen spürbare Rückgang der Zahl der Arbeitslosen bzw. ihrer Zahl je gemeldeter offener Stelle sind weitere Indizien dafür, dass die strukturellen und nachfrageseitigen Effekte auf dem Arbeitsmarkt gegenüber etwaigen Verdrängungseffekten überwogen haben. Die Wirkungen auf den Privaten Verbrauch, die Investitionen und den Staatsverbrauch ermöglichten über die Beschäftigung von 1,1 Mill. Zuwanderern im Durchschnitt des Jahres 1991 (4 vH der Erwerbstätigen) hinaus weiteren 85 000 Personen die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit; die Arbeitslosenquote wäre ohne die Zuwanderung im Jahr 1991 um 0,2 vH-Punkte höher ausgefallen.

Das Bruttosozialprodukt (BSP) lag 1991 absolut um knapp 5 vH höher, als es ohne die Zuwanderung der vorangegangenen vier Jahre gelegen hätte. Die durchschnittliche BSP-Steigerung betrug von 1988 bis 1991 mit der Zuwanderung je Jahr 3,8 vH, ohne Zuwanderung hätte sie – rein rechnerisch – 2,5 vH betragen. Das kräftigere Wachstum war mit entsprechend höheren Einkommen verbunden: Das Volkseinkommen ist absolut um 5,4 vH zusätzlich gestiegen, d.h. aber auch, dass das Pro-Kopf-Einkommen 1991 – nach Rückgängen in den Vorjahren – unverändert geblieben ist. Für die Unternehmen lohnte sich die Ausweitung der Produktion und der Beschäftigung im Untersuchungszeitraum besonders, ihre Bruttoeinkommen lagen 1991 zuwanderungsbedingt um 8,4 vH höher. Die Arbeitnehmereinkommen waren um 4,2 vH höher als ohne Zuwanderung. In fiskalischer Hinsicht bewirkte die Zuwanderung eine Entlastung der öffentlichen Haushalte allein im Jahr 1991 in Höhe von reichlich 13 Mrd. DM. Auch finanzwirtschaftlich wirkte sich die Zuwanderungswelle also günstig aus.

Eine allein nach persönlichen Kriterien, wie nach dem Alter (z.B. zwischen 20 und 40 Jahre alt), der Qualifikation (abgeschlossene Schul- und Berufsausbildung mit Mindestverweildauer) und deutschen Sprachkenntnissen gesteuerte Zuwanderung hätte allerdings die Zahl der „erfolgreichen“ Bewerber damals deutlich reduziert; dies gilt im Übrigen auch in Bezug auf die Vereinigten Staaten und auf Australien, wo eine nach Kriterien gesteuerte Zuwanderung – anders als in Kanada (Schaubild 6) – seit Jahren, wie bereits erwähnt, jeweils nur einen Bruchteil der Gesamtimmigration ausmacht (Schaubild 5 und 7). Es ist zu vermuten, dass bei der jüngsten Zuwanderung nach Deutschland nicht einmal ein Zehntel die Desiderata bezüglich Alter, Qualifikation und Sprachkenntnissen erfüllt hätte; insbesondere die Bildungsanforderungen und das Sprachkriterium hätten hohe Hürden dargestellt. Entsprechend hätten die genannten, im Saldo positiven gesamtwirtschaftlichen Effekte i.a. nur etwa ein Zehntel dessen betragen, was sie nach den genannten Schätzungen bewirkt haben.

7. Kriterien einer arbeitsmarktgesteuerten Zuwanderung

Realistisch betrachtet erscheint nach den bisherigen Erfahrungen in Deutschland und anderen bedeutenden Zuwanderungsländern – wie erwähnt – allenfalls ein Drittel aller Zuwanderungen einer Steuerung zugänglich (Tabelle 1 und Schaubild 4);

der Zuzug von Spätaussiedlern, Asylbewerbern und Flüchtlingen, EU-Ausländern, Familienangehörigen von Nicht-EU-Ausländern und von „neuen“ Arbeitsmigranten nach Deutschland unterliegt jedenfalls verfassungsrechtlichen, humanitären oder entwicklungs- und außenpolitischen Regimen. Dies bedeutet für die ab 2010 unterstellte oder erwartete Zuwanderung in Höhe eines „Kontingents“ von durchschnittlich 200 000 Personen p.a., dass für eine arbeitsmarktspezifische Steuerung allenfalls 50 000 bis 60 000 Arbeitskräfte in Frage kommen. Je mehr und je strengere Kriterien formuliert werden, desto schwerer wird naturgemäß die Rekrutierung – abgesehen davon, dass auch die nationale Konkurrenz um Arbeitskräfte in den einem erheblichen sektoralen Strukturwandel unterliegenden ost- und südosteuropäischen Abwanderungsländern (Döhrn, Heilemann 1996) zunehmen wird; darüber hinaus verschärft sich die internationale Konkurrenz um die „besten“ Immigranten, und möglicherweise verringert sich bei diesen die längerfristige Bindungs- und Integrationsbereitschaft, wie dies bei der Zuwanderung aus Südeuropa zu beobachten war.

Die folgende Liste könnte um weitere personale, arbeitsmarktorientierte Kriterien, aber auch um Faktoren ergänzt werden, die demographischen, rentenspezifischen oder Integrationserfordernissen Rechnung tragen. Neben diese positiven Kriterien könnten aber auch negative in Form von Ausschlusskriterien treten, z.B. gesundheitliche oder polizeiliche Risiken.

Die hier diskutierten Kriterien orientieren sich sehr eng an der Integration der Migranten in den Arbeitsmarkt, d.h. daran, dass ihr Risiko, arbeitslos zu werden, vergleichsweise gering ist. Selbstverständlich lassen sie sich noch verschärfen und erweitern, jedoch ist damit in zunehmendem Maße eine ordnungspolitisch problematische Lenkung der Wirtschaftsstruktur verbunden. Damit wird freilich das generelle Spannungsverhältnis deutlich, in dem eine Kriterienformulierung zur Arbeitsmarktsteuerung der Zuwanderung steht: Es werden Kriterien diskutiert, die vermuten lassen, dass bei ihrer Erfüllung die Eingliederung der Immigranten erleichtert und das Arbeitslosigkeitsrisiko, das vor allem Arbeiter ohne abgeschlossene Berufsausbildung im Alter zwischen 40 und 60 Jahren trifft (Tabelle 9), minimiert wird. Je stärker dieses Risiko verringert werden soll, umso intensiver ist der Einfluss auf die strukturelle Entwicklung der Wirtschaft.

Auswahl und Gewichtung der Kriterien sind von der Strategie abhängig, die für den Arbeitsmarkt und die Wirtschaftsentwicklung verfolgt wird. Nochmals: Geht es lediglich darum, absehbare Lücken vorübergehend mit „Spezialisten“ zu füllen, deren längerfristige Integration – zusammen mit ihren Familienangehörigen – in Wirtschaft und Gesellschaft als nachrangig erscheint, so sind andere Kriterien aufzustellen als bei einer Politik, die auf eine dauerhafte Eingliederung abzielt. Bei letzterer wäre auf in jeder Hinsicht flexible ausländische Arbeitskräfte zu setzen, die integrationsfähig und -willig sind und die sozusagen auch aus im weitesten Sinne „demographischen“ Gründen angeworben werden. Gerade mit Blick darauf sollte – wie erwähnt – nicht übersehen werden, dass komplementär oder sogar substitutiv zur arbeitsmarktgesteuerten Zuwanderung anhand spezifischer Kriterien auch „interne“ Politik- und Handlungsoptionen bestehen, die in mehr oder weniger starkem Maße ausgeschöpft werden könnten.

Tabelle 9

Arbeitslose in Deutschland nach ausgewählten Strukturmerkmalen				
Ende September 1999				
	Insgesamt	davon:		
		Deutsche (ohne Spätaussiedler)	Spätaussiedler	Ausländer
	in 1 000			
Alle Arbeitslosen	3 943	3 369	92	482
	in vH			
Männer	51,1	49,7	40,4	62,8
Frauen	48,9	50,3	59,6	37,2
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	37,6	31,4	60,2	76,5
Arbeiterberufe	60,4	57,4	70,8	79,5
Angestelltenberufe	39,6	42,6	29,2	20,5
Alter:				
unter 20 Jahre	3,1	3,1	2,7	3,1
20 bis unter 40 Jahre	41,1	39,8	41,3	50,4
40 bis unter 60 Jahre	52,0	53,2	51,4	43,4
60 Jahre und älter	3,8	3,9	4,6	3,1
weniger als 1 Jahr arbeitslos	65,0	64,5	73	67,2
mehr als 1 Jahr arbeitslos	35,0	35,5	27	32,8
mit gesundheitlichen Einschränkungen	25,1	26,2	5,9	20,7

Eigene Berechnungen nach Angaben in Bundesanstalt für Arbeit 2000: 178.



7.1. Alter


Dem Alter kommt bei einer arbeitsmarktgesteuerten Zuwanderung besondere Bedeutung zu. Die Bewerber sollten *zwischen 20 und 40 Jahre alt* sein, wobei je nach Qualifikation bzw. je nach Aussicht, sich durch *learning by doing* zu qualifizieren, vor allem jüngere Arbeitskräfte ausgewählt werden. Dies gilt insbesondere, wenn den Bewerbern – anders als bei früheren Anwerbevereinbarungen – eine langfristige ökonomische und gesellschaftliche Perspektive in Deutschland eröffnet werden soll; das „Rotationsprinzip“, nach dem die Zuwanderer nach einer gewissen Zeit mit ihren Kenntnissen, Fähigkeiten und Ersparnissen in ihre Heimatländer zurückkehren, ließ sich aus vielerlei Gründen in der Praxis der Bundesrepublik nicht durchhalten.

Bei der Anwerbung von Arbeitskräften von Mitte der fünfziger bis Ende der sechziger Jahre haben die Unternehmen dieses Kriterium besonders betont, vor allem wohl auch angesichts der überwiegenden Verwendung im gewerblichen Bereich. Es hat dazu geführt, dass die heute hier ansässige ausländische Bevölkerung insgesamt mit einem Durchschnittsalter von 30 Jahren um zehn Jahre jünger ist als die deutsche. Die günstige Altersstruktur dürfte auch in Zukunft gelten.

Tabelle 10

Erwerbspersonen in ausgewählten MOE-Ländern 1998					
	Bevölkerung		Erwerbspersonen ¹		
	in 1 000	in 1 000	in vH der Bevölkerung	darunter: 20 bis 40 jährige	
				in 1 000	in vH der Bevölkerung
Bulgarien	5 295	3 590	67,8	1 461	27,6
Polen	38 620	26 184	67,8	11 496	29,8
Rumänien	22 810	15 511	68,0	6 592	28,9
Slowakei	5 270	3 599	68,3	1 599	30,3
Tschechische Republik	10 300	7 138	69,3	3 087	30,0
Ungarn	10 400	7 082	68,1	2 919	28,1
Insgesamt	92 695	63 105	68,1	27 153	29,3
nachrichtlich:					
Ukraine	51 400	33 873	65,9	14 992	29,2
Weißrussland	10 200	6 844	67,1	3 142	30,8
Insgesamt	154 295	103 821	67,3	45 287	29,4

Eigene Berechnungen nach Angaben in Statistisches Bundesamt 2000a. – ¹Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren.



Mit Blick darauf erscheint das Potenzial in ausgewählten MOE-Ländern mit 27 Mill. 20- bis 40jährigen bzw. 40 Mill., wenn man noch die Ukraine und Weißrussland einbezieht, erheblich (Tabelle 10). Wenn davon pro Jahr 300 000 in die EU bzw. 200 000 (netto) nach Deutschland kämen (s.o.), bedeutete dies innerhalb einer Dekade eine Verringerung dieser Altersgruppen in den Herkunftsländern um 3 bzw. 2 Mill. Erwerbspersonen bzw. etwa ein Zehntel des dortigen Erwerbspersonenpotenzials.

7.2. Schul- und Berufsausbildung

Als weiteres Kriterium kommt die Qualifikation der Bewerber in Betracht. Sie sollten über eine abgeschlossene *Schul- und eine Berufsausbildung* von mindestens acht bzw. zwei Jahren verfügen, die sie befähigen, mehr als die bisherigen ausländischen Zuwanderer dem sektoralen Strukturwandel der deutschen Volkswirtschaft zu folgen bzw. ihn mit zu gestalten. Diese Voraussetzung, die zwei Drittel bis drei Viertel der 25 bis 45 Jahre alten Erwerbspersonen aus den in Tabelle 10 aufgeführten MOE-Staaten erfüllen dürften (d.h. 18 bis 20 Mill. Personen), aber nur ein Fünftel z.B. in Portugal oder der Türkei (Bundesministerium für Bildung und Forschung 1999: 418f.¹⁷), reduziert nicht nur ihre Arbeitsmarktrisiken und macht die Migranten weniger anfällig für Arbeitslosigkeit, die unter den ansässigen Ausländern – wie erwähnt – vor allem aus strukturellen Gründen doppelt so hoch ist wie unter den deut-

¹⁷Die Angaben beziehen sich auf das Jahr 1996 und sind aufgrund der nationalen Besonderheiten in den Bildungs- und Ausbildungssystemen nur bedingt vergleichbar.

schen Arbeitskräften (von Loeffelholz, Köpp 1998. 45ff.), sondern eröffnet auch Chancen in qualifizierten Dienstleistungsberufen, in denen sie bisher eher unterrepräsentiert sind. Zuwanderer konnten kaum am Beschäftigungszuwachs in den Bereichen Kredit- und Versicherungswirtschaft, Handel und Verkehr teilhaben; auch im Staatssektor ist die Erwerbsbeteiligung ausländischer Arbeitnehmer äußerst gering. Voraussetzung für ihre Teilhabe ist jedoch, dass die hinter den Abschlüssen stehenden Qualifikationen auch hierzulande einsetzbar sind.

Mit diesem Kriterium, dessen Überprüfung naturgemäß schwieriger ist als die des Alters der Immigranten, sollen die Arbeitsmarktchancen erhöht und der Gefahr vorgebeugt werden, dass – wie bisher – fast die Hälfte aller ausländischen Erwerbstätigen als un- und angelernte Arbeiter tätig ist – gegenüber nur einem Siebtel bei den deutschen Erwerbstätigen. Auch bei der zweiten Generation der Ausländer ist der Anteil der un- und angelernten Arbeiter immer noch mehr als doppelt so hoch wie in der entsprechenden deutschen Altersgruppe.

Was das Potenzial an hochqualifizierten Erwerbspersonen mit Abschlüssen im Tertiärbereich angeht, können die MOE-Staaten mit ähnlich hohen Anteilen unter den 25 bis 45 Jahre alten Erwerbspersonen (10 vH in Polen, 12 vH in der Tschechischen Republik und 15 vH in Ungarn) aufwarten wie Deutschland (1996 14 vH). Bei einem Durchschnitt von 12 vH umfasst dieses Humankapital in den o.a. MOE-Ländern immerhin grob gerechnet 3 Mill. Erwerbspersonen; bei einer jährlichen Abwanderung dieser Arbeitskräfte in Höhe der oben veranschlagten 50 000 Personen nach Deutschland und 100 000 in alle Länder der gegenwärtigen EU wäre innerhalb der nächsten 15 Jahren ein Viertel bzw. die Hälfte dieser Erwerbspersonen emigriert. Für die Herkunftsländer würde dies einen beträchtlichen Aderlass und einen starken Verlust an Bildungsinvestitionen und für die Zielländer einen entsprechenden Gewinn bedeuten. Unterstellt, dass jeder Abschluss nach den hiesigen Wertverhältnissen 50 000 DM „kostet“, bedeutete dies einen jährlichen Ab- bzw. Zufluss an Humankapital in Höhe von 2,5 Mrd. DM; innerhalb von 15 Jahren summierte er sich auf 37,5 Mrd. DM¹⁸. Dieser Verlust – vom *brain drain* hochqualifizierter Spezialisten abgesehen – bedeutet 75 vH der jährlichen Bildungs- und Wissenschaftsausgaben, die in Deutschland von öffentlichen Haushalten und der Wirtschaft im Hochschulbereich getätigt werden. Die Forderung der Abwanderungsländer nach entsprechenden Kompensationszahlungen wäre unter diesen Umständen in entwicklungspolitischer Hinsicht naheliegend und verständlich. – Ohnehin werden die Politik der arbeitsmarktgesteuerten Zuwanderung sowie die Formulierung und Handhabung der Zuwanderungskriterien durch die „Nachfrageländer“ nicht ohne Reaktionen der Anbieterländer bleiben. Als Adressaten kommen neben den einzelnen Zielländern der Emigranten auch internationale und supranationale Gremien und Foren wie die EU, die WTO oder die UNO in Frage (Straubhaar, Weber 1994; Straubhaar 2000).

¹⁸Nominal wäre der Abfluss für die Abwanderungsländer zwar erheblich niedriger, relativ gesehen wäre seine ökonomische Bedeutung allerdings kaum geringer als der Zufluss in Deutschland.

7.3. Sprach- und EDV-Kenntnisse

Angesichts der in einer Dienstleistungsgesellschaft zentralen Bedeutung der Kundenakzeptanz müssten Vorkenntnisse der deutschen Sprache bestehen bzw. die Bereitschaft vorhanden sein, sich entsprechende Kompetenzen umgehend und nachweisbar anzueignen¹⁹. Hinzu treten könnte u.U. noch Englisch, um der Internationalisierung der deutschen Wirtschaft und überhaupt der Globalisierung besser Rechnung tragen zu können.

Es versteht sich fast von selbst, dass die Bewerber mit den *neuen Informations- und Kommunikationstechniken* vertraut sein sollten, deren Diffusion in allen Wirtschaftsbereichen weiter voranschreiten und deren Beherrschung sich immer mehr zur primären Qualifikationsanforderung entwickeln wird. Dies gilt vor allem dann, wenn – anders als vor allem bei den Anwerbungen in den fünfziger und den sechziger Jahren, die auf das Verarbeitende Gewerbe konzentriert waren – entsprechende sektorale Schwerpunkte in qualifizierten Dienstleistungsbranchen wie in Informations- und Kommunikationssektoren (B2B, *E-commerce*, Internethandel u.ä.) oder im Bereich von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen gesetzt werden.

In „einfacheren“ Servicebereichen wie bei Pflegetätigkeiten in Krankenhäusern, Seniorenheimen oder als Babysitter und Jugendbetreuer kommt es indes mehr auf „soziale Kompetenz“ an als auf die bisher aufgezählten Kriterien. Ähnlich gilt dies auch im Restaurant- und Gaststättenbereich, wo bisher schon sowohl bei den ausländischen Arbeitnehmern wie auch bei Selbständigen Schwerpunkte der Erwerbstätigkeit von Immigranten liegen, an denen – wie das auch in anderen Einwanderungsländern zu beobachten ist – neue Zuwanderer anknüpfen und die entsprechenden Netzwerke für ihre zukünftige Selbständigkeit nutzen können. Die genannten Beispiele machen deutlich, dass es sich hier um ein Kriterium handelt, das flexibel zu handhaben wäre und jeweils den sektoralen Arbeitsmarkterfordernissen angepasst werden müsste, ohne damit seine Verlässlichkeit und Glaubwürdigkeit in Frage zu stellen.

Aus einzelwirtschaftlicher Sicht dürfte also dieses Kriterium unterschiedlich formuliert und gewichtet werden. Dem stehen freilich die veränderten allgemeinen Arbeitsmarkterfordernisse entgegen, die einen häufigeren Wechsel der Arbeitsverhältnisse wahrscheinlicher machen. Aber gerade dies – aber auch Integrationserfordernisse – machen gute Sprachkenntnisse zu einem unverzichtbaren Kriterium einer arbeitsmarktgesteuerten Zuwanderung. In den mittel- und osteuropäischen Abwanderungsländern wird dieses Erfordernis entsprechende Signale setzen, den bis zum Beginn der neunziger Jahre staatlicherseits erzwungenen Rückzug der deutschen Sprache umzukehren.

¹⁹Nach den bisherigen Erfahrungen mit den Sprachkursen für Spätaussiedler summieren sich die Kosten bei 10 000 Teilnehmern im Jahresdurchschnitt auf ca. 100 Mill. DM (Bundesanstalt für Arbeit 2000: 106).

7.4. Sektorale, berufliche und regionale Mobilität

Als weiteres Erfordernis einer arbeitsmarktgesteuerten Zuwanderung kommt eine ausgeprägte Mobilität in Betracht. Die Bewerber sollten *sektoral, beruflich und regional* mobil sein. Auch dies sind Eigenschaften, die das Risiko arbeitslos zu werden bzw. zu bleiben, deutlich verringern. Die Erfahrungen in der Bundesrepublik – insbesondere im Zusammenhang mit der Immigration während des vergangenen Jahrzehnts (von Loeffelholz, Köpp 1998, : 30ff.; Sinn et al. 2000: 10ff.) – sprechen dafür, dass diese Eigenschaften eng mit dem Bildungs- und Ausbildungsniveau korreliert sind. Andererseits ist Mobilität auch geeignet, Defizite in diesen Bereichen zu kompensieren. Das Kriterium soll insbesondere zusätzlich verhindern, dass die ausländischen Zuwanderer nach dem Zuzug und der Anpassungsphase in den ausländischen Netzwerken „hängen bleiben“. Es erhält besondere Bedeutung angesichts des weiterhin zu erwartenden sektoralen und regionalen Strukturwandels.

7.5. Bereitschaft zu Selbständigkeit und Unternehmertum

Wünschenswert ist eine hohe Bereitschaft zur Selbständigkeit mit den entsprechenden qualifikatorischen und finanziellen Voraussetzungen. Diese sind bei den „Hongkong-Chinesen“ in Kanada und in den USA zu beobachten (Waldinger et al. 1990); unter Wachstums- und Arbeitsmarktaspekten sollten sich die Tätigkeiten indes weniger auf die traditionellen Bereiche der ausländischen Selbständigkeit in Deutschland wie (Lebensmittel-) Einzelhandel, Restaurants, Gaststätten und Bistros sowie handwerksähnliches Gewerbe (Änderungsschneidereien oder Flickschustereien) mit nur beschränkten Beschäftigungs- und Einkommensperspektiven beziehen. Besondere Impulse versprechen Tätigkeiten in „zukunftsträchtigen“ Branchen im qualifizierteren Dienstleistungsbereich. Dabei ist die Übernahme von Arbeitgeberverantwortung wünschenswert – die schon ansässigen ausländischen Selbständigen stellen in den genannten Sektoren je Betrieb durchschnittlich fast 2 ½ Arbeitsplätze bereit – und vor allem auch die Bereitschaft, berufliche Ausbildungsmöglichkeiten anzubieten.

Anders als bei den zuvor genannten *personenbezogenen* Kriterien beziehen sich diese Kriterien auf *persönlichkeitsbezogene* Eigenschaften, deren „Angebot“ außerordentlich schwierig abzuschätzen ist. Feststehen dürfte, dass diejenigen, die sich um Auswanderung bemühen, *per se* in überdurchschnittlicher Weise diese Eigenschaften aufweisen. Hinzu kommt, dass die einmal gemachten Erfahrungen mit der Wanderung ihre Bereitschaft für weitere Migrationen erhöht. Tendenziell angebotserhöhend dürfte auch der Umstand wirken, dass z.B. in den MOE-Ländern auf absehbare Zeit die sektoralen und regionalen Mobilitätsanfordernisse hoch sind, ohne dass die Einkommensprämierung so hoch wäre wie bei einer Wanderung nach Deutschland bzw. in die EU. 1996 erreichte das Bruttolohnniveau im Durchschnitt dieser Länder auf der Basis von Kaufkraftparitäten etwa ein Viertel des deutschen (Sinn et al. 2000: 2ff.). Auch wenn von einer Annäherung von 2 vH in den nächsten zehn Jahren ausgegangen wird – wie dies in Bezug auf Portugal und Spanien in den vergangenen

eineinhalb Jahrzehnten der Fall gewesen ist²⁰ –, wären die Unterschiede dann noch ausreichend genug, um angesichts der vergleichsweise geringen kulturellen Distanz hinreichend attrahierend zu wirken.

7.6. Wirtschaft- und gesellschaftliche sowie (EU-) politische Integrationsbereitschaft und -fähigkeit

Mit der Erweiterung der EU nach Osten nehmen indes wegen der nach und nach erreichten Freizügigkeit der Erwerbstätigen tendenziell nicht nur die arbeitsmarktspezifischen Steuerungsmöglichkeiten ab, sondern es nimmt wegen der zunehmenden Entfernung der Herkunftsländer von Arbeitsmigranten die kulturell-religiöse, die ethnisch-gesellschaftliche und die politisch-ideologische Distanz der möglichen Bewerber zu. Damit wird nicht nur generell – zumindest kurzfristig – die Integrationsfähigkeit vermindert, sondern es ist auch zu befürchten, dass damit das Potenzial für Konflikte zunimmt, die sich aus ihren Heimat- in die Aufnahmeländer übertragen können, wie die Beispiele der Bürgerkriege in der Türkei und auf dem Balkan zeigen. Dies kann auch zur Desintegration bislang integrierter Zuwanderergruppen führen; als Beleg für diesen Wandel werden die Immigranten aus dem ehemaligen Jugoslawien in der Schweiz angeführt (o.V. 2001b).

Angesichts der EU-Erweiterung dürfte sich das steuerungsfähige Potenzial in Zukunft immer stärker auf den asiatischen Teil des eurasischen Kontinents sowie auf (das nördliche) Afrika konzentrieren²¹. Vor diesem Hintergrund erscheint die Relevanz der bisherigen Kriterien in einem anderen Licht, sofern man mit den angeworbenen Kräften – wie erwähnt – nicht nur kurzfristige Engpässe auf den sektoralen oder regionalen Arbeitsmärkten überbrücken will und nicht eine Art Rotationsprinzip mit regelmäßigem „Austausch“ anstrebt. Allerdings zeigt die Erfahrung in der Bundesrepublik in den vergangenen Jahrzehnten, dass – wie angesprochen – selbst kurzfristig gedachte Aufenthalte zu Dauerbeschäftigungen werden, die den Nachzug von Familienangehörigen mit immer stärker eingeschränkter Rückkehrbereitschaft implizieren²².

Während die kulturelle Vielfalt unterschiedlicher Zuwanderergruppen in den klassischen Einwanderungsländern, am meisten in Kanada, als Bereicherung und als wichtiger Beitrag zur schon bestehenden Vielfalt (Fuchs 1995; aber *Schlesingers* 1998 „Reflections on Disuniting of America“) empfunden wird, fehlen in Europa im Allgemeinen und in Deutschland im Besonderen solche als positiv angesehenen Traditionen, Assoziationen und Attitüden. Diesbezügliche Vorbehalte gegen eine „multi-kulturelle“ Gesellschaft sind hierzulande beträchtlich; die Befürchtungen sind

²⁰Im Durchschnitt dieser Länder stieg das BIP je Einwohner (in ECU) von einem Drittel des (west-) deutschen Niveaus (1985) auf fast die Hälfte (2000).

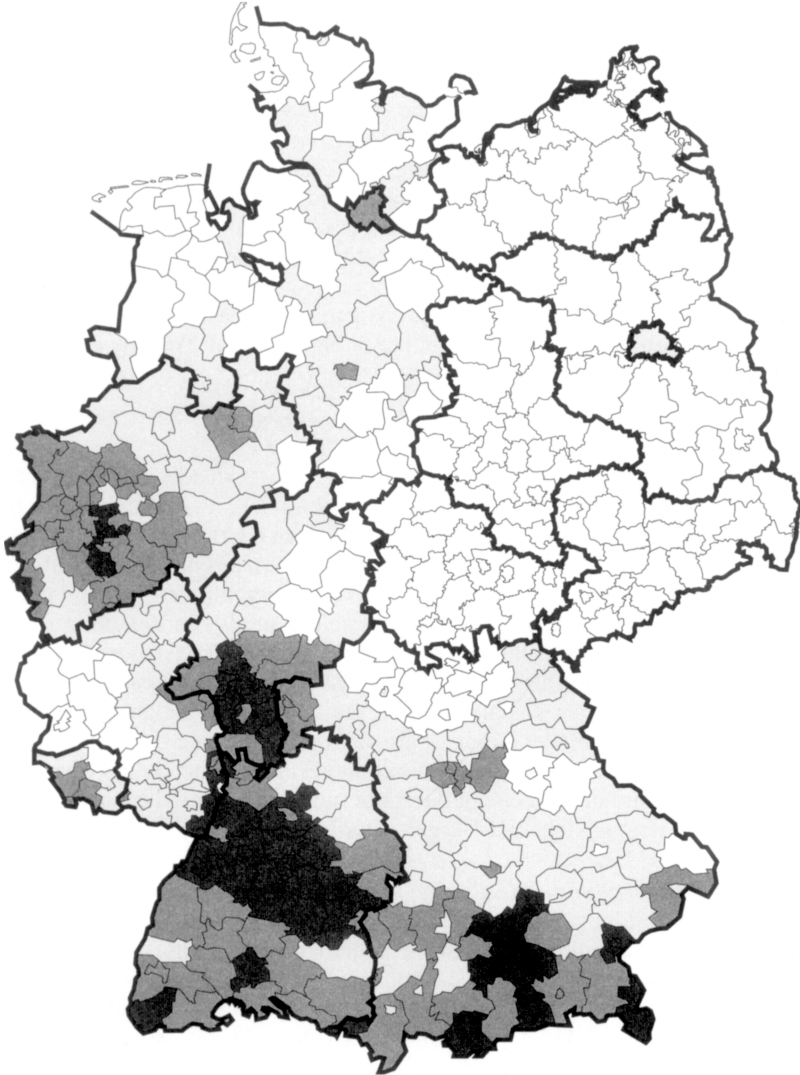
²¹Williamson (2002: 256ff.) geht davon aus, dass der demographische Druck auf Europa gerade aus Afrika aufgrund der dortigen „Mortality Revolution“ ansteigen wird.

²²Mit Verlagerung des Lebensmittelpunkts in die Zielländer nehmen – wie oben angesprochen – auch die anfangs nicht unbedeutenden Heimatüberweisungen ab – in den achtziger Jahren im Durchschnitt 7 Mrd. DM p.a. –, die für die Herkunftsländer, die mit den Abwanderern ihre Investitionen in das Humankapital verlieren, meist einen wesentlichen Teil ihrer Devisenreserven darstellen; damit werden ihre Einkaufsmöglichkeiten für Investitions- und Konsumgüter in den Zuwanderungsländern eingeschränkt.

Karte

**Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländer
in Landkreisen und kreisfreien Städten**

1997; Anteil in vH



□ 0 bis unter 4 □ 4 bis unter 8 ■ 8 bis unter 12 ■ 12 und mehr

Eigene Berechnungen nach amtlichen Angaben.



nicht gering, dass sich auf deutschem Boden eine in zahlreiche Minderheiten zerfallene Gesellschaft entwickelt, die zu einem Sechstel bis einem Viertel aus ausländischen Zuwanderern und ihren Nachkommen (Birg 1998; United Nations 2000) – gegenüber heute einem Elftel – besteht; in manchen Städten z.B. im Rhein-Main- und Rhein-Ruhr-Gebiet sind diese Relationen in Bezug auf die Bevölkerung und die Arbeitskräfte schon erreicht, was die Frage einer regionalen Steuerung aufwirft (Karte).

In einer solchen Gesellschaft stellt sich die Frage nach der Integrationsfähigkeit und -bereitschaft und damit nach möglichen Zuwanderungskriterien anders als in traditionellen Einwanderungsländern. Als Kriterien kämen z.B. ein ausgewogenes Verhältnis der Ethnien, kulturellen Hintergründen und Traditionen der Immigranten in Betracht. Zudem sollten die Neuankömmlinge schnell in familiäre u.ä. Netzwerke eingebunden werden können, was nicht nur den Start erleichtert, sondern auch als Rückhalt in den besonderen Fährnissen der Zuwanderung dienen kann. Andererseits können damit Immobilitäten und Integrationshemmnisse entstehen, die z.B. in lokalen Clusterungen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit Ausdruck finden.

7.7. Nationalität und Herkunftsregion

Nimmt man die derzeitige Nationalitätenstruktur der Ausländer (Tabelle 11) zum Maßstab und berücksichtigt, dass die Osterweiterung der EU jedenfalls die arbeitsmarktspezifischen Steuerungsmöglichkeiten von Zuwanderungen der Tendenz nach einschränkt, bestehen hohe Anteile bei den Zuwanderern aus der Türkei und aus der ehemaligen Republik Jugoslawien; sie stellen zusammen mit den Zuwanderern aus Polen, Kroatien und Bosnien-Herzegowina derzeit mehr als vier Zehntel der ausländischen Bevölkerung in Deutschland und fast zwei Drittel der ausländischen Mitbürger aus Nicht-EU-Staaten. Die Nationalitätenstruktur der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer weicht erwartungsgemäß von der der ausländischen Bevölkerung ab, da der Anteil der Arbeitskräfte aus den EU-Staaten mit 32 vH deutlich höher und der aus den Nicht-EU-Staaten mit 68 vH entsprechend niedriger ist. Verantwortlich dafür sind die Arbeitsmarktregulierungen und -restriktionen bis hin zu Arbeitsverboten, denen Nicht-EU-Bürger unterliegen.

Es ist sicher mehr eine *politische* als eine ökonomische Frage, inwieweit die aufgezeigten Netzwerkbildungen als arbeitsmarktspezifisches Zuwanderungskriterium berücksichtigt werden sollten. In wirtschaftlicher Hinsicht kommt es – wie schon bei den anderen Voraussetzungen – auf die von der Wirtschaftspolitik verfolgte Strategie an: Bei eher kurzfristiger und temporärer Beschäftigung zur Überbrückung vorübergehender Arbeitsmarktdefizite kommen der Nationalität oder der kulturellen Nähe weit weniger Gewicht zu als bei stärkerer Integration der Beschäftigten in den Arbeitsmarkt und mittelfristig in die Gesellschaft in Deutschland.

In den Vereinigten Staaten sind am aktuellen Rand die hauptsächlichen Herkunftsregionen die Karibik, Zentralamerika und übriges Nordamerika mit fast 40 vH der (legalen) Immigrationen, gefolgt von Asien mit einem Drittel und Europa mit 15 vH; die fünf größten Herkunftsländer sind Mexiko, Philippinen, China, Vietnam und In-

Tabelle 11

Ausländer in Deutschland nach Staatsangehörigkeit				
31. Dezember 1999; in 1 000				
Staatsangehörigkeit	Insgesamt	Männlich	Weiblich	Anteil an den Ausländern in vH
EU-Länder	1 858	1 034	824	25,3
davon:				
Italien	616	367	249	8,4
Griechenland	364	200	164	5,0
Österreich	186	102	84	2,5
Portugal	133	76	57	1,8
Spanien	130	68	62	1,8
Großbritannien und Nordirland	113	67	46	1,5
Niederlande	111	60	51	1,5
Frankreich	107	50	57	1,5
Belgien	23	11	12	0,3
Dänemark	20	9	11	0,3
Schweden	18	8	10	0,2
Irland	16	8	8	0,2
Finnland	15	5	10	0,2
Luxemburg	6	3	3	0,1
Nicht-EU-Länder	5 485	2 975	2 510	74,7
darunter:				
Türkei	2 053	1 113	940	28,0
BR Jugoslawien	737	414	323	10,0
Polen	291	151	140	4,0
Kroatien	213	109	104	2,9
Bosnien- Herzegowina	167	86	81	2,3
Iran	116	69	47	1,6
USA	107	64	53	0,1
Rumänien	87	49	38	1,2
Vietnam	85	47	38	1,2
Marokko	81	49	32	1,1
Afghanistan	71	39	32	1,0
Sri Lanka	58	30	28	0,8
Ungarn	53	33	20	0,7
Libanon	54	31	23	0,7
Tunesien	25	12	13	0,3
Insgesamt	7 343	4 009	3 334	100,0

Nach Angaben in Statistisches Bundesamt 2000b.



dien, auf die zusammen 40 vH der Zuwanderer entfallen. Diese Strukturen haben sich seit Mitte der siebziger Jahre kaum verändert, was nicht nur Resultat des entsprechenden Wanderungsdrucks bzw. der „Nachfrage“ nach Visa ist, sondern auch der Bewilligungspraxis des Einwanderungs- und Einbürgerungsamts (*Immigration and Naturalization Service (INS)*). Sie ist nicht zuletzt verantwortlich für die langen Wartelisten und möglicherweise auch dafür, dass nach INS-Schätzung pro Jahr 200 000 bis 300 000 Immigranten illegal in die Vereinigten Staaten kommen, indem sie z.B. per Touristenvisum ein- und nicht wieder ausreisen.

7.8. Bestimmung und Gewichtung der Kriterien

Die detaillierte Ausgestaltung, Be- und Abstimmung sowie Gewichtung der Kriterien einer arbeitsmarktgesteuerten Zuwanderungspolitik müssen sich in erster Linie nach den diesbezüglichen Zielen sowie den Angebots- und Nachfragebedingungen richten und unterliegen nicht zuletzt unsicheren Annahmen. Die Kriterien wurden hier bewusst allgemein gehalten, auf wirtschaftsstrukturell orientierte Kriterien wurde wegen der tendenziellen Gefahr einer Strukturlenkung und einer Zuwanderung „auf Zuruf“ verzichtet; bereits an zweiter oder dritter Stelle wären gesellschaftliche, demographische oder andere Kriterien relevant. In längerfristiger Perspektive spricht die bisherige Erfahrung in Deutschland dafür, dass sie Hand in Hand gehen könnten. Von diesen Erfordernissen ist es auch abhängig, inwieweit in der Praxis konstante oder variierende Gewichtungsschemata angewendet werden und z.B. von der Konjunktur abhängig gemacht werden sollten, ohne die Verlässlichkeit und Glaubwürdigkeit der Politik zu gefährden und ohne ineffiziente Rotationen der Arbeitskräfte und Wanderungsketten auszulösen.

Entscheidende Bedeutung für den Arbeitsmarkterfolg kommen ohne Frage dem Alter, der Ausbildung bzw. der Berufserfahrung und den Sprachkenntnissen des Bewerbers zu, wie dies auch bei der folgenden Darstellung der Kriterien und der aktuellen Zuwanderungspolitik in „klassischen“ Zuwanderungsländern deutlich wird und zunehmend in die deutsche Diskussion Eingang findet. Eine Möglichkeit wäre – wie dies z.B. in den Vereinigten Staaten praktiziert wird – spezifische „Boni“ für die genannten Fähigkeiten zu vergeben, die die Immigranten (mit-) bringen sollen. Zur Gestaltung der Kriterien trägt nicht zuletzt eine ausführliche und umfassende Diskussion in diesen Ländern in allen Bereichen des öffentlichen Lebens über „Nutzen“ und „Kosten“ von Einwanderung in der Vergangenheit und in der Zukunft bei (z.B. für die Vereinigten Staaten in Simon 1989: 75ff., und in Smith, Edmonston 1997: 134ff., sowie für Kanada in Economic Council of Canada 1991: 32ff.).

7.9. Kriterien und aktuelle Zuwanderungspolitiken in „klassischen“ Zuwanderungsländern

Im Folgenden werden vor allem aus arbeitsökonomischer Sicht Kriterien und aktuelle Politiken beleuchtet, deren „theoretische“ oder „empirische“ Fundierung vielfältigen Erfahrungen, Anhaltspunkten und Plausibilitätsüberlegungen folgt. Mit Blick auf die z.T. sehr unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen auf den jeweiligen nationalen Arbeitsmärkten ist Zurückhaltung bei ihrer Übertragbarkeit auf andere Länder, also auch auf Deutschland, angebracht. Einen Rechtsvergleich zusammen mit der Darstellung institutioneller Aspekte unternimmt das dritte Kapitel (Abschnitt 5).

7.9.1. Vereinigte Staaten

Das beschäftigungsorientierte Präferenzsystem in den Vereinigten Staaten unterscheidet fünf Kategorien, nach denen zusammen 140 000 ausländische Bewerber folgende Visa erhalten können:

- bevorzugte Arbeitnehmer mit hervorragenden Fähigkeiten (*priority workers*) mit einer Obergrenze von 40 040 Visa²³,
- höher qualifizierte Berufstätige oder Fremde mit außergewöhnlichen Fähigkeiten in den Bereichen Wissenschaft, Kunst und Wirtschaft (*professionals with advanced degrees or aliens of exceptional ability*; 40 040 Visa),
- Facharbeiter (*skilled workers*), notwendige ungelernete Arbeiter (*needed unskilled workers*) und Fachkräfte ohne höheren Abschluss (*professionals (without advanced degrees)*; 40 040 Visa),
- besondere Zuwanderer (*special immigrants (e.g. ministers)*; 9 940 Visa) und
- Unternehmer und Investoren (*employment creation immigrants or investors*; 9 940 Visa).

Allerdings ist in der aktuellen Einwanderungspolitik bereits die Frage sehr umstritten, inwieweit die Anwerbung von hochspezialisierten Arbeitnehmern für die Informations- und Kommunikationssektoren überhaupt notwendig ist²⁴. Die maximale jährliche Anzahl von entsprechenden Visa (H-1B; „Green Cards“) wurde 1998 auf 115 000 für 1999 und 2000, auf 107 500 für 2001 und auf 65 000 für 2002 festgesetzt. Im Oktober 2000 verabschiedete der US-Kongress einen Gesetzentwurf zur Verdopplung der H-1B-Visa für ausländische Computerspezialisten. Der Entwurf scheiterte allerdings am Einspruch von Präsident Clinton, der seine Zustimmung mit einem Legalisierungsprogramm für seit Mitte der achtziger Jahre illegal anwesende Migranten vor allem aus Lateinamerika verbinden wollte; ihre Zahl wird vom INS – trotz einer 1986 im Rahmen des *Immigration Reform and Control Act* erfolgten Amnestie, in deren Verlauf zwischen 1990 und 1992 schon insgesamt 2,7 Mill. irreguläre Migranten einen legalen Aufenthaltsstatus erhielten (Schaubild 5) – für 1996 auf über 5 Mill. *undocumented immigrants*, darunter 2,3 Mill. Frauen, geschätzt²⁵; für das Jahr 2000 schätzt der INS die Zahl auf über 6 Mill. Personen. Die republikanische Mehrheitsfraktion lehnte eine Legalisierung ab, stimmte indes Schutzmaßnahmen für bereits in den Staaten anwesende Inhaber solcher Visa zu.

Nach Angaben des INS beträgt der *Antragsstau* z.Zt. insgesamt mehr als 1 Mill., weshalb die Antragsbearbeitung beschleunigt werden soll. Die Vergabe ungenutzter Visa an Antragsteller aus Ländern mit erhöhter Nachfrage, vor allem aus China und Indien, ist auch bei Überschreitung der nach Nationalitäten festgesetzten Obergrenzen vorgesehen.

7.9.2. Kanada

Das *kanadische* Präferenzsystem verwendet eine Punkteskala, die dem Alter zwischen 21 und 44 Jahren besonderes Gewicht gibt und die sprachlichen Fertigkeiten in Englisch und/oder Französisch stark honoriert (Übersicht); weitere arbeitsmarkt-relevante Qualifikationen, wie Berufserfahrung, werden in Ansatz gebracht, wobei

²³Die Angaben gelten für 1997 und schließen Ehefrauen und Kinder mit ein; INS 2000.

²⁴Dazu und zu einer kritischen Auseinandersetzung mit der Bürokratie, der Manipulations- und der Missbrauchsanfälligkeit der Arbeitsmarktsteuerung der Zuwanderung in den Vereinigten Staaten vgl. Papademetriou, Yale-Loehr 1996: 1ff.

²⁵Vgl. dazu den Bericht unter www.house.gov/lamarsmith/INSreport.pdf, und o.V. 2000a.

Übersicht

Das kanadische Punktesystem im Überblick		
Factor	Points (Maximum)	Requirements
Age	10	You will get the maximum of 10 if you are between 21 and 44. If you are under 18 or older than 48, you will get zero for age. If you are 18 or 47, you score only 4 points for age
Education	16	You must have completed secondary school to get any points for education. Secondary school completion may give you 5 or 10 points, depending on the level of the program. For instance, if your secondary diploma would allow you to enter university, it is worth 10 points. A non-university post-secondary diploma may be worth 10 or 13 points, depending on the level. You may get 15 points for a university degree requiring at least three years of full-time study. The maximum of 16 is granted for a post-secondary degree.
Education/Training	18	This refers to the level of training required for your occupation, and is shown on the General Occupations List. For example, a petroleum engineer may get 17 for ETF, but an oil and gas drilling labourer gets only 2.
Occupation	10	The points for occupation are shown on the General Occupations List. If your occupation is not on the list, you will not qualify for immigration unless you have arranged employment.
Arranged Employment	10	This refers to a job offer validated or approved by a Human Resource Centre in Canada.
Experience	8	You must have at least one year of experience in your occupation to qualify. The points given for experience are calculated based on the years you have worked in the job and the Education/Training Factor for your occupation.
Language Ability	15	This assesses your knowledge of English and French, the two official languages of Canada. The guide will help you assess the points you might get, depending on whether you speak, read and write English and/or French fluently, well or with difficulty. If you speak, read and write both English and French fluently, you get 15 points. If you speak read and write only English or French, but have no or little knowledge of the other, you are entitled to 9 points. You get zero if you have no knowledge of either language or your knowledge is considered "with difficulty".
Demographic Factor	8	This number is set by the federal government.
Personal Suitability	10	This refers to your ability to settle successfully in Canada, based on such qualities as adaptability, motivation and initiative. At the interview, the visa officer assesses personal suitability and awards points, usually between 5 and 7. It is extremely rare to get 10 points for personal suitability.
Relative in Canada	5	You get 5 bonus points as an assisted relative if you have a brother, sister, mother, father, grandparent, aunt, uncle, niece or nephew living in Canada as a permanent resident or Canadian citizen. You need proof of the relationship and of the relative's status in Canada.

Nach Angaben in: <http://www.cic.gc.ca/english/immigr/iindenpen-e.html>.



ein Minimum von insgesamt 70 Punkten für die Zulassung zur Immigration erforderlich ist. Im Falle von Angehörigen in Kanada mit kanadischer Staatsbürgerschaft oder permanentem Aufenthaltsrecht werden Bonuspunkte vergeben. Weitere Punkte

werden schließlich nach Einschätzung des *Immigration Officers* nach einem Interview für die *personal suitability* zugesprochen. Dies könnte auch beispielgebend für die Überprüfung der persönlichkeitspezifischen Eigenschaften bei der arbeitsmarktgesteuerten Zuwanderung in Deutschland sein.

Seit 1997 verstärkt die kanadische Zentralregierung ihre Bemühungen, neue Selektionskriterien für Arbeitsmigranten zu entwickeln. Das Land hat als Teil eines besonderen Programms die Einreise und den vorübergehenden Aufenthalt von Ausländern mit besonderen Qualifikationen im Softwarebereich erlaubt, um Arbeitsmarktdefizite kurzfristig abzubauen; der permanente Aufenthalt ist nicht angestrebt. Dazu wurde ein Pilotprojekt kreiert, das die Gewährung von Arbeitserlaubnissen an Ehefrauen solcher Spezialisten erleichtern soll.

7.9.3. Australien

Das australische Präferenzsystem für beschäftigungsorientierte Zuwanderung bedient sich ebenfalls einer Punkteskala, die dem Alter unter 45 Jahren, der Länge der Ausbildung bzw. den beruflichen Fähigkeiten und herausragenden Talenten besonderes Gewicht gibt. Die Einwanderungsprogramme (Schaubild 7) sind seit 1997 auf den Zuzug von hochqualifizierten Bewerbern und die ökonomischen Nutzen ausgerichtet, die solche Zuwanderer für die australische Wirtschaft erwarten lassen (OECD 2000). Dazu wurde das Punktesystem mit dem Ziel reformiert, die Selektion von *independent* und *qualified migrants* schnell und wirksam zu unterstützen und somit in kurzer und langer Frist die Beiträge dieser Zuwanderungsgruppen für die australische Wirtschaft nachhaltig zu fördern. Die Bundesregierung hat dabei die Beteiligung von Länder- und Lokalregierungen bei der Selektion verstärkt; dies soll auch dazu dienen, eine gleichmäßigere Verteilung dieser Zuwanderer über das Land zu erreichen.

7.9.4. Fazit

Ingesamt ist die aktuelle Politik in den „klassischen“ Einwanderungsländern stärker als in der Vergangenheit darauf gerichtet, die grundsätzlich gewünschte und geförderte Immigration vornehmlich nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten und damit im ökonomischen Interesse der Aufnahmeländer zu steuern. Die mit Blick auf die jeweiligen Arbeitsmärkte angewandten Quoten- bzw. Punktesysteme zielen auf eine Selektion nach Qualifikationen bzw. anhand von personen- und persönlichkeitspezifischen Kriterien, die eine schnelle und nachhaltige Integration in das Arbeits- und Berufsleben sowie in die gesellschaftlichen Subsysteme erwarten lassen. Deshalb ist das in Deutschland bisher dominierende Rotationsprinzip, nach dem Arbeitsmigranten i.d.R. (zunächst) nur eine befristete Perspektive eröffnet wird, kaum relevant. Schließlich ist zu unterstreichen, dass die jeweiligen arbeitsmarkt- und beschäftigungsorientierten Präferenzsysteme nur einen mehr oder weniger kleinen Teil des gesamten Zuwanderungsgeschehens in diesen Ländern betreffen; zumindest in den *USA* und in *Australien* sind die weit überwiegenden Neuankömmlinge Familienangehörige früherer Immigranten. In *Kanada* ist die arbeitsmarktspezifische Zuwanderungssteuerung, die dort nach einem Punktesystem erfolgt, am ausgeprägtesten.

Drittes Kapitel

Rechtliche und institutionelle Aspekte der Zuwanderungssteuerung

Überlegungen zur rechtlichen und institutionellen Gestaltung der zukünftigen Steuerung der Einwanderung sind auf der Grundlage bereits bestehender rechtlicher und politischer Instrumente zur Aufnahme von Ausländern in Deutschland zu entwickeln. Sie müssen sich an den Zuwandererkategorien orientieren, wie sie sich aus den geltenden verfassungs- und ausländerrechtlichen Vorgaben sowie aus den rechtlichen Verpflichtungen nach dem europäischen Gemeinschaftsrecht und dem Völkerrecht ergeben. Dabei bliebe zu klären, ob mit einer arbeitsmarktgesteuerten Zuwanderung überhaupt ein Einwandererstatus geschaffen werden soll und ob es um ökonomisch begründete Motive und daraus abgeleitete Präferenzen für mögliche Zuwanderungssteuerungen für einen befristeten Zeitraum oder auf Dauer gehen soll. Der Zusammenhang zwischen dem Rechtssystem und den Struktur- und Funktionsbedingungen der Wirtschaft bleibt im Folgenden außer Betracht.

1. Rechtliche Rahmenbedingungen der bundesdeutschen Einwanderungsgesetzgebung

Für den Regelfall bestimmt das 1990 erlassene Ausländergesetz (AuslG), unter welchen Voraussetzungen Einreise und Aufenthalt von Ausländern zulässig sind. Das Ausländerrecht gewährt – insoweit in der Tradition des überkommenen Polizeirechts stehend – unter gesetzlich im Einzelnen festgeschriebenen Voraussetzungen das Recht auf Einreise und Aufenthalt. Charakteristisch für dieses Regelungssystem ist, dass Aufenthaltsrechte zunächst nur für einen vorübergehenden Zeitraum gewährt werden. Unter bestimmten Voraussetzungen können diese zu Daueraufenthaltsrechten erweitert werden (zunächst durch Erteilung einer von einem bestimmten Aufenthaltzweck freien Aufenthaltserlaubnis (§ 15 AuslG), dann nach fünf Jahren in Form einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis (§ 24 AuslG) und schließlich nach acht Jahren in Form einer Aufenthaltsberechtigung (§ 27 AuslG)).¹ Das Ausländerrecht sieht Aufenthaltsgenehmigungen im Übrigen in Form der Aufenthalts-

¹Vorausgesetzt werden jeweils – in graduellen Abstufungen – bestimmte Zeiten eines rechtmäßigen Aufenthaltes, für eine Erwerbstätigkeit erforderliche Erlaubnisse, deutsche Sprachkenntnisse, ausreichender Wohnraum, Fehlen eines Ausweisungsgrundes und Straffreiheit. Derartige Rechtspositionen werden auch nachziehenden Familienangehörigen eingeräumt (§§ 17, 18, 20, 21, 25, 26 AuslG).

bewilligung (§ 28 AuslG sowie für Familienangehörige § 29 AuslG) vor, die nur für einen von vorneherein begrenzten Zeitraum zu einem bestimmten Zweck erteilt werden (z.B. zum Zweck des Studiums oder von saisonal begrenzten Arbeiten oder Werkvertragsarbeiten). Der Aufenthaltstitel der Aufenthaltsbefugnis (§ 30 AuslG) ist für Ausländer vorgesehen, deren Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen zugelassen werden soll.

Weitere Rahmenbedingungen für die Zuwanderung (Hailbronner 2000, § 1 Rn. 12ff.) sind die Einreise und Arbeitsmöglichkeiten von EU-Bürgern nach europäischem Gemeinschaftsrecht. Darüber hinaus bestehen Aufnahmeverpflichtungen Deutschlands für Flüchtlinge und Vertriebene deutscher Volkszugehörigkeit nach Art. 116 Abs. 1 GG sowie nach Art. 16a GG für politisch Verfolgte, die in Deutschland Asyl begehren. Für besondere Kategorien von Ausländern, wie Flüchtlinge und Staatenlose, gelten aufgrund von völkerrechtlichen Verträgen, die für die Bundesrepublik Deutschland verpflichtend sind, besondere Rechte. Derartige völkerrechtliche Normen konstituieren einen spezifischen Rechtsstatus für die Personen, auf die derartige Regelungen Anwendung finden. Unabhängig von völkerrechtlichen Verpflichtungen gewährt Deutschland aus humanitären Gründen einer großen Zahl von Flüchtlingen ein vorläufiges Bleiberecht – auch wenn ihr Asylverfahren negativ ausgegangen ist. So verbleiben immer mehr Flüchtlinge ohne Asylrechtsstatus deshalb in Deutschland, weil Abschiebungshindernisse einer Ausreise entgegenstehen. Allerdings ist mit diesem Aufenthalt im Prinzip nur ein temporärer Schutz verbunden, so dass man hier nicht von Einwanderung sprechen kann. Hier gibt es fließende Übergänge von Asyl und Einwanderung. Denkbar wäre, Bedingungen einer längeren Schutzgewährung zu institutionalisieren (vgl. Kanada, USA).

1.1. Der Wandel Deutschlands zum Einwanderungsland: Entwicklung seit 1960 und Paradigmenwechsel am Ende des 20. Jahrhunderts

Wie oben im Detail dargestellt (Schaubild 3 und 4), ist die Zunahme der ausländischen Bevölkerung in Deutschland von knapp 700 000 im Jahr 1960 auf rund 7,3 Mill. am aktuellen Rand nicht nur Folge der seit Mitte der fünfziger Jahre mit einigen Anrainerstaaten des Mittelmeerraums getroffenen Anwerbevereinbarungen, sondern auch der seit Mitte der siebziger Jahre stark wachsenden Zahl von nachgezogenen Familienangehörigen und Asylbewerbern. Auf die daraus resultierenden sozialen und ökonomischen sowie politischen Veränderungen hat die Politik im Laufe der Jahre vor allem mit der Veränderung von rechtlichen Regelungen reagiert. So wurde 1965 das überkommene Recht der Ausländerpolizeiverordnung durch ein neues Ausländergesetz abgelöst. Dieses Gesetz begründete ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt für Einreise und Aufenthalt und stellte die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis in das Ermessen der Ausländerbehörde, sofern der Aufenthalt nicht Belange der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigte (sog. Negativschanke). Dieses Gesetz enthielt auch die maßgeblichen asylverfahrensrechtlichen Regelungen. 1980 wurde aufgrund anhaltender weltweiter Fluchtbewegungen ergänzend ein Gesetz über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge erlassen, mit dem die Aufnahme von Flüchtlingen außerhalb des Asylrechts ermöglicht wurde. Im Hinblick auf die zunehmende Zahl von Asylbewerbern wurde 1982 schließlich ein eigenständiges Gesetz über das Asylverfahren geschaffen.

Vor dem Hintergrund der Verstärkung des Aufenthalts der bereits hier lebenden Ausländer erfolgte – als eine Folge der Ölpreiskrise und vergleichbar wie in anderen europäischen Ländern – 1973 ein Anwerbestopp gegenüber ausländischen Arbeitnehmern; dieser besteht bis heute (§ 10 AuslG i. V. m. § 285 Abs. 3 Sozialgesetzbuch (SGB) III), wird aber durch zahlreiche Vorschriften durchbrochen (Näheres in Abschnitt 1.2). Aufgrund des seitdem gestiegenen Nachzugs von ausländischen Familienangehörigen verkündete die Bundesregierung 1981 mit ihren „Grundsätzen zur sozialverantwortlichen Steuerung des Familiennachzugs zu Ausländern aus Nicht-EG-Staaten“ (Informationsbrief Ausländerrecht 1981, 306) faktisch einen weiteren Anwerbestopp, der als – an die das Ausländerrecht ausführenden Bundesländer gerichtete – Verwaltungsvorschrift seiner Rechtsform wegen stark kritisiert wurde. Heute erfolgt der Familiennachzug auf der Grundlage von §§ 17ff., 29, 31 AuslG. Ziel der damaligen politischen Maßnahme war es, den weiteren Zuzug aus Nicht-EU-Staaten zu begrenzen und andererseits die auf Dauer hier lebenden Ausländer möglichst vollständig zu integrieren. Im Prinzip wollte die Politik Deutschland für die Aufnahme von Deutschen aus der DDR und von Aussiedlern aus Osteuropa sowie für die Binnenwanderung innerhalb der EG offen halten. In den Jahren 1983/84 entwickelte die Bundesregierung Maßnahmen für eine Rückkehrpolitik, mit denen ausländische Arbeitnehmer, insbesondere türkische Staatsangehörige, zur Rückkehr in ihr Heimatland veranlasst werden sollten. Im Einzelnen wurden Rückkehrprämien nach dem Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern von 1983 gezahlt (Sieveking 1984) und die vorzeitige Auszahlung von Wohnungsbauprämien nach dem Gesetz über eine Wiedereingliederungshilfe im Wohnungsbau für rückkehrende Ausländer von 1986 vorgenommen.

Seit Ende der sechziger Jahre erließ auch die Europäische Gemeinschaft neue Vorschriften, mit denen die Bedingungen, unter denen die Freizügigkeit der Arbeitnehmer wahrgenommen werden darf, näher ausgestaltet wurden. Als Rechtsgrundlage dienten verschiedene Verordnungen und Richtlinien. Dazu zählen die Verordnung Nr. 1612 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft vom 15.10.1968 und weitere Verordnungen (z.B. zum Bleiberecht der Wanderarbeitnehmer) und Richtlinien sowie die – ältere Verordnungen ablösende – Verordnung Nr. 1408 über die soziale Sicherheit der Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen von 1971. Arbeitsmarkt- und zuwanderungspolitische Folgen hatten die europapolitischen Entscheidungen über die Erweiterung der EG durch Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich von 1973, den Beitritt Griechenlands 1981, den Beitritt Portugals und Spaniens 1986 und schließlich den Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland und die Eingliederung ihres Gebietes in die EU im Jahre 1990. Hinzu traten zahlreiche Assoziations- bzw. Kooperationsabkommen der EWG mit der Türkei 1963 (in Verbindung mit dem Zusatzprotokoll von 1970), mit Algerien (1976), Marokko (1976) und Tunesien (1976) nebst Folgevereinbarungen.

Einschneidende Veränderungen staats- und arbeitsmarktpolitischer Art haben sich im Zuge der revolutionären Änderungen in Osteuropa ergeben. Das betrifft nicht nur das allmähliche Verschwinden politisch Verfolgter aus den Staaten des ehemaligen Comecon/RGW. Für Deutschland zentral ist die Vereinigung von 1990 mit der anschließenden Einbindung in den nunmehr erweiterten Arbeitsmarkt der EU und der

Übernahme von ausländischen Arbeitnehmern vornehmlich aus Angola, Mosambik und Vietnam, die als sog. Vertragsarbeitnehmer in der DDR beschäftigt waren.

Dies alles geschah zeitgleich mit dem Inkrafttreten des neuen Ausländergesetzes von 1990, mit dem eine notwendige Differenzierung bei der Zulassung von Ausländern für die Einreise und den Daueraufenthalt nach rechtsstaatlich klareren Grundsätzen erreicht werden sollte. Das herkömmliche Wechselspiel von Anwerbung, befristetem Aufenthalt und Rückkehr, wie es noch das Gesetz von 1965 im Auge hatte, wurde nunmehr durch eine realistischere Betrachtung von ökonomisch gewünschten Aufenthaltsregelungen einerseits und integrationsbezogenen Maßnahmen andererseits abgelöst; bis in die jüngste Zeit hinein wurden einzelne Bestimmungen über den Familiennachzug gelockert, ein eigenständiges Aufenthaltsrecht von Ehegatten eingeführt sowie Aufenthaltsgenehmigungen für Staatsangehörige aus ehemaligen Anwerbestaaten erteilt.

Ebenfalls aus dem Jahre 1990 stammen die sogenannten Freizügigkeitsrichtlinien der EU, mit denen die Freizügigkeit von Studenten und Rentnern sowie ein allgemeines Aufenthaltsrecht für Unionsbürger (vorbehaltlich ausreichender Mittel für den Lebensunterhalt und des Nachweises von Krankenversicherungsschutz) ermöglicht wurden. Eine Erweiterung des EU-Freizügigkeitsrechts brachte der Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum (in Kraft seit dem 1. Januar 1994) mit sich. Im Ausländerrecht erfolgten Veränderungen bei den Bestimmungen über den Arbeitsaufenthalt (1994, 1997) und im Arbeiterlaubnisrecht, soweit Saison- und Werkvertragsarbeitnehmer betroffen sind (1993) und soweit dies durch die Ablösung des Arbeitsförderungsgesetzes durch das Sozialgesetzbuch III (1996) erforderlich geworden war (Arbeitsgenehmigungsrecht).

Die jüngsten Rechtsänderungen im Ausländerrechtsbereich erfolgten im neuen Staatsangehörigkeitsrecht von 1999, was symptomatisch für das neue Verständnis von Deutschland als „Einwanderungsland“ ist. Hier hat es erstmals seit dem Erlass des Deutschen Staatsangehörigkeitsrechts im Jahre 1913 prinzipielle Neuerungen gegeben. Das im Wesentlichen vom Abstammungsprinzip (*ius sanguinis*) geprägte Staatsangehörigkeitsrecht wurde teilweise im Jahre 1999 zu Gunsten des Rechtsprinzips des *ius soli* abgeändert (seit dem 1. Januar 2000 in Kraft). Die neue Regelung weicht erstmals von der ausschließlichen Geltung des Abstammungsprinzips ab, das festlegt, dass ein Kind mit der Geburt Deutsche oder Deutscher wird, wenn zumindest ein Elternteil deutscher Staatsangehörigkeit ist. Künftig werden auch in Deutschland geborene Kinder von ausländischen Eltern mit der Geburt automatisch Deutsche, wenn ein Elternteil sich bei der Geburt seit mindestens acht Jahren dauerhaft und rechtmäßig in Deutschland aufhält und seit mindestens drei Jahren eine Aufenthaltsgenehmigung hat. Allerdings müssen sich die Kinder, die nach Geburtsrecht Deutsche werden und gleichzeitig die Staatsangehörigkeit ihrer Eltern erwerben, nach der Volljährigkeit bis zum 23. Lebensjahr für eine Staatsbürgerschaft entscheiden („Optionsrecht“), sofern nicht bestimmte Ausnahmen vorliegen.

Mit der teilweisen Anerkennung des Geburtsortsprinzips und der in bestimmten Fällen möglichen Hinnahme von Mehrstaatlichkeit im erneuerten deutschen Staatsan-

gehörigkeitsrecht hat sich ein paradigmatischer Wandel des Verständnisses von Deutschland als Einwanderungsland vollzogen, der teilweise zu einer rechtlichen Anerkennung bestimmter Tatbestände wie Daueraufenthalt und daraus erwachsener Familienbildung einerseits und notwendiger Integration andererseits geführt hat. Dieser Wandel lässt sich signifikant im Rahmen des Staatsangehörigkeitsrechts verfolgen: Hatte es in den Einbürgerungsrichtlinien vom 15. Dezember 1977 unter Ziff. 2.3. noch geheißen „Die Bundesrepublik Deutschland ist kein Einwanderungsland“, so ist diese Aussage in den Verwaltungsvorschriften zum neuen Staatsangehörigkeitsrecht nicht mehr enthalten. Ein weiteres Indiz für den auch rechtlich anerkannten Wandel der Einwanderungskonzeption ist die Tatsache, dass bei Anspruchseinbürgerungen statt eines bisher 15- nunmehr ein 8-jähriger Aufenthalt im Inland gegeben sein muss. Schließlich wird unter bestimmten Voraussetzungen eine Mehrstaatlichkeit hingenommen.

1.2. Das geltende Einwanderungsrecht – gruppen- und funktionsbezogene Unübersichtlichkeit

Die Frage, wer nach dem geltenden Ausländerrecht als Ausländer betrachtet wird, lässt sich negativ wie positiv wie folgt bestimmen: § 1 Abs. 2 AuslG versteht unter Ausländern all diejenigen, die nicht Deutsche im Sinne von Art. 116 Abs. 1 GG sind. Nach der verfassungsrechtlichen Bestimmung ist demnach Deutscher, wer die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt oder als Flüchtling oder Vertriebener deutscher Volkszugehörigkeit oder als dessen Ehegatte oder Abkömmling in dem Gebiet des Deutschen Reiches nach dem Stande vom 31. Dezember 1937 regulär Aufnahme gefunden hat. In diesem Zusammenhang ist auf das Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (Bundesvertriebenengesetz, BVFG) hinzuweisen, in dem eine nähere Begriffsbestimmung zu Aussiedlern, Vertriebenen und Spätaussiedlern vorgenommen wird.

Mit dem Kriegsfolgenbereinigungsgesetz vom 21. Dezember 1992 wurde das Bundesvertriebenengesetz maßgeblich verändert. Nach derzeit geltendem Recht erfolgt eine *Kontingentierung der Zuwanderung von Aussiedlern* (Bade, Oltmer 1999). Danach dürfen pro Kalenderjahr vom Bundesverwaltungsamt nur so viele Aufnahmebescheide erteilt werden, dass die Zahl der aufzunehmenden Spätaussiedler nicht die Zahl der im Durchschnitt der im Jahre 1991 und 1992 vom Bundesverwaltungsamt verteilten Personen übersteigt. Nach dem Aussiedlerprogramm 2000 sind die Neuzugänge ab dem Jahr 2000 auf 100 000 quotiert (vgl. auch Tabelle 5). Gegenüber diesen Spätaussiedlern, die nach ihrer Aufnahme als Statusdeutsche ohne deutsche Staatsangehörigkeit angesehen werden, besteht demnach eine verfassungsrechtlich und einfachgesetzlich begründete Zuwanderungsregelung.

Politisch Verfolgte genießen nach Art. 16a GG Asylrechtsschutz. In den Absätzen 2, 3 und 5 des Art. 16a GG in Verbindung mit §§ 26a und 29a des Asylverfahrensgesetzes sind die Fälle genannt, in denen die Berufung auf das Asylrecht ausgeschlossen bzw. eingeschränkt wird. Zur Anwendung kommen hier auch das Dubliner Abkommen der EU über die Festlegung des zuständigen Staates für die Bearbeitung von Asylanträgen, der in den EG-Vertrag überführte gemeinsame Besitzstand der Schengener

Abkommen (1985/1990) sowie die Regelungen der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951. Vorschriften über die Rechtsstellung von Asylbewerbern und Asylberechtigten enthalten das Asylverfahrensgesetz und das Asylbewerberleistungsgesetz. Flüchtlinge, die im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen der Bundesrepublik Deutschland aufgenommen werden können, erhalten Rechte nach dem Gesetz über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommener Flüchtlinge („Kontingentflüchtlinge“).

Ein maßgeblicher Anteil der nach Deutschland zugewanderten Ausländer sind die Unionsbürger bzw. Bürger aus EWR-Staaten. Diese nehmen ihr Recht auf Freizügigkeit als Arbeitnehmer, Selbständige oder Dienstleistende bzw. Dienstleistungsempfänger in Anspruch (Art. 39ff. EGV sowie zahlreiche Verordnungen und Richtlinien, in denen die Rechtsstellung der zuwandernden Unionsbürger näher ausgestaltet ist). Das Einreise- und Aufenthaltsrecht für Unionsbürger ist im bundesdeutschen Aufenthaltsgesetz/EWG näher umschrieben. Die Unionsbürger erhalten den Aufenthaltstitel *Aufenthaltserlaubnis-EG*. An dieser Stelle ist auf die besondere Rechtsstellung von *Ausländern mit Assoziationsstatus* hinzuweisen, die aus Staaten kommen, mit denen die EU Assoziationsbeziehungen eingegangen ist. Je nach deren Art (z.B. Beitrittsassoziation, Entwicklungsassoziation) ist der Rechtsstatus von Staatsangehörigen aus diesen Ländern gegenüber sonstigen Drittstaatsangehörigen in besonderer Weise ausgestaltet bzw. privilegiert. Betroffen davon sind derzeit vor allem türkische Staatsangehörige, aber auch diejenigen, die aus Algerien, Marokko oder Tunesien kommen (Sieveking 1999a).

Der Familiennachzug ist vor allem deshalb zu erwähnen, weil sich auch daraus arbeitsmarktrelevante Folgen für die Beschäftigung z.B. von Ehegatten nach bestimmten Wartefristen ergeben. Im Zentrum des Interesses stehen im Folgenden Arbeitsaufenthalte von Ausländern.

Zuwanderung aus Gründen eines Arbeitsaufenthaltes erfolgt unter Durchbrechung des generell geltenden Anwerbestopps und findet ihre Rechtsgrundlage im Ausländergesetz und den dazugehörigen Rechtsverordnungen sowie Regelungen des Arbeitsgenehmigungsrechts im SGB III und einer auf dessen Rechtsgrundlage erlassenen Verordnung. Einschlägig für die vorliegenden Überlegungen sind insbesondere die Verordnung über Aufenthaltsgenehmigungen zur Ausübung einer unselbständigen Erwerbstätigkeit (Arbeitsaufenthalteverordnung – AAV), die Verordnung über Aufenthaltserlaubnisse für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie (IT-AV), Vorschriften zur Arbeitsgenehmigungspflicht im SGB III, die Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für ausländische Arbeitnehmer (Arbeitsgenehmigungsverordnung – ArGV), die Verordnung über Ausnahmeregelungen für die Erteilung einer Arbeitserlaubnis an neu einreisende Arbeitnehmer (Anwerbestoppausnahme-Verordnung) sowie die Verordnung über die Ausnahmegenehmigung für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie (IT-ArGV).

Die Entscheidungen über die Zulässigkeit von Arbeitnehmertätigkeiten stehen grundsätzlich im Ermessen der Behörden. Sofern es um selbständige Tätigkeiten

geht, kann das öffentliche Interesse an einer Begrenzung der Zuwanderung vorgebracht werden. Dieses Ermessen ist vereinzelt allerdings durch Wohlwollensklauseln in zwischenstaatlichen Verträgen eingeschränkt. Ein besonderes Niederlassungsrecht für Selbständige räumen die Europa-Abkommen mit mittel- oder osteuropäischen Staaten ein². Sie gewähren bei der Ausgestaltung des Niederlassungsrechts von Selbständigen bzw. freiberuflich Tätigen unter der Voraussetzung, dass der Ausbildungsstand gleichwertig ist, einen Anspruch auf Inländergleichbehandlung. Man könnte hier von einem auf die selbständige Erwerbstätigkeit beschränkten Niederlassungsrecht für Staatsangehörige aus Staaten sprechen, mit denen die Europäische Gemeinschaft Europa-Abkommen abgeschlossen hat. Anders als bei Unionsbürgern ist in diesen Fällen allerdings ein konstitutiver Verwaltungsakt nach Maßgabe des bundesdeutschen Aufenthaltsrechts erforderlich.

Aufenthaltsrechte werden nach dem Ausländergesetz entweder auf der Grundlage eines Rechtsanspruchs oder nach einer Ermessensentscheidung der Ausländerbehörde erteilt. Ein Anspruch auf eine erstmalige Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung ergibt sich vor allem unter dem Gesichtspunkt des Ehegattennachzugs im Sinne von § 18 Abs. 1 AuslG und nachziehender bzw. im Bundesgebiet geborener Kinder im Sinne der §§ 20 Abs. 1, Abs. 2, 21 Abs. 1 Satz 1, 28 Abs. 2 Satz 1 AuslG. Entsprechende Ansprüche haben auch wiederkehrberechtigte Ausländer nach § 16 Abs. 1 und 5 AuslG sowie Ausländer, die die Voraussetzungen für eine Aufenthaltsberechtigung nach § 27 Abs. 2 AuslG erfüllen.

Ausländern, die zur Arbeitsaufnahme neu in die Bundesrepublik Deutschland einreisen wollen, wird gemäß § 10 Abs. 1 AuslG eine Aufenthaltsgenehmigung meist in Form einer *Aufenthaltsurlaubnis* nur nach Maßgabe der AAV bzw. der IT-AV erteilt. Diese Rechtsverordnungen sind auf Verlangen des Deutschen Bundestages aufzuheben. Die Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung wird regelmäßig von dem vorherigen Nachweis ausreichender Unterhalts- und Rückreisemittel und der Vorlage von Arbeitsverträgen (bei den AV-IT-Genehmigungen auch der Verdiensthöhen) abhängig gemacht. Entsprechendes gilt für die Vorlage eines angeforderten Gesundheitszeugnisses. Bezüglich neu einreisender ausländischer Arbeitnehmer, für deren Aufenthaltsgenehmigung die AAV bzw. die IT-AV eine Gesamtgeltungsdauer festlegen, werden Aufenthaltsrechte in der Regel nur mit der auflösenden Bedingung versehen, dass sie mit der Beendigung des Arbeitsverhältnisses erlöschen. Gegen die auf diese Weise bewirkte Dispositionsbefugnis von Arbeitgebern, durch die Kündigung des Arbeitsverhältnisses unmittelbar aufenthaltsrechtliche Folgen auszulösen, bestehen allerdings erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken. Auch weiteres internationales Recht steht einer derartigen Bedingung entgegen (Art. 18 Nr. 1 und 3 der Euroäischen Sozialcharta, Art. 8 Abs. 1 des IAO-Abkommens Nr. 143).

Während gegenüber Studenten mit Aufenthaltsbewilligung eine Beschränkung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (mit der Möglichkeit einer vorübergehenden arbeiterlaubnisfreien Beschäftigung bis zu 3 Monaten) ausgesprochen werden kann,

²Die mögliche Substitution zwischen selbständiger und unselbständiger Tätigkeit bleibt hier außer Betracht.

können bei *Arbeitnehmern* Beschränkungen der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in Form einer Erwerbstätigkeitsauflage angeordnet werden. Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen gegenüber darf nicht untersagt werden, eine unselbständige Erwerbstätigkeit auszuüben. Sofern derartige Erwerbstätigkeitsauflagen nicht spezifisch arbeitsmarkt-, sondern einwanderungspolitischen und aufenthaltsrechtlichen Interessen dienen, hat die Rechtsprechung darin keinen Verstoß gegen die im Arbeitsförderungsrecht geregelte Zuständigkeit der Bundesanstalt für Arbeit gesehen, über den Zugang zum Arbeitsmarkt zu entscheiden. Sofern arbeitsmarkt- bzw. einwanderungspolitische Belange auf dem Spiel stehen, hat die Ausländerbehörde im Rahmen einer Interessenabwägung darüber zu befinden. Sofern einwanderungspolitische Zielsetzungen deshalb nicht zu verwirklichen sind, weil aus bestimmten Gründen ohnehin der Aufenthalt zu genehmigen ist (vgl. §§ 16–23 und 30 AuslG), ist ein allgemeines Verbot der selbständigen oder der unselbständigen Arbeitsaufnahme nicht zulässig. Entsprechende Erwerbstätigkeitsbindungen gegenüber ausländischen Ehegatten eines deutschen Staatsangehörigen sind schon aus verfassungsrechtlichen Gründen (Art. 6 Abs. 1 GG) unzulässig.

Auf der Grundlage der Vorschriften der AAV bzw. der IT-AV kann einem zur Arbeitsaufnahme neu einreisenden Ausländer die zu erteilende Aufenthaltsgenehmigung durch Auflage auf das jeweilige konkrete Beschäftigungsverhältnis beschränkt werden. Gegenüber bereits zum inländischen Arbeitsmarkt zugelassenen *türkischen Arbeitnehmern* kann eine bereits erteilte und die Arbeitsaufnahme zulassende Aufenthaltsgenehmigung weder nachträglich noch bei anstehender Verlängerung mit dem Verbot der Aufnahme einer unselbständigen Erwerbstätigkeit verbunden werden. Familienangehörigen türkischer Arbeitnehmer gegenüber darf unbeschadet ihrer Nationalität spätestens nach Ablauf eines dreijährigen Aufenthalts nicht mehr untersagt werden, eine Arbeitnehmertätigkeit aufzunehmen. Soweit deren Kinder im Bundesgebiet eine Berufsausbildung abgeschlossen haben, steht ihnen der freie Zugang zum Arbeitsmarkt offen, falls ein Elternteil seit mindestens drei Jahren ordnungsgemäß beschäftigt war. Aufenthaltsgenehmigungen nach §§ 2–6 AAV werden grundsätzlich mit der Auflage erteilt, dass eine selbständige Erwerbstätigkeit oder eine vergleichbare unselbständige Erwerbstätigkeit nicht gestattet sind. Die Genehmigung selbständiger Tätigkeiten kann – unabhängig von entsprechenden z.B. gewerberechtlichen Erlaubnissen – auch nach aufenthaltsrechtlichen, d.h. einwanderungspolitischen Gesichtspunkten erteilt werden.

In § 10 Abs. 1 AuslG ist bestimmt, dass Ausländern, die sich länger als drei Monate im Bundesgebiet aufhalten wollen, um hier eine unselbständige Erwerbstätigkeit auszuüben, eine Aufenthaltsgenehmigung nur nach Maßgabe einer Rechtsverordnung erteilt wird. Bislang sind also die maßgeblichen Kriterien für eine Einwanderung im Rahmen der Arbeitsaufenthalteverordnung geregelt. Für Arbeitsaufenthalte von weniger als drei Monaten bestimmt sich die Genehmigung des Aufenthalts nach den allgemeinen Bestimmungen einer Aufenthaltsbewilligung (§ 28 Abs. 1 AuslG). Die arbeitsmarktpolitische Steuerung von Einwanderung durch Gebiets- und Arbeitsmarktzulassung ist fallgruppenbezogen. Auch innerhalb einzelner Fallgruppen sind weitere Unterscheidungen vorgesehen.

Arbeitsaufenthalte werden in unterschiedlichen Formen einer Aufenthaltsgenehmigung erteilt (Huber 2000). Unterschieden werden zu einem bestimmten, von vornherein zeitlich befristeten Zweck erteilte *Aufenthaltsbewilligungen* zur Aus- und Weiterbildung (u.a. für Absolventen von deutschen oder ausländischen (Fach-) Hochschulen, für Fach- und Führungskräfte, unterschiedliche Gruppen von Aus- und Weiterzubildenden mit Fachhochschulreife, Gastarbeiter, Au-Pair-Beschäftigte – abgestuft nach unterschiedlichen Zeiträumen der Geltungsdauer der Aufenthaltsgenehmigung, § 28 AuslG i.V.m. § 2 AAV) sowie für Saisonarbeiter nach zwischenstaatlichen Absprachen der zuständigen Arbeitsverwaltungen und Werkvertragsarbeiter für die in einzelnen zwischenstaatlich vereinbarten Abkommen vorgesehenen Zeiträume (von in der Regel zwei Jahren) (§ 28 AuslG i.V.m. § 3 AAV), die unter bestimmten Voraussetzungen erneuert werden. Daneben werden Aufenthaltsgenehmigungen in Form von *Aufenthaltsurlaubnissen* für zeitlich begrenzte Aufenthalte erteilt (§ 15 AuslG i.V.m. §§ 4, 5 AAV; § 1 IT-AV – auch hier wiederum zeitlich gestuft und begrenzt). Zu dieser Personengruppe zählen so unterschiedliche Berufstätigkeiten wie Beschäftigte des nichtdienstlichen Hauspersonals von diplomatischen oder konsularischen Vertretungen, Lehrkräfte für muttersprachlichen Unterricht, Lehrkräfte und Lektoren zur Sprachvermittlung an Hochschulen, Spezialitätenköche bei entsprechendem Nachweis für fachliche Qualifikation oder Personen in sonstigen Beschäftigungen wie besonders qualifizierte Wissenschaftler, leitende Angestellte und Spezialisten, in der Sozialarbeit oder Seelsorge für ausländische Arbeitnehmer und ihre Familien tätige Fachkräfte, im Pflegedienst oder der Sozialarbeit tätige Ordensangehörige, beruflich qualifizierte Krankenschwestern und -pfleger sowie Altenpfleger in unterschiedlichen Anforderungen je nachdem, ob sie aus Osteuropa oder aus außereuropäischen Staaten kommen, Künstler und Artisten, Berufssportler und -trainer sowie hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie. Darüber hinaus gibt es Aufenthaltsgenehmigungen für arbeitserlaubnisfreie Beschäftigungen (z.B. leitende Angestellte mit Procura oder Generalvollmacht, Journalisten, § 6 AAV) sowie weitere Ausnahmefälle (§§ 7,8 und 9 AAV) u.a. für deutsche Volkszugehörige und Vertragsarbeiter aus der DDR (§§ 10,11, AAV).

Korrespondierend zu den jeweiligen aufenthaltsrechtlich zulässigen Arbeitsaufenthalten regelt das Arbeitsgenehmigungsrecht die Voraussetzungen, unter denen eine Arbeitserlaubnis erteilt wird. Eine erstmalige Beschäftigung unterliegt grundsätzlich der Genehmigungspflicht. Die Grundsatznorm des § 284 SGB III unterscheidet dabei drei unterschiedliche Gruppen: Privilegierte (z.B. Unionsbürger), von der Genehmigung ausgenommene Beschäftigungen und jene Beschäftigungsbereiche, für die das Ausländerrecht parallele Regelungen geschaffen hat (s.o.). Von dem generellen Verbot der Beschäftigung von Ausländern (vgl. den erwähnten Anwerbestopp, §§ 10 AuslG, 285 SGB III) sieht das geltende Arbeitsgenehmigungsrecht im Einzelnen rechtlich vorgegebene Ausnahmeverhalte vor. Schließlich haben Ausländer unter bestimmten Voraussetzungen einen Anspruch auf eine Arbeitserlaubnis (§§ 285, 286 SGB III in Verbindung mit Vorschriften der Arbeitsgenehmigungsverordnung). Dies gilt auch für Familienangehörige, Ausländer mit inländischem Schul- oder Berufsausbildungsabschluss, für Asylbewerber oder Personen aus Härtefallgründen.

1.3. Neuerungsansätze – bisherige Gesetzgebungsvorschläge

Seit dem Frühjahr 1997 hat es zahlreiche Gesetzesinitiativen und Vorschläge für ein Einwanderungsgesetz gegeben, die bis heute die Diskussion beeinflussen (Überblick und kritische Einschätzungen bei Hailbronner 1997, Witzsch 1999; siehe auch Wollenschläger 1997). Die Initiativen hatten ihren Ausgangspunkt in dem Entwurf eines „Gesetzes zur Regelung der Zuwanderung“ der Landesregierung Rheinland-Pfalz. Es folgten Anträge der SPD-Bundestagsfraktion auf Vorlage eines „Gesetzes zur Steuerung der Zuwanderung und Förderung der Integration“ und der von der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/DIE GRÜNEN unterbreitete Vorschlag „Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Rechte von Einwanderern und Einwanderinnen – Einwanderungsgesetz“ sowie der von der Bundestagsfraktion der FDP vorgelegte Entwurf eines „Gesetzes zur Regelung des Zuwanderungsrechts – Zuwanderungsgesetz“ vom April 1997. Im Bundesrat brachte auch Schleswig-Holstein einen Gesetzentwurf zur Änderung des Ausländergesetzes mit dem Ziel ein, humanitäre Aspekte im Einwanderungsprozess zu verbessern.

Eine neuere Initiative ist der Gesetzentwurf zur Regelung der Zuwanderung seitens der FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag von Ende Juni 2000 (BTDrucks. 14/3679). Angekündigt sind weitere Initiativen von Seiten des Bundesrates. Die Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen hat jüngst „Eckpunkte für eine Integrationsgesetzgebung“ veröffentlicht (o.V. 2000b: 16). Danach sollen künftig „Integrationsverträge“ zwischen den Zuwanderern und den deutschen Behörden geschlossen werden, nach denen Zuwanderer bestimmte Sprachkurs- und Orientierungsangebote wahrnehmen sollen und im Gegenzug z.B. die Verkürzung von Wartezeiten bis zu einem festen Aufenthaltsstatus in Aussicht gestellt wird.

Auch hinsichtlich europäischer Regelungen hat es bereits 1994 zwei Vorschläge in Form eines Entwurfs einer „Einwanderungsverordnung für die Europäische Union“ gegeben (Weidenfeld 1994; Sieveking 1996). Undeutlich blieben bis heute klare Abgrenzungen von nationaler (bundesdeutscher) und europäischer Regelungskompetenz einerseits und – auf nationaler Ebene – das Verhältnis von Zuwanderungssteuerung und Integration beziehungsweise Zuwanderungsbegrenzung und Zuwanderungsförderung (Hailbronner 1997; Sieveking 1999b) andererseits. Darüber hinaus bestehen Meinungsverschiedenheiten über etwaige Quoten und die institutionellen Konsequenzen einer derartigen Gesetzgebung (Entscheidungsträger, Fachkommissionen) sowie die Rolle des Rechts: Migrations- und/oder Ausländerrecht (zum Ganzen: Bade, Münz 2000). Die gegenwärtigen Tendenzen gehen dahin, für die Bestimmung von Einwanderungsquoten und -kriterien ein eigenständiges Einwanderungsgesetz zu verabschieden.

2. Rechtliche Grundlagen einer arbeitsmarktgesteuerten Zuwanderung

2.1. Grundgesetzliche Kompetenz und Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers – verfassungsrechtliche Bindungen

Der Bund hat nach Art. 73 Nr. 3 GG die ausschließliche Kompetenz für Ein- und Auswanderung. Unter Einwanderung ist hierbei die Einreise in das Bundesgebiet

mit dem Ziel zu verstehen, dort einen Wohnsitz oder dauernden Aufenthalt zu begründen (Jarass, Pieroth 2000, Art. 73, Rn 6).

Da nach Art. 74 Nr. 4 GG das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer zur konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes und der Länder gehört, ist danach abzugrenzen, ob sich Maßnahmen nach dem Gesichtspunkt der Einreise in Verbindung mit Materien des Passwesens bzw. der Freizügigkeit oder mit der Materie Einwanderung befassen. Es ist anerkannt, dass mit der Regelung eines Gesetzes nach Art. 73 Nr. 3 GG über das „ob“ der Einwanderung bzw. Einreise entschieden wird, während Art. 74 Nr. 4 GG das Recht des Gesetzgebers betrifft, über die einzelnen Rechte und Pflichten des Ausländers nach zugelassener Einwanderung bzw. Einreise (Meldepflichten, Notwendigkeit einer Arbeitsgenehmigung, einer Aufenthaltserlaubnis der zuständigen Gemeinde usw.) zu entscheiden (Maunz et al. 2000, Art. 73, Rn. 74). Danach ist von der Zulässigkeit eines eigenständigen Einwanderungsgesetzes neben dem die Modalitäten von Einreise und Aufenthalt regelnden Ausländergesetz auszugehen.

Ein Anspruch auf unbegrenzte Einreise und unbegrenzten Aufenthalt lässt sich aus dem Grundgesetz nicht entnehmen. Die Frage, in welchem Umfang und nach welchen Maßstäben der Gesetzgeber eine Einwanderung zulassen will, steht in seinem Ermessen. Wie weit dieses gesetzgeberische Ermessen reicht, hat das Bundesverfassungsgericht im Jahre 1987 (ohne zusätzliche Aussagen dazu in späterer Zeit) in einer Entscheidung zur Frage des Ehegatten- und Familiennachzugs zu Ausländern in Deutschland näher ausgeführt. Es heißt darin: „Das Grundgesetz überantwortet es vielmehr weitgehend der gesetzgebenden und der vollziehenden Gewalt festzulegen, in welcher Zahl und unter welchen Voraussetzungen Fremden der Zugang zum Bundesgebiet ermöglicht wird. Es schließt weder eine großzügige Zulassung von Fremden aus, noch gebietet es eine solche Praxis. In dem von ihm gesteckten weiten Rahmen obliegt es der Entscheidung der Legislative und – in den von dieser zulässigerweise gezogenen Grenzen – der Exekutive, ob und bei welchem Anteil Nichtdeutscher an der Gesamtbevölkerung die Zuwanderung von Ausländern ins Bundesgebiet begrezt wird oder ob und bis zu welchem Umfang eine solche Zuwanderung geduldet oder gefördert wird; insbesondere ist es von Verfassungs wegen zuvörderst Sache des Gesetzgebers und der vollziehenden Gewalt, darüber zu befinden, ob und in welcher Zahl Ausländer zur Arbeitsaufnahme im Bundesgebiet angeworben werden und ob den Kindern angeworbener Ausländer nach bestimmter Zeit ein von bestehenden familiären Bindungen unabhängiges Recht zum Aufenthalt eingeräumt wird, oder ob aus sozialen, wirtschaftlichen oder sonstigen Gründen von einem solchen Vorgehen, das mögliche Grundlage einer generationenübergreifenden Zuwanderung von Ausländern ins Bundesgebiet ist, abgesehen wird.“ (BVerfGE 76: 1ff., 47f.).

Das Gericht stellt außerdem klar, dass Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG (jetzt Art. 16a GG) nur politisch Verfolgten Schutz gewährt. Aus anderen Normen der Verfassung könne ohne das Vorliegen besonderer Anhaltspunkte ein Anspruch auf Einreise und Aufenthalt nicht hergeleitet werden (BVerfGE 76: 47). Damit ist auch klargestellt, dass der Gesetzgeber auch aus arbeitsmarktpolitischen Gründen darüber entscheiden

kann, den Zugang von Ausländern zum deutschen Arbeitsmarkt zu reglementieren. Insbesondere steht es ihm frei, derartige Zuwanderungsregelungen durch Kontingentierungen nach bestimmten Kriterien, auch für zeitlich befristete Aufenthalte, zu steuern. Die Bundesgesetzgebung kann sich mit Beschränkungen der Ein- und Auswanderung (Kontingentierung) sowie mit den Voraussetzungen, wie Genehmigungspflicht, gesundheitsbezogenen Untersuchungspflichten, Impfpflicht, Nachweis ausreichender Einkünfte und anderes mehr, befassen. Ebenso kann sie bestimmte Anforderungen an Einwanderungswillige stellen, z.B. Gesundheitszeugnis, Nachweis von Sprachkenntnissen oder die Verpflichtung, diese zu erwerben, und eine Auswahl nach Alter oder Qualifikation treffen. Mit dem Grundgesetz (wegen Art. 4 GG) unvereinbar und daher unzulässig wäre es, wenn man von Einwanderern verlangte, dass sie einer bestimmten Religionsgemeinschaft nicht angehören dürfen. Ebenso wäre das Auswahlkriterium Hautfarbe bzw. Rasse oder Geschlecht unzulässig (wegen Art. 3 Abs. 3 GG). In Bezug auf das Kriterium der Erfüllung von Altersgrenzen erscheint eine bevölkerungsspezifische und ausbildungsbezogene Legitimierung einer Alterseingrenzung verfassungsrechtlich unbedenklich. Gesundheit, Qualifikation und Bereitschaft zur Integration wären Kriterien, die unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten ebenfalls nicht zu beanstanden wären.

Im Rahmen der Aufnahmeentscheidungen aus humanitären Gründen stellt allerdings Art. 16a GG in seiner gegenwärtigen Fassung eine Schranke für Kontingentierungen dar. Die erwähnten verfassungsrechtlichen Vorgaben lassen erkennen, dass Zuwanderungs- auch mit Integrationsregelungen (z.B. Verpflichtung zum Besuch von Sprach- oder Weiterbildungskursen) verbunden werden können, ohne dass hieraus prinzipiell durchgreifende Bedenken aus persönlichkeitsbeschränkenden Gründen hergeleitet werden können. Unionsbürgern und türkischen Staatsangehörigen dürfen allerdings keine derartigen Verpflichtungen auferlegt werden. Im Übrigen wird im Einzelnen abzuwägen sein, ob mit etwaigen Verpflichtungen der Einwanderer, z.B. nach Einreise in das Bundesgebiet und Aufnahme der beruflichen Beschäftigung Sprachkurse zu besuchen, unzumutbare Persönlichkeitseinschränkungen verbunden sind. Im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wird anzuerkennen sein, dass mit dem vom Gesetzgeber als legitim anerkannten Ziel einer Einwanderung und dadurch angestrebter und ermöglichter Integration auch die geeigneten Mittel eingesetzt werden dürfen, die zur Erreichung dieses Ziels – dazu gehört z.B. auch die Vermeidung des Eintritts von Sozialhilfebedürftigkeit durch rechtzeitige Weiterbildung – für erforderlich gehalten werden.

2.2. Internationalrechtliche Bindungen

Das Europäische Gemeinschaftsrecht gewährt nach Maßgabe der Art. 39ff. EG die Arbeitnehmerfreizügigkeit für Unionsbürger. Das mit dieser Vorschrift eingeräumte Einreise- und Aufenthaltsrecht gewährt ihnen den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt mit der Folge, dass sie deutschen Arbeitnehmern gleichgestellt bzw. Drittstaatsangehörigen gegenüber privilegiert sind. Die die Arbeitnehmerfreizügigkeit ergänzende Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit bindet die Bundesrepublik Deutschland nicht nur gegenüber Unionsbürgern, sondern auch hinsichtlich einer unkontrollierten Einwanderung von Drittstaatsangehörigen, mit deren Zulassung

auf dem deutschen Arbeitsmarkt Beschäftigungsrechte von Unionsbürgern beeinträchtigt werden könnten. Bei bestimmten Qualifikationsanforderungen, die man an Einwanderungswillige aus Drittstaaten stellen will, wird man möglicherweise eine Prüfung vorschalten müssen, bei der nachzuweisen ist, dass Arbeitskräfte mit diesen Qualifikationsprofilen auf dem europäischen Arbeitsmarkt nicht nachzuweisen sind. Eine derartige Bedingung dürfte allerdings auf erhebliche praktische Schwierigkeiten stoßen. Sprachliche Qualifikationen dürfte man z.B. bei Unionsbürgern im Gegensatz zu Drittstaatsangehörigen nur dann als Auswahlkriterium anlegen, wenn die berufliche Tätigkeit typischerweise bestimmte Sprachkenntnisse erforderlich macht. Die Einbeziehung möglicher Zuwanderungen von Unionsbürgern in etwaige Quotierungsentscheidungen des bundesdeutschen Gesetzgebers scheidet von vornherein aus.

Die Frage der Öffnung des bundesdeutschen und damit auch europäischen Arbeitsmarktes wird vor allem durch drei gemeinschaftsrechtliche Entwicklungen beeinflusst:

- Die geplante Osterweiterung der EU ist von erheblicher arbeitsmarktpolitischer Bedeutung. Auch wenn die Zuwanderungen aus mittel- und osteuropäischen Ländern die o.g. Erwartungen nicht überschreiten sollten, dürften mit den Erweiterungsentscheidungen der EU Wirkungen für den deutschen Arbeitsmarkt verbunden sein – mehrjährige Übergangsfristen (evtl. mit Überprüfung durch den Rat) mitgerechnet.
- Weiter ist auf Wirkungen hinzuweisen, die vom Abschluss der sog. Europa-Abkommen, d.h. Assoziierungsabkommen der Gemeinschaft mit MOE-Staaten, ausgehen. Die von den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten Anfang der neunziger Jahre abgeschlossenen Europa-Abkommen enthalten Regelungen, die den Zugang von Arbeitnehmern zum Arbeitsmarkt, die Gründung von Niederlassungen von Firmen aus den Assoziierungsstaaten auf dem Gebiet der Gemeinschaft und die Möglichkeit der Erbringung von Dienstleistungen von in dem Assoziierungsstaat ansässigen Unternehmen innerhalb der EU betreffen. Während Arbeitnehmer aufgrund von Werkverträgen (im Rahmen von Werkvertragsabkommen auf der Grundlage der Europa-Abkommen) in den letzten Jahren für eine begrenzte Zeit und in begrenzter Zahl Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt gefunden haben (Faist et al. 1999), konnten Osteuropäer in begrenzter Zahl als Arbeitnehmer (nur in ausgewählten höheren Positionen mit entsprechender Qualifikation) oder als Selbständige Niederlassungsfreiheit und (in ausgewählten Bereichen) Dienstleistungsfreiheit in Anspruch nehmen. Für die zuletzt genannten wirtschaftlichen Tätigkeiten fehlt es noch an genaueren empirischen Daten. Man wird auf die genannten europarechtlichen Bindungen noch bis zur vollständigen Einbeziehung der Beitrittsstaaten zu achten haben.
- Schwer abzuschätzen ist schließlich die Frage, wann sich die Mitgliedstaaten der EU über den Vorschlag der Kommission über eine „Richtlinie des Rates über das Recht auf Familienzusammenführung“ (KOM (1999) 638 endgültig) vom 1.12.1999 geeinigt haben werden (jetzt in der vom Europäischen Parlament durchgesetzten Fassung der Änderung vom 10.10.2000 (KOM (2000) 624 endgültig). Vorausssehbar ist, dass mit der Annahme dieser Richtlinie zusätzliche ar-

beitsmarktpolitische Auswirkungen verbunden sein werden, zumal dann, wenn es bei dem in Deutschland nicht gebräuchlichen weiten Familienbegriff (unter Einschluss von Großeltern, Onkeln und Tanten) bleiben sollte. Immerhin orientiert sich der von der Kommission gewählte Familienbegriff an dem im Gemeinschaftsrecht gebräuchlichen Terminus (vgl. Art. 10 VO-EWG Nr. 1612/68). Die internationalrechtlichen Bindungen der beabsichtigten Zuwanderungsgesetzgebung durch den *Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)* und der im Richtlinienvorschlag enthaltene weitgefasste Familienbegriff geben Veranlassung, daraus erwachsende Arbeitsmarktfragen näher zu analysieren. Den Zugang zum Arbeitsmarkt wird man Familienangehörigen jedenfalls nicht für längere Dauer verwehren können.

Schließlich ist zu berücksichtigen, in welchem Ausmaß Verpflichtungen nach der *Genfer Flüchtlingskonvention* Auswirkungen auf den deutschen Arbeitsmarkt haben werden. Soweit es in Zukunft um die Anerkennung von Asylbewerbern geht, dürfte sich die Frage auf der Grundlage bisher bekannter Zahlen einschätzen lassen. Eine Einbeziehung von Flüchtlingen in Quotierungsentscheidungen sollte unterbleiben. Dies muss nicht auch für anerkannte Asylbewerber gelten.

Undeutlich sind die Folgen, die z.B. mit der vom 1. Januar 2001 an geltenden Lockerung des Arbeitsverbots für Asylbewerber während der Zeit ihres Anerkennungsverfahrens verbunden sein werden. Man wird hierbei allerdings auf Daten zurückgreifen können, die sich bis zum Jahre 1997 aus der Beschäftigung von Asylbewerbern ergeben hatten. Mit der Aufhebung des 1997 eingeführten Arbeitsverbotes für Flüchtlinge, das auch für Bürgerkriegsflüchtlinge und in Deutschland geduldete Ausländer für drei Jahre den Zugang zum Arbeitsmarkt verwehrt, sollen nunmehr rund 85 000 der in Deutschland lebenden Asylbewerber im Prinzip sofortigen Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten. Ob diese Lockerung schnell greifen kann, ist angesichts hoher Arbeitslosenzahlen in Deutschland und des nach wie vor geltenden Beschäftigungsprivilegs für Deutsche und andere Unionsbürger („vorrangige Arbeitsvermittlung“) zurückhaltend zu bewerten. Da mit dem seinerzeit eingeführten dreijährigen Arbeitsverbot „Anreize für eine rein wirtschaftlich motivierte Zuwanderung“ vermieden werden sollten, scheinen arbeitsmarktpolitische Auswirkungen ohnehin eine eher untergeordnete Rolle gespielt zu haben. Diese „Abschreckungsfunktion“ wird mit der weiter bestehenden Wartezeit von einem Jahr gleichwohl weiter verfolgt. Von Bedeutung ist, dass Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge mit einer Aufenthaltsbefugnis von dieser Wartezeit ausgenommen sind.

2.3. Kategorialisierung der Einwanderungsgesetzgebung

Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Struktur von Einwanderungsregelungen (s.o.) und im Hinblick auf künftige Anforderungen des deutschen Arbeitsmarktes empfiehlt es sich, für die künftige Einwanderungsgesetzgebung klarere Kategorien und damit auch eine bessere Überschaubarkeit festzulegen. Entsprechende Vorschläge könnten sich an folgenden drei Gesichtspunkten orientieren:

- ökonomisch begründete Zuwanderung,

- politisch-humanitär begründete Zuwanderung,
- Zuwanderung auf der Basis verfassungsrechtlicher und gesetzlicher Gründe.

Während sich eine ökonomisch begründete Zuwanderung nach kurz- bzw. längerfristigem wirtschaftlichem Bedarf bzw. wirtschaftspolitischen Zielvorstellungen richtet, lässt sich eine politisch und humanitär begründete Zuwanderung schwerer vorausschätzen. Naturgemäß lassen sich kriegerische Auseinandersetzungen, in deren Verlauf die Staaten humanitäre Entscheidungen treffen, so gut wie gar nicht prognostizieren.

Ökonomische wie humanitäre Aspekte sind darüber hinaus Gegenstand verfassungs- und gesetzlich begründeter Zuwanderungsentscheidungen. Im Hinblick auf bestehende gesetzliche Regelungen ließen sich die vor allem im Rahmen der Arbeitsaufenthalteverordnungen geregelten Zuwanderungskriterien – sofern sie denn auf eine dauerhafte Zuwanderung ausgerichtet sind – ergänzen bzw. generalisieren. Es böte sich an, die ökonomische Zuwanderung auf der Grundlage der erwähnten Vorschriften der Arbeitsaufenthalteverordnungen und der in Abschnitt 2 entwickelten Kriterien zu einem arbeitsmarktspezifischen Zuwanderungsszenario zusammenzufassen. Sofern in dem bestehenden Katalog Werkvertragsarbeitnehmer nach Werkvertragsabkommen und Niederlassungsberechtigungen nach internationalen Verträgen (bilaterale völkerrechtliche Verträge, Europa-Abkommen) enthalten sind, müssten diese der drittgenannten Kategorie gesetzlicher Gründe zugeordnet werden. Im Rahmen ökonomischer Überlegungen könnten auch bevölkerungsspezifische Aspekte ihren Niederschlag finden.

Rechtstechnisch wären diese Fragen etwa in der Weise zu konkretisieren, dass man – im Rahmen einer generalklauselartigen Formulierung – Zuwanderung aus ökonomischen und bevölkerungspolitischen Gründen für zulässig hält. Eine entsprechende gesetzliche Entscheidung müsste unter Berücksichtigung eines dieser vorgeschalteten Auswahl- und Kontingenzierungsverfahrens – dazu näher unten – getroffen werden. Des Weiteren könnte durch enumerative Benennung vorgesehen werden, dass unter bestimmten – gesetzlichen, im Einzelnen aufgeführten Gründen – eine Zuwanderung nach Ermessen zulässig ist.

Für die Entscheidungen über eine politisch und humanitär begründete Zuwanderung bleibt die Genfer Flüchtlingskonvention maßgebend. Darüber hinaus könnten das gegenwärtige Gesetz über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge oder auch das Ausländergesetz als Grundlage für weitere politisch und humanitär begründete Zulassungsentscheidungen herangezogen werden. Die Anerkennung als Flüchtling nach dem Gesetz über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge setzt voraus, dass ein Ausländer im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen der Bundesrepublik Deutschland die Rechtsstellung eines Flüchtlings nach der Genfer Flüchtlingskonvention erhält. Unberücksichtigt bleiben nach gegenwärtig geltendem Recht all diejenigen Fälle, in denen aufgrund einer konkreten Situation, z.B. bei der Ablehnung von Asylbewerbern, humanitäre Gründe angeführt werden könnten, die für bestimmte Personen die Einräumung des Flüchtlingsstatus aus humanitären Gründen rechtfertigen.

tigen. Um diesen Fällen gerecht werden zu können, sollten gesetzliche Vorkehrungen dafür geschaffen werden, dass Ausländerbehörden in Einzelfällen im Ermessenswege nach humanitären Gesichtspunkten den Flüchtlingsstatus einräumen können. Denkbar sind entsprechende Regelungen im Rahmen des Ausländergesetzes oder des Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge.

In verfassungsrechtlicher Hinsicht ist Art. 16a GG in Verbindung mit der Genfer Flüchtlingskonvention zu beachten. Die hierzu bereits bestehenden gesetzlichen Vorschriften (Art. 16a GG, Asylverfahrensgesetz, Asylbewerberleistungsgesetz) müssten unter zugewanderungspolitischen Aspekten nicht verändert werden, sofern man nicht auch aus einwanderungspolitischen Gründen verfahrensbeschleunigende Regelungen für notwendig erachtet. Zu überlegen wäre, ob man für abgelehnte, aber geduldete Asylbewerber (§§ 51, 53 AuslG) spezielle Regelungen betreffend den Zugang zum Arbeitsmarkt treffen sollte.

Der zweite verfassungsrechtlich gebotene Regelungskomplex betrifft die Vertriebenen deutscher Volkszugehörigkeit (Spätaussiedler). Da in diesem Fall gesetzliche Vorgaben für eine Kontingentierung gemacht werden, stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis derartige Regelungen zu arbeitsmarkt- bzw. bevölkerungspolitischen Aspekten einerseits und politisch-humanitär begründeten Entscheidungen andererseits stehen. Verfassungsrechtliche Bedenken dagegen, die hier getroffenen Kontingententscheidungen wegen ihrer arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen in den Komplex ökonomisch begründeter Zuwanderung einzubeziehen, bestehen nicht. Es müsste allerdings gesichert bleiben, dass überhaupt ein nennenswerter Zugang von Spätaussiedlern ermöglicht wird, um dem verfassungsrechtlichen Gebot gerecht werden zu können. Wo hier die Grenzen im Einzelnen liegen – auch im Hinblick auf die künftig abnehmende Anzahl derartiger Personen –, bleibt der politischen Entscheidung vorbehalten.

Der Familiennachzug als maßgebliche Kategorie einer Einwanderung wird gegenwärtig sowohl verfassungsrechtlich wie auch internationalrechtlich überformt. Im Hinblick auf diese vorwiegend menschenrechtliche Legitimation von Zuwanderung entzieht sich dieser Fragenkomplex naturgemäß einer restriktiven Zuwanderungssteuerungsregelung, die zahlenmäßig oder in Abwägung mit anderen Zuwanderungskriterien beeinflussbar wäre. In diesem Fall zeigen sich auch gemeinschaftsrechtliche Überlagerungen, deren Tragweite derzeit weniger deutlich abschätzbar ist. Abzusehen ist allerdings, dass es sich hier um eine eigenständige Kategorie der Zuwanderung handeln wird. Dies umso mehr, wenn politische Entscheidungen über ökonomisch begründete Zuwanderungen zu weiteren integrations- bzw. familienpolitischen Entscheidungen führen werden. Man wird diesen Aspekt daher auch im Rahmen ökonomisch begründeter Zuwanderung zu berücksichtigen haben.

Schließlich wird man im Rahmen künftiger Zuwanderungssteuerungen auf gesetzliche Verpflichtungen Rücksicht nehmen müssen, die sich insbesondere auf die gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen im Rahmen der Europa-Abkommen und bilaterale Niederlassungsabkommen gründen. Welchen Umfang diese arbeitsmarktrelevanten Zugänge haben, lässt sich nicht mit Bestimmtheit sagen. Eine größere

quantitative wirtschaftliche Bedeutung, die Auswirkungen auf eine Zuwanderungsbegrenzung haben könnte, haben diese Regelungen allerdings nicht.

Der Klarheit und Übersichtlichkeit wegen sollten die hier genannten Einwanderungskategorien zum Gegenstand eines übergreifenden Einwanderungsgesetzes herangezogen werden.

3. Institutionelle Aspekte

3.1. Ministerielle Verantwortlichkeit eines künftigen „Bundesamtes für Migration und Integration“

Zuwanderung nach Deutschland vollzieht sich gegenwärtig im Rahmen eines kaum durchschaubaren bürokratischen Entscheidungsprozesses, in den bundes- wie auch landespolitische Instanzen involviert sind. Das Nebeneinander von außen-, entwicklungs-, innen-, arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Interessen, die durch bundespolitische Gesetzgebungszuständigkeiten und landespolitische Verwaltungs-, d.h. Durchführungsverantwortlichkeiten gekennzeichnet sind, hat dazu geführt, dass im Laufe der Jahre einheitliche Konzepte einer bundesdeutschen Migrationspolitik nur unter großer Zurückhaltung entwickelt wurden (Wollenschläger 1997).

Kennzeichnend ist auch das Nebeneinander zahlreicher Bundes- und Landesverwaltungsämter: Auswärtiges Amt (Außenstellen als Anlaufstellen für Einreisende, die ein Visum benötigen, und Einwanderer; Analyse der Herkunftsländer von Flüchtlingen); Bundesministerium des Innern (zuständig für Einwanderung und Asylfragen) mit ihm zugeordnetem Bundesverwaltungsamt (zuständig für Fragen der Spätaussiedler, Ausländerzentralregisterstelle) und dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge – mit seinen dezentralisierten Ämtern auf Landesebene (zuständig für die Anerkennung von Flüchtlingen); Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung mit ihm zugeordneter Bundesanstalt für Arbeit mit Landesarbeitsämtern und kommunalen Arbeitsämtern (Arbeitsgenehmigungsbehörde) und angeschlossener Forschungsanstalt (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB) und dem Amt der Beauftragten des Bundes für Ausländerfragen (zuständig primär für Integrationsfragen). Entsprechende Instanzen (Ausländerbeauftragte mit Ombudsman-Funktionen) bestehen in unterschiedlicher fachministerieller oder direkt dem Ministerpräsidenten unterstellter Form auf Landesebene. Auch auf kommunaler Ebene sind zahlreiche Stellen für Ausländerbeauftragte eingerichtet worden.

Diese Gegebenheiten können erklären, dass schon seit langem Überlegungen angestellt werden, eine eigenständige ministerielle Verantwortlichkeit für Einwanderungs- und Integrationsfragen zu schaffen. Von Seiten der Wissenschaft wird dies bereits seit vielen Jahren gefordert (Bade, Münz 2000; Rat für Migration 1999; Wollenschläger 1999). Dass die gegenwärtig bestehende Zersplitterung den Bedarf an einer derartigen Institution unterstreicht, wird nicht nur von einzelnen Vertretern von staatlichen und privaten Institutionen wie z.B. dem Wohlfahrtsverbandsbereich, vor allem der Caritas (Deutscher Caritasverband 1999), sondern insbesondere von Ausländerverbänden gefordert.

Eine längerfristig orientierte arbeitsmarktgesteuerte Zuwanderungspolitik bedarf auf institutioneller Ebene eines sichtbaren Wechsels von ausländerpolizeilich orientierter „Sicherheitspolitik gegenüber Fremden“ hin zu einer „Integrationspolitik gegenüber Zuwanderern als Bürger“, die als anerkannte Minderheiten zu gleichberechtigten Mitträgern der Gesellschaft werden sollen. Gerade unter arbeitsmarktwie auch integrationspolitischen Aspekten böte es sich deshalb an, ein derartiges „Bundesamt für Migration und Integration“ im Rahmen des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung zu institutionalisieren. Dieses Amt wäre auch geeignet, die oben entwickelten Kriterien für eine arbeitsmarktgesteuerte Zuwanderung im Rahmen der Kooperation mit dem IAB und anderen Institutionen in zu entwickelnden Größenordnungen für notwendige arbeitsmarktgesteuerte Zuwanderungen festzulegen und den politischen Instanzen (Deutscher Bundestag) als Empfehlung auszusprechen (Näheres in Abschnitt 3.3.).

Das bereits existierende Amt der Bundesbeauftragten für Ausländerfragen könnte mit einem derartigen Amt verbunden werden, ohne dass dadurch Einflussmöglichkeiten anderer Ministerien zurücktreten müssten (entsprechende Beteiligungsverfahren müssten allerdings entwickelt werden). Für eine solche Lösung spräche auch, dass der enge Zusammenhang von Einwanderung und Integration von niemandem bestritten wird und dass auch mit dem IAB ein entsprechendes organisatorisch selbstständiges Forschungsinstitut unter dem gleichen ministeriellen Dach besteht, dessen Kompetenzen durch eine entsprechende organisatorische Ausgestaltung erweitert werden könnten. Außen-, innen-, wirtschafts- und entwicklungspolitische Interessen müssten einen gleichberechtigten Einfluss im Rahmen der neuen Institutionalisierung des Zuwanderungsforschungsbereichs und des neu zu definierenden und organisierenden Instituts gewinnen. Dies gilt auch für Bildungsfragen. Damit verbundene Kompetenzfragen im Verhältnis von Bund und Ländern müssten beachtet und evtl. neu geregelt werden.

Im Hinblick auf künftige Einwanderungsregelungen müssten zunächst Ziele, nach denen eine arbeitsmarktgesteuerte Zuwanderung erfolgen soll, festgelegt und dann bezüglich des Entscheidungsverfahrens klare Verantwortlichkeiten geschaffen werden. Ansprechpartner für Einwanderungsanträge sollten die Außenstellen des Auswärtigen Amtes sein, die die Anträge an das (vorgeschlagene, s.u.) „Bundesamt für Migration und Integration“ weiterzuleiten hätten. Dieses hätte dann in einem noch zu entwickelnden Verfahren die Entscheidung über die Zulassung oder Ablehnung der Einwanderung zu treffen. Auch die weiteren Verfahrensschritte (Einreise, örtliche Zuweisung usw.) müssten in Abstimmung mit dieser Institution durch das Innenministerium und die zuständigen Behörden der Bundesländer erfolgen.

3.2. Trennung von Einwanderungs- und Flüchtlingsrechtskompetenzen

Bevor eine Verantwortlichkeit für arbeitsmarktgesteuerte Zuwanderung festgelegt werden kann, muss deutlich gemacht werden, an welchen bereits vorhandenen institutionellen Gegebenheiten man ansetzen könnte:

Das gegenwärtig für Flüchtlingsfragen zuständige „Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge“ steht unter der Verantwortung des Bundesministers des Innern. Eine Erweiterung der Kompetenzen dieses Amtes um die oben erwähnten Fragen der Zuwanderungssteuerung erscheint weder naheliegend noch geboten. Ebenso wenig erscheint eine Verlagerung der Kompetenzen dieses Amtes auf ein neu zu gründendes „Bundesamt für Migration und Integration“ sinnvoll. Fragen der Anerkennung von Asylanträgen müssen losgelöst von Fragen arbeitsmarktgesteuerter Zuwanderung entschieden werden. Asylanträge sollten auch künftig im bestehenden Rahmen – möglichst unter Verkürzung der Entscheidungszeiträume – getroffen werden. Soweit außen- und entwicklungspolitische Aspekte von Flüchtlingsproblemen angesprochen sind, wären diese Fragen im Rahmen übergeordneter Problemzusammenhänge von Migration zwischen Herkunfts- und Aufnahmeländern zu lokalisieren – so wie es in der neuen Strategie der EU anvisiert ist. Derartige Fragen gehen weit über Problemzusammenhänge hinaus, die sich im Rahmen der Feststellung von bürgerkriegs- oder kriegsähnlichen Zuständen stellen. Stärkeres Gewicht hätten in diesem Zusammenhang wohl auch außenpolitische (in Abstimmung der neuen außenpolitischen Kompetenz der EU, GASP) und entwicklungspolitische Aspekte, die wiederum in den Zusammenhang von Migrationsstrategien zu stellen wären.

3.3. Politische Verantwortlichkeit für Migrationsentscheidungen

Vor dem Hintergrund neu zu schaffender Zuwanderungsregelungen ergibt sich die Frage, welche Instanz darüber entscheiden soll, nach welchen Kriterien und in welcher Anzahl neue Zuwanderer nach Deutschland zugelassen werden sollen. Während die Modalitäten der Einreise, des Aufenthalts, der Beendigung des Aufenthalts von Ausländern sowie das Verfahren und die Zuständigkeiten der Behörden sich nach dem Ausländergesetz richten, wären Fragen der arbeitsmarktgesteuerten Zuwanderung, insbesondere die Fragen, in welchen Bereichen und nach welchen Kriterien Ausländer zugelassen werden sollen und in welcher Anzahl und für wie lange sie in Deutschland bleiben dürfen, von einer besonderen politischen Instanz zu beantworten. Unter Einbeziehung von Erfahrungen aus dem Ausland bietet es sich an, hierüber in mindestens zweijährigem Abstand den Deutschen Bundestag entscheiden zu lassen. Der Deutsche Bundestag sollte seine Entscheidung auf der Grundlage einer Empfehlung des neu einzurichtenden „Amtes für Migration und Integration“ treffen. Dessen Empfehlung wiederum muss nach Anhörung aller betroffenen Ministerien des Bundes und der Länder, der Verbände und sonstiger sachverständiger Gremien (z.B. „Rat für Migration“) abgegeben werden.

Eine positive Folge der Einrichtung eines „Amtes für Migration und Integration“ bestünde zum Beispiel darin, dass nicht nur zuwanderungswillige Bürger aus Drittstaaten, sondern auch politische Instanzen ausländischer Staaten einen klar definierten Ansprechpartner für Informationen, insbesondere über die Aussichten von Einwanderungsanträgen erhielten. Erstmals gäbe es eine derartige Stelle als Ansprechpartner für Bürger und Institutionen und damit eine bessere Durchschaubarkeit des komplizierten Mechanismus von Einwanderung und Integration. Inwieweit auch Staaten, insbesondere die ost- und mittelosteuropäischen, die noch für lange Zeit Infor-

mationen und Rat beim Aufbau ihrer eigenen institutionellen Formen der Ausländerverwaltung benötigen dürften, Interesse an einer derartigen Stelle haben, bleibt abzuwarten.

4. Europarechtliche Maßgaben

4.1. Konkurrierende Kompetenzen nach Art. 61f. EG

Mit dem Amsterdamer Vertrag von 1997 hat die Gemeinschaft eine Ermächtigungsgrundlage für gemeinschaftliches Handeln im Bereich der künftigen Einwanderungs- und Asylpolitik geschaffen (Art. 63 EG). Auch wenn bislang noch keine den nationalen Gesetzgeber bindenden Entscheidungen getroffen worden sind, ist doch abzusehen, dass bis zum Jahre 2004 derartige Entscheidungen zu erwarten sind. Nach Art. 63 EG werden Maßnahmen des Rates im Bereich von Asyl, Einwanderung und Rechte der Drittstaatsangehörigen während eines Übergangszeitraums von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages einstimmig und auf Vorschlag der Kommission oder auf Initiative eines Mitgliedstaates und nach Anhörung des Parlaments entschieden. Dieser Zeitraum gilt nicht für einwanderungspolitische Maßnahmen wie Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen sowie Normen für die Verfahren zur Erteilung von Visa für einen langfristigen Aufenthalt und Aufenthaltstitel, einschließlich solcher zur Familienzusammenführung, durch die Mitgliedstaaten. Während es im Asylbereich im Wesentlichen um die Herstellung gemeinsamer Normen für das Asylverfahren und einen unionsweit geltenden einheitlichen Status für Personen, denen Asyl gewährt wird, geht, können Maßnahmen im Bereich der Einwanderungspolitik langfristig Einfluss auf Einwanderungsvorstellungen und damit auch auf die nationalen Arbeitsmärkte haben. Die Anfang Dezember 1999 von der Europäischen Kommission vorgeschlagene „Richtlinie des Rates über das Recht auf Familienzusammenführung“ (KOM (1999) 638 endg. vom 1. Dezember 1999, nunmehr in der geänderten Fassung vom 10. Oktober 2000, KOM (2000), 624 endgültig) ist als ein erster Schritt anzusehen, zu einer gemeinsamen Einwanderungspolitik der EU zu kommen. Hinzuzulesen ist die Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft (KOM (2000) 757 endgültig vom 22. November 2000). Diese Dokumente signalisieren einen Wandel der Europäischen Union hin zu einer bewussten Migrationspolitik. Dazu zählt auch die Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind (Abl. EG Nr. L 081 vom 21. März 2001: 0001–0007). Derartige Regelungen könnten arbeitsmarktpolitische Auswirkungen im Bereich kurzfristiger Tätigkeiten innerhalb Deutschlands haben.

Mit der erwähnten Richtlinie zur Familienzusammenführung wird ein maßgeblicher Schritt hin zu einer Einwanderungsentscheidung getroffen, der erhebliche Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt haben könnte. Da in diesem Fall die Fünfjahresfrist, innerhalb derer die Gemeinschaft entscheiden muss, nicht gilt, wird man auf weitergehende Entscheidungen im Rahmen der nächsten Regierungskonferenz (2004) warten müssen. Bedeutsam ist, dass die Gemeinschaft mit der Familienzusammen-

führung den Ausgangspunkt einer gemeinsamen, um Konsistenz bemühten Einwanderungspolitik gewählt hat.

Hinsichtlich der Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen, die bereits in einem anderen Mitgliedstaat der Union rechtmäßig Zugang erhalten haben, ist die Rechtslage derzeit noch unübersichtlich. Ein Übereinkommensvorschlag von 1997, mit dem bezweckt war, eine generelle Zulassung von Drittstaatsangehörigen dritter Länder in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung von Freizügigkeit der Drittstaatsangehörigen mit Daueraufenthaltsrecht zu erreichen, muss unter der Geltung des Amsterdamer Vertrages durch eine neu vorzuschlagende Richtlinie ersetzt werden. Am 13. März 2001 hat die Kommission dazu nun den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen vorgelegt (KOM (2001) 127 endgültig). Auch Richtlinien-vorschläge der Europäischen Kommission zu Freizügigkeit oder Entsendung drittstaatsangehöriger Arbeitnehmer in der EU im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit für Unternehmer werden derzeit noch beraten.

4.2. Europäischer und deutscher Arbeitsmarkt – zur Frage des Verhältnisses von Osterweiterung der EU und nationaler Zuwanderungsgesetzgebung

Es ist unbestritten, dass Entscheidungen über die Osterweiterung der EU entscheidende Prämissen für das Ausmaß der weiteren nationalen Zuwanderungsgesetzgebung darstellen. Geht man davon aus, dass arbeitsmarktpolitische Effekte dieser Osterweiterung erst nach einer längeren Übergangszeit greifen, so stellt sich die Frage künftiger Zuwanderungssteuerung möglicherweise unter veränderten quantitativen Kriterien. Absehbar ist, dass mit der Erweiterung des Arbeitsmarktes neue politische Randbedingungen entstehen werden, die im Einzelnen zu prognostizieren derzeit unmöglich ist.

4.3. Aspekte des Verhältnisses von europäischen Institutionen und einem „Bundesamt für Migration und Integration“

Mit der zunehmenden Europäisierung der Einwanderungs- und Asylpolitik stellen sich auch auf institutioneller Ebene neue Fragen der Abstimmung und Koordination zwischen der EU und den Mitgliedstaaten. In diesem Zusammenhang ist vorgeschlagen worden, für die Gemeinschaft ein Europäisches Zuwanderungsgesetz zu erlassen, in dem die Zahl der jährlich zuzulassenden Zuwanderer kontingentiert wird. Die Festlegung dieses Kontingents solle auf der Grundlage eines Berichts des Hohen Kommissars für Zuwanderung der Europäischen Gemeinschaft nach Befassung des Europäischen Parlaments durch den Ministerrat (einstimmig) erfolgen (Samland 1994).

Vor dem Hintergrund der Entwicklungen, die seit der Zeit, als dieser Vorschlag gemacht worden ist, eingetreten sind, und der seither praktizierten Abstimmungen über Migrationsfragen in der Gemeinschaft dürfte dieser Vorschlag wenig Aussicht auf Erfolg haben. Bislang ist nicht erkennbar, ob es zusätzlich zu den beim Rat der EU bestehenden Ausschüssen (Strategischer Ausschuss, COREPER) zur Vorberei-

tung von Entscheidungen der Ratsminister sowie den Informations-, Reflexions- und Austauschzentren des Rates der Europäischen Union (Klos 1998) – für Asylfragen CIREA („Austauschzentrum für Asyl“) und für Einwanderung CIREFI („Austauschzentrum für Einwanderung“ – neuerdings vor allem für Fragen der illegalen Einwanderung) – sowie zu der bei der Kommission neu errichteten Generaldirektion „Justiz und Inneres“ (mit der Einheit „Immigration und Asyl“) weiterer institutioneller Ausformungen im Verhältnis von Europäischer Union und den Mitgliedstaaten der EU bedarf. Für die Institutionalisierung eines Europäischen Einwanderungsamtes ist derzeit weder ein Wille bei den Mitgliedstaaten der EU zu erkennen noch ein besonderer Grund für weitere bürokratische Erweiterungen auf der Ebene der Union auszumachen. Das vorgeschlagene „Bundesamt für Migration und Integration“ hätte Ansprechpartner für die Bundesregierung zu sein, wenn es um Informationsaustausch im Rahmen der EU ginge. Wie eine derartige Beraterfunktion im Einzelnen auszusehen hätte und zu gewährleisten wäre, müsste noch weiter analysiert werden.

5. Rechtsvergleichende Aspekte – Zuwanderungsgesetzgebung und institutionelle Aspekte

Einwanderungspolitische Szenarien sollten sich bei der Suche nach tauglichen Kriterien an europäischen und außereuropäischen Erfahrungen orientieren und die besonderen demographischen und gesellschaftlichen, aber auch die jeweiligen ökonomischen Wachstums- und Strukturbedingungen berücksichtigen; diese haben zusammen jeweils ohne Frage erheblichen Einfluss auf die nationalen rechtlichen Gestaltungen, sie bleiben indes im gegebenen Rahmen bei den folgenden Vergleichen weitgehend außer Betracht.

Unter den wichtigsten Einwanderungsländern bieten sich in Europa Frankreich und die Niederlande und aus dem außereuropäischen Bereich die drei klassischen Einwanderungsländer Australien, Kanada und die Vereinigten Staaten als Referenzpunkte an.

Kennzeichnend für die klassischen Einwanderungsländer sind die seit dem II. Weltkrieg üblichen Kontingentsentscheidungen für arbeitsmarktinduzierte Zuwanderung und die unabhängig davon anerkannte Aufnahme von Flüchtlingen aus Gründen politischer Verfolgung oder im Rahmen politisch und humanitär begründeter Entscheidungen der Regierungen. In Europa, wo neben der Bundesrepublik Deutschland vor allem Frankreich und die Niederlande als typische Einwanderungsländer gelten, erfolgt arbeitsmarktinduzierte Zuwanderung bislang ohne politisch vorweg entschiedene quantifizierte Größenordnungen – letzteres erfolgt derzeit in Österreich im Rahmen einer Niederlassungsverordnung. Allerdings gehen alle Zuwanderungskonzepte der hier genannten Länder von einer engen Verbindung von Zuwanderung und Integration aus. Dies findet seinen Niederschlag vor allem in der jeweiligen Einbürgerungspolitik.

Im Einzelnen lassen sich die unterschiedlichen Strukturen in einem groben Überblick wie folgt beschreiben (Rittstieg, Rowe 1992; FES 1992, 1994; Renner 1997; Weber 1997; Minderhoud 1998; Santel 1998; Roellecke 1999).

5.1. Australien

Australien mit seiner Bevölkerung von ca. 19 Mill. praktiziert eine geplante Einwanderung, deren Rechtsgrundlage der *Migration Act* von 1958 (mit späteren Änderungen, insbesondere von 1992) ist. Die Einwanderungspolitik Australiens (Rittstieg, Rowe 1992; Weber 1997), deren quantitative Ergebnisse schon oben skizziert wurden, ist gekennzeichnet durch

- Festlegung der jährlich zugelassenen Einwanderer (ca. 120 000 bzw. 0,6 vH der Bevölkerung). Diese Politik wird jeweils für die folgenden drei Jahre festgelegt;
- Spezifizierung von bestimmten Kriterien, die für die Einwanderung nötig sind. Hauptgruppen sind Familienangehörige von legal im Land Lebenden, Personen, die volkswirtschaftlich aufgrund von Qualifikationen erwünscht sind, diejenigen, die durch unternehmerisches Können, Wollen und Eigenkapital dem Land wirtschaftliche Vorteile versprechen, und Personen, die aufgrund von humanitären Belangen nach Australien einwandern wollen (Flüchtlinge). In den für jede Gruppe bestehenden Programmen (außer dem für Flüchtlinge) wird ein Punktesystem angewendet.

Unterschieden werden Visa für Nichteinwanderer (*visitor's visa*, *temporary resident visa*) und solche, die einen dauerhaften Aufenthalt (*permanent resident*) legitimieren. Kennzeichnend für die gegenwärtige Einwanderungspolitik sind neben humanitären stark arbeitsmarktorientierte Motive (*skill migration*). In ihrem Verständnis als „Politik des Multikulturalismus“ zielt sie auf die weitgehende Beibehaltung kultureller Identität und die Gewährleistung von Chancengleichheit aller Bürger unabhängig von Rasse (bzw. Hautfarbe), Abstammung, Geburtsort, Herkunft, Religion, Sprache, Kultur oder Geschlecht. Kennzeichnend sind staatlich geförderte Sprachprogramme. Eine Einbürgerung wird (auch unter Hinnahme von Mehrstaatlichkeit) nach zwei Jahren legalen Aufenthalts ermöglicht. Zuständig für Einwanderung ist das *Department of Immigration and Ethnic Affairs*, das früher entsprechend der damaligen Einwanderungspolitik mit dem Ziel der Assimilation auch *Department of Immigration and Assimilation* hieß.

5.2. Frankreich

Frankreichs Einwanderungspolitik (Manfrass 1997; Saas 1999; Davy 2001) hat sich seit dem Erstarren einwanderungsfeindlicher politischer Kräfte (*Front National*) seit 1993 eher restriktiv entwickelt. Das Gesetz über die Kontrolle der Einwanderung und die Einreise und die Aufenthalte von Ausländern in Frankreich (*Loi Pasqua*), mit dem das Ausländerrecht von 1945 (*Ordonnance No. 45-2658 Du 2 Novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers*) modifiziert wurde, erfuhr noch gegen Ende der Legislaturperiode eine weitere Änderung durch das Gesetz vom 24. April 1997. Justizminister *Debré* hatte mit dem Prinzip „Null-Einwanderung“ gebrochen und war zum Prinzip „Keine illegale Einwanderung“ übergegangen. Mit der neuen Regierung Jospin Mitte 1997 hatte man gehofft, dass die in den vorangegangenen Jahren immer stärker gewordene Bewegung der illegalen Einwanderer, die auf eine Aufenthaltserlaubnis hofften (*sans papiers*),

erfolgreich sein würde. Der Bericht von *Weil* über Einreise und Aufenthalt von Ausländern von Ende Juli 1997 hatte Hoffnungen geweckt. Das von Innenminister *Chevènement* vorgelegte neue Ausländerrecht wurde mit dem Gesetz vom 11. Februar 1998 verabschiedet, ohne dass eine (erwartete) grundlegende Reform des Gesetzes von 1945 vorgenommen wurde. Die wichtigsten Ziele dieses Gesetzes sind:

- Festlegung des Status der Ausländer, die sich entweder schon legal in Frankreich aufhalten oder die Integration wollen und verlangen können,
- Zusicherung, dass Frankreich ein offenes Einwanderungsland ist, solange dies mit seinen Interessen vereinbar ist, und
- Steuerung der Einwanderung unter Beachtung der Menschenrechte der Ausländer.

Kennzeichnend für Frankreich ist die – wie erwähnt – hohe illegale Einwanderung und die häufige nachträgliche Legalisierung. Vor dem Hintergrund der außen- wie innenpolitisch sich auswirkenden Entwicklungen des Verhältnisses zu Algerien hat Frankreich in den letzten Jahren die restriktiven Instrumentarien der Zuwanderungssteuerung verschärft. Frankreichs Politik ist heute von strikter Zuwanderungsbegrenzung und dem Kampf gegen illegale Einwanderung gekennzeichnet. Wirtschaftlich motivierte Steuerungen spielen nur eine untergeordnete Rolle. Der Schwerpunkt liegt im Bereich der Regelungen betreffend Familiennachzug, Mitglieder einer französischen Familie, Flüchtlinge und Studenten.

In abhängiger Beschäftigung arbeitende Drittstaatsangehörige benötigen einen Aufenthaltstitel (*carte de séjour*). Wenn sie zur Arbeitsaufnahme einreisen wollen, benötigen sie alle dafür notwendigen Dokumente bereits an der Grenze (z.B. Gesundheitszeugnis und Nachweis über die Berechtigung zur Ausübung einer unselbständigen Beschäftigung, z.B. einen Arbeitsvertrag mit Sichtvermerk des zuständigen Ministeriums). Die Erteilung des Aufenthaltstitels steht im Ermessen der Behörden. Für die Beschäftigung ist eine besondere Erlaubnis (*autorisation de travail*) erforderlich. Sie ist vom Präfekten des *département* zu erteilen, in dem der Arbeitnehmer seinen Wohnsitz hat. Seit 1984 ist die Präfektur sowohl für die Erteilung der Arbeitserlaubnis als auch für die Erteilung der Beschäftigungstitel zuständig. Bei der Erteilung der für ein Jahr geltenden Arbeitserlaubnis hat die Präfektur insbesondere auf die gegenwärtige und künftige Arbeitsmarktlage in Bezug auf die angestrebte Beschäftigung in dem in Aussicht genommenen Beschäftigungsort Bedacht zu nehmen. Die Erlaubnis kann verlängert werden. Die Freizügigkeit am Arbeitsmarkt kann frühestens nach drei und spätestens nach zehn Jahren Aufenthalt erreicht werden, wenn nämlich ein bestimmter Aufenthaltstitel, die *carte de résident* erlangt worden ist.

Mit der Neuregelung des Staatsangehörigkeitsrechts vom 5. März 1998 (*Loi Guigou*; Hagedorn 1999) wurde der frühere, 1993 abgeschaffte, quasi automatische Erwerb der Staatsangehörigkeit von in Frankreich geborenen ausländischen Kindern bei Volljährigkeit wieder eingeführt. Dieser Erwerb der Staatsangehörigkeit setzt voraus, dass die Kinder seit ihrem 11. Lebensjahr mindestens fünf Jahre in Frankreich gelebt haben. Der ausländische Jugendliche kann auf die französische Staats-

angehörigkeit sechs Monate vor oder 12 Monate nach Erreichen der Volljährigkeit verzichten, wenn er eine andere Staatsangehörigkeit besitzt (Optionsmöglichkeit für die zweite Generation). Mit Franzosen verheiratete ausländische Ehegatten erhalten schon ein Jahr nach der Eheschließung einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung. Doppelstaatsangehörigkeit wird hingenommen.

5.3. Kanada

Die kanadische Einwanderungspolitik ist auf unterschiedliche Ziele ausgerichtet (Harzig 1994; Weber 1997). Dabei geht es um demographische Aspekte, Familienzusammenführung, Integration, Nichtdiskriminierung, Schutz der politisch Verfolgten und humanitäre Anliegen, Wohlfahrtsinteressen sowie die soziale und kulturelle Struktur des Landes. Diese Politik wird ergänzt durch zahlreiche flankierende Maßnahmen wie Antidiskriminierungsgesetzgebungen des Bundes und der Provinzen im Rahmen von *affirmative-action*-Programmen.

Das 1978 in Kraft getretene kanadische Einwanderungsgesetz von 1976 sieht im Wesentlichen drei Einwandererkategorien vor:

- Einwanderung aus familiären Gründen: abhängige und unabhängige Familienangehörige (*sponsored dependents* und *nominated relatives*),
- Einwanderung aus wirtschaftlichen Gründen: unabhängige Bewerber und Einwanderung aus Beschäftigungsgründen für Selbständige (Unternehmer, Investoren) (*business immigration*) und spezielle Arbeitskräfte (*arranged employed*) und
- Flüchtlinge.

Planungsgrundlage für die Einwanderung ist die vor Beginn eines jeden Kalenderjahres vorzulegende Fünfjahresplanung. Damit kann auf der Grundlage von Zielprojektionen die Zahl der jährlich zugelassenen 250 000 Einwanderer (0,8 vH der Bevölkerung) je nach Auswahl und Zulassung aufgrund der Kriterien, die in einem von der Einwanderungsbehörde anzuwendenden Punktesystem festgelegt sind (Übersicht S. 66), über- bzw. unterschritten werden. Zuständig für die Festlegung der Zahlen und Begrenzungen der einzelnen Kategorien ist das 1988 eingerichtete *Immigration and Refugee Board* beim *Department of Manpower and Immigration*. Organisation und Verfahren dieser Einwanderungspolitik garantieren ein hohes Maß an demokratisch abgesicherter Willensbildung über die Grunddeterminanten der kanadischen Einwanderungspolitik, in die relevante staatliche Institutionen, Behörden, private Verbände und Interessengruppen eingebunden sind.

Einwanderer erhalten ein Daueraufenthaltsrecht (*permanent residence*); ihre Einbürgerung erfolgt frühestens nach drei Jahren und mit einem Mindestalter von 18 Jahren. Nach dem im *Citizenship Act* von 1976 enthaltenen *ius soli*-Prinzip erwerben in Kanada geborene Kinder die kanadische Staatsangehörigkeit.

5.4. Niederlande

Kennzeichnend für die Ausländerpolitik der Niederlande (Entzinger 1997; Renner 1997; Groenendijk, Minderhoud 2001) ist ihre Haltung gegenüber den arbeitsmarkt-orientierten Einwanderern aus den früheren Kolonien Indonesien (seit 1949), Surinam und den zum Königreich gehörenden Niederländischen Antillen (seit 1975) sowie aus den Nicht-EU-Staaten Marokko und Türkei. Typisch für diese Politik ist die Kohärenz einer umfassenden Integrationspolitik für die ethnischen Minderheiten („Politik der Minderheiten“ – *minderhedenbeleid*). Grundlage ist das Ausländergesetz von 1965 (*Vreemdingenwet*), das in den achtziger Jahren wiederholt geändert und zuletzt 1994 grundlegend reformiert wurde. Im Herbst 1999 wurde der Entwurf für ein neues Ausländergesetz im Parlament eingebracht. Man hofft, das geplante Gesetz 2001 zu verabschieden. Zuständig für Einwanderungsfragen ist das Justizministerium.

Grundlage für die Erteilung und Ausgestaltung von Aufenthaltsrechten der Ausländer sind neben dem Ausländergesetz die Ausländerverordnung (*Vreemdelingenbesluit*), Verwaltungsvorschriften (*Voorschrift Vreemdelingen*) und Anordnungen des Justizministers, die in der für die Ausländerrechtspraxis wichtigen Vorschriften-sammlung (Loseblatt-Sammlung: *Vreemdelingencirculaire*) zusammengefasst sind.

Für die Ausländerbeschäftigung gilt das Gesetz über die Beschäftigung von Ausländern (*Wet arbeid vreemdelingen*) von 1995, der königliche Ausführungsbeschluss zu diesem Gesetz aus dem gleichen Jahre und der Beschluss des Sozialministers, der zahlreiche Instruktionen (Verwaltungsvorschriften) enthält. 1979 und 1980 waren illegale, die sich seit dem Anwerbestopp 1973 in den Niederlanden aufgehalten hatten, durch Gesetz legalisiert worden.

Neben dem Aufenthaltsstatus für kurzfristig sich aufhaltende Ausländer, für Unionsbürger und für Flüchtlinge kennen die Niederlande vier unterschiedliche Aufenthaltstitel: die Aufenthaltserlaubnis, das Niederlassungsrecht, die provisorische Aufenthaltserlaubnis und das gesetzlich eingeräumte Daueraufenthaltsrecht. Das letztere „absolute“ Aufenthaltsrecht erhalten u.a. die Personen, die sich seit 20 Jahren in den Niederlanden aufhalten, oder in den Niederlanden geborene Kinder nach 15 Jahren.

Die niederländische Politik der Ausländerbeschäftigung verfolgt drei Ziele:

- Begrenzung der Zulassung von neuen Arbeitsmigranten,
- Kampf gegen illegale Beschäftigung und
- Gleichbehandlung von zugelassenen Arbeitsmigranten.

Es gibt drei Arten von Arbeitserlaubnissen: Eine bis zu drei Jahren gültige, eine für weniger als ein Jahr und für bestimmte Beschäftigungen geltende und eine für Saisonarbeiten für maximal 24 Wochen gültige. Zuständig für die den Beschäftigten zu erteilende Arbeitserlaubnis sind Agenturen des Arbeitsamtes, denen der Sozialminister die Kompetenz für die Erteilung, Verweigerung oder Rücknahme von Arbeits-

erlaubnissen überantwortet hat. Von Interesse für den vorliegenden Zusammenhang sind die Bedingungen, unter denen Arbeitserlaubnisse nicht erteilt werden dürfen. Es dürfen – ebenso wie in den übrigen Mitgliedstaaten der EU – keine Unionsbürger zur Übernahme der Beschäftigung vorhanden sein. Der Ausländer darf – abgesehen von Teilzeit-Beschäftigungen – nicht weniger als das gesetzlich festgelegte Einkommensminimum verdienen. Den Arbeitgebern dürfen gleichwohl Arbeitserlaubnisse erteilt werden, wenn sie den internationalen Handel, den kulturellen Austausch oder die Ausbildung betreffen. Arbeitserlaubnisse können u.a. dann verweigert werden, wenn der ausländische Arbeitnehmer zu jung oder zu alt ist (Arbeitserlaubnisse werden für Ausländer zwischen 18 und 45 Jahren erteilt). Die aktuellen Vorschläge in Deutschland, Vereinbarungen mit den Einwanderern über Verpflichtungen zur Absolvierung von Sprachkursen zu treffen, sollten vor dem Hintergrund der vorwiegend negativen Erfahrungen in den Niederlanden (z.B. Bürokratisierung) mit derartigen Maßnahmen diskutiert werden.

Das 1984 verabschiedete Staatsangehörigkeitsrecht geht vom Prinzip des *ius sanguinis* aus und vermischt es mit Elementen des *ius soli*. Der Erwerb folgt – neben anderen Gründen – grundsätzlich der Staatsangehörigkeit der Mutter oder des Vaters; (zusätzlich) wird die niederländische Staatsbürgerschaft durch Geburt erworben, wenn ein Elternteil in den Niederlanden, den niederländischen Antillen oder Aruba wohnt und selbst von einer dort lebenden Mutter geboren wurde. Wer in diesem Sinne im Inland geboren wurde und volljährig ist, kann durch einfache Erklärung bis zur Vollendung des 25. Lebensjahrs die Staatsangehörigkeit erwerben. Weder beim Erwerb durch Erklärung noch beim Abstammungserwerb spielt die Mehrstaatlichkeit eine Rolle. Eingebürgert werden volljährige Ausländer, die seit mindestens fünf Jahren im Inland wohnen oder sich gewöhnlich dort aufhalten, die durch Sprache oder andere Weise integriert sind und auch sonst keine Gefahr (z.B. für die Volksgesundheit) darstellen. Das Aufenthaltserfordernis von fünf Jahren entfällt bei Ehegatten von Niederländern nach dreijähriger Ehe; weitere Einbürgerungserleichterungen ergeben sich je nach Dauer des Aufenthalts. Der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatlichkeit wurde zu Gunsten der Einbürgerung von integrierten Wanderarbeitnehmern und deren Familienangehörigen sowie von anderen auf Dauer im Inland lebenden Ausländern bewusst aufgegeben.

5.5. Vereinigte Staaten von Amerika

Auch die Vereinigten Staaten (FES 1994; Santel 1998; Roellecke 1999) steuern die Einwanderung über Quoten. Nach dem gegenwärtigen Einwanderungsgesetz von 1990 werden 140 000 Einwanderungsvisa aus Beschäftigungsgründen zugelassen (0,5 vT der Bevölkerung; s. Abschnitt 7.9. im zweiten Kapitel); im Haushaltsjahr 1998 gab es insgesamt 660 477 legale Einwanderer (0,2 vT). Gegenwärtig sind es ca. 675 000 pro Jahr. Die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte für die Computerbranche (mit dem H-1B-Visum) erhöhte sich von 95 000 für das Jahr 1998 auf eine jährliche Quote von 115 000 für die Jahre 1999 bis 2000.

Die Einwandererquoten werden jährlich nach der parlamentarischen Beratung aktueller Gesetzentwürfe vom amerikanischen Kongress festgelegt. Die jeweilige Quo-

tenfestsetzung erfolgt demnach nicht durch die Regierungsbürokratie, sondern durch das Parlament. Beteiligt sind daran im Vorfeld auch unterschiedliche Sachverständigengruppen. Getragen ist die amerikanische Einwanderungspolitik von dem Gedanken, dass durch die Verbindung unterschiedlicher Gesellschaftsgruppen eine neuartige Gesellschaft entsteht (Idee des *melting pot*).

Zuständig für Einwanderer ist der *INS*, eine dem *Department of Justice* zugeordnete Behörde. Grundlage der Einwanderungsentscheidungen ist der *Immigration and Naturalization Act* (INA) von 1990, der zwei Typen von Zuwanderern unterscheidet: *Immigrants* und *Non-immigrants*. Einwanderungswillige werden in mehrere Gruppen unterteilt, und es werden ihnen jeweils bestimmte Kontingente zugeordnet, die jährlich variieren können. Als eine amerikanische Besonderheit ist zu werten, dass pro Jahr ein Teil der Aufnahmevisa (55 000) verlost wird, wobei Nationen bevorzugt werden sollen, die aktuell unter den Immigranten unterrepräsentiert sind. Dass hier von vorwiegend Europäer profitieren, beruht darauf, dass die Zusammensetzung der eingewanderten Bevölkerung sich in den letzten Jahrzehnten zu Gunsten asiatischer und lateinamerikanischer Immigranten verändert hat.

Viertes Kapitel

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Deutschland sieht sich spätestens gegen Ende dieses Jahrzehnts mit einer spürbaren Verringerung des heimischen Arbeitsangebots konfrontiert. Diese Aussichten sowie die absehbare EU-Osterweiterung haben den Blick auf die Zuwanderung und ihre Steuerung richten lassen.

Was die Zuwanderung insgesamt angeht, so liegt eine Reihe von Szenarien vor. Mit Erwartungen einer mittelfristigen, demographisch bedingten Arbeitskräftelücke zwischen 100 000 und 300 000 Personen p.a. weisen sie eine beachtliche Bandbreite auf. Es ist allerdings zu beachten, dass diese Projektionen in erster Linie Ergebnis mehr oder weniger normativer Setzungen in den zugrunde liegenden demographischen Projektionen sind. Eine theoretisch oder empirisch überzeugende Fundierung der Zuwanderungserfordernisse ist nicht möglich. Darüber hinaus fehlt den Ergebnissen eine Einbettung in die gesamtwirtschaftliche, sektorale und regionale Entwicklung ebenso wie in die soziale und gesellschaftliche.

Am realistischsten erscheint aus heutiger Sicht die jüngste Bevölkerungsvorausbe-
rechnung des Statistischen Bundesamtes. Sie geht – je nach Variante – ab 2010 von einer arbeitsmarktwirksamen Zuwanderung in Höhe von jährlich bis zu 200 000 Personen bis 2050 aus (0,25 vH der Bevölkerung). Auch dabei ist zu berücksichtigen, dass Arbeitsnachfrage wie -angebot von einer Vielzahl von Einflussfaktoren bestimmt werden, zu denen gesamtwirtschaftliche wie Wachstumspfad der Volkswirtschaft, Produktivitätsentwicklung, Kapitalausstattung, relative Preise der Produktionsfaktoren, Wechselkurse usw. ebenso zählen wie regionale und sektorale; hinzu kommen die Entwicklung der internationalen Arbeitsteilung, aber auch die von Wochen- und Lebensarbeitszeit und der Erwerbsbeteiligung, die Niveaus der sozialen Sicherung usf.

Es kann offen bleiben, ob angesichts der theoretischen und empirischen Schwierigkeiten, die mit Vorausschätzungen über einen Zeitraum von bis zu 50 Jahren verbunden sind, eine alternative methodische Vorgehensweise möglich ist. Es ist unstrittig, dass die Zuwanderung Niveau und Struktur der deutschen Wirtschaft beeinflusst; welche wohlfahrtsökonomischen Wirkungen damit verbunden sind, ist dagegen sehr viel schwerer auszumachen. Gleichzeitig sollte nicht übersehen werden, dass bereits durch geringfügige Variationen z.B. bei der Arbeitszeit (zusätzlich 10 Minuten pro

Woche oder 1 Tag pro Jahr), bei der Erwerbsbeteiligung und vor allem bei der Entwicklung der Produktivitätsrate (zusätzlich 0,5 vH-Punkte) die unterstellte (jährliche) demographische (Arbeitsmarkt-) Lücke mehr oder weniger geschlossen werden kann; in kürzerer Frist ist natürlich auch an die Ausschöpfung des mit Arbeitslosigkeit und Stiller Reserve gegebenen Potenzials zu denken.

Bei den diskutierten Größenordnungen der Zuwanderung sind die prognostizierten langfristigen Folgen für die Erwerbstätigenstruktur nach Herkunft (Inland/Ausland) beträchtlich, erst recht, wenn man die bereits heute bestehenden regionalen und sektoralen Ballungen berücksichtigt. Bei Fortgeltung der bisherigen Muster dürften diese angesichts der hier angenommenen Größenordnungen z.T. bereits in Kürze kritische Werte erreichen.

Ungeachtet der technischen Durchsetzung (Grenzkontrollen usw.) ist ein mittelfristiges Zuwanderungspotenzial von ca. 200 000 Personen p.a. einer „arbeitsmarkt-orientierten Steuerung“ nur sehr eingeschränkt zugänglich. Unter den gegenwärtigen Bedingungen (EU-Anteil, Familiennachzug, Sonderregelungen usw.) und unter Vernachlässigung der EU-Osterweiterung dürfte sich in absehbarer Zeit das „steuerungsfähige“ Potenzial auf ca. 50 000 bis 60 000 Personen p.a. beschränken. Die Mobilisierung eines Kontingents in dieser Größenordnung bzw. von 200 000 Personen in den Abwanderungsländern dürfte vor dem Hintergrund der bisherigen Zuwanderungen nach Deutschland keine allzu großen Schwierigkeiten bereiten, wenn gleich zu berücksichtigen ist, dass die demographische Entwicklung in den erwarteten Abwanderungsländern ähnlich wie in den bisherigen Zuwanderungsländern verlaufen und z.B. der wirtschaftliche Aufhol- und Restrukturierungsprozess in den osteuropäischen Ländern neue Daten für die potenziellen Emigranten setzen wird; zudem ist davon auszugehen, dass die betroffenen Länder versuchen werden, einem Wegzug des für die Umstrukturierung der eigenen Wirtschaft benötigten Humankapitals entgegenzuwirken.

Die Entwicklung arbeitsmarktorientierter Steuerungskriterien stößt auf die fundamentale Schwierigkeit, dass dies sachgerecht im Grunde nur anhand von Ziel- oder Politikformulierungen bezüglich der künftigen Rolle der Zuwanderung und unter Berücksichtigung von Angebot und Nachfrage möglich ist. Für Deutschland fehlen diese gegenwärtig (noch); ihre Formulierung dürfte sich vielfältigen Schwierigkeiten gegenübersehen, auch wenn sie sich – was allerdings unwahrscheinlich ist – nur auf den Arbeitsmarkt bezieht und andere ökonomische Aspekte, wie soziale Sicherung, Struktur- und Wachstumseffekte, oder gesellschafts- oder integrationspolitische Wirkungen ausklammert. In ökonomischer Sicht stellt Zuwanderung einen Eingriff in die Preisbildung der Faktormärkte dar, die je nach Ansatzpunkt, Intensität und Zeitdauer beträchtliche allokativen und distributiven Implikationen entfaltet. Andererseits darf nicht übersehen werden, dass in einer sich außenwirtschaftlich immer stärker integrierenden Welt ähnliche Effekte auch vom Außenhandel und von den Direktinvestitionen ausgehen; diesen Wirkungen kann sich Deutschland allenfalls partiell entziehen.

Aus empirischer Sicht sollte berücksichtigt werden, dass die starken Zuwanderungen nach Deutschland von ca. 2 ½ Mill. Erwerbspersonen im Zeitraum von 1988 bis

1991 das Wachstum erheblich gestärkt und die Beschäftigung über die Eingliederung der Zuwanderer hinaus spürbar erhöht haben. Die Lohnentwicklung bei den Inländern dürfte kaum beeinflusst, und das Budgetdefizit des Staates sogar erheblich reduziert worden sein. Schwerer abzuschätzen sind die Wirkungen auf die sektorale und regionale Entwicklung; wichtig ist, dass sich alle genannten Effekte in erster Linie bei einer raschen Arbeitsmarktintegration einstellen.

Vor diesem Hintergrund und angesichts einer noch ausstehenden allgemeinen politischen Zielformulierung müssen sich Kriterien einer arbeitsmarktorientierten Steuerung primär am zu erwartenden Arbeitsmarkterfolg der Zuwanderer orientieren. Entsprechend sollte – von Kriterien wie Gesundheit, Unbescholtenheit, guter Leumund o.ä. abgesehen – das Alter der Zuwanderer zwischen 20 und 40 Jahren liegen; sie sollten zudem über eine abgeschlossene Schul- und Berufsausbildung von mindestens acht bzw. zwei Jahren verfügen. An diesem Kriterium wird der normative Charakter eines großen Teils der Zuwanderungsdiskussion deutlich, denn es ist keineswegs von vornherein auszuschließen, dass mittelfristig den Zuwanderungsländern eher die „Gärtner“ als die „Gartenarchitekten“ fehlen werden. Ferner sollten die Zuwanderer deutsche Sprachkenntnisse besitzen oder bereit sein, diese zu erwerben, wie auch Kenntnisse der EDV und der englischen Sprache die Arbeitsmarktchancen erhöhen. Neben diesen *personalen* Charakteristika sollten die Bewerber für die Arbeitsmarktorientierung vorteilhafte *persönlichkeitsspezifische* Merkmale, wie die Bereitschaft zur sektoralen, beruflichen und regionalen Mobilität aufweisen. Weitere Desiderata dieser Art sind die Bereitschaft zu Selbständigkeit und Unternehmertum sowie wirtschafts- und gesellschaftspolitische Integrationsbereitschaft; schließlich ist an Nationalität und Herkunftsregion in der Weise zu denken, dass sie der gesellschaftlichen Integration förderlich sind. Probleme der Operationalisierbarkeit und Überprüfung der Kriterien stellen sich vor allem im Zusammenhang mit den persönlichkeitsorientierten Merkmalen, aber auch schon bei der Sprache und der Ausbildung. Schließlich wäre die Frage zu klären, wer die Kosten einer nachträglichen Aneignung der Fähigkeiten tragen sollte.

Was die Rangfolge der Kriterien angeht, so hätte an erster Stelle, unter Berücksichtigung der Altersgrenzen, eine abgeschlossene Schul- und Berufsausbildung, gefolgt von Berufserfahrung und von Sprach- und EDV-Kenntnissen zu stehen. Inwiefern über eine ordinale Ordnung hinausgegangen wird, bleibt zu klären. Die Praxis in einer Reihe von Zuwanderungsländern, eine kardinale Ordnung über ein Punktesystem vorzunehmen, scheint sich bewährt zu haben. Generell ist in diesem Zusammenhang wiederum zu berücksichtigen, dass mit jeglicher Verschärfung der Kriterien zwar der künftige Arbeitsmarkterfolg sicherer wird (mit welchen Konsequenzen für das inländische Angebot auch immer), sich gleichzeitig aber auch der strukturlenkende oder -konservierende Charakter der Zuwanderung vergrößert. Im Übrigen erscheint aus heimischer wie aus internationaler Perspektive eine gewisse Konstanz und Verlässlichkeit der Kriterien geboten.

Bei der rechtlichen Beurteilung der deutschen Einwanderungsgesetzgebung insgesamt ist zu bemängeln, dass diese bislang kaum überschaubar ist und kein einheitliches Konzept erkennen lässt. Angesichts der im neu geregelten Staatsangehörig-

keitsrecht nicht mehr vertretenen Position, dass Deutschland kein Einwanderungsland ist, erscheint nunmehr auch der Erlass einer klaren, an einer nach juristisch handhabbaren Kriterien orientierten Zuwanderungsregelung geboten, bei der der Zusammenhang von Einwanderung und Integration gewahrt wird. Diese Gesetzgebung könnte der Unterscheidung nach verfassungsrechtlich und gesetzlich gebotenen, politisch und humanitär gewünschten und erforderlichen sowie ökonomisch begründeten Gesichtspunkten folgen und diesen Orientierungen die gegebenen und noch zu treffenden Regelungskomplexe neu zuordnen.

Im Hinblick auf eine ökonomisch gesteuerte Zuwanderung aus Staaten außerhalb der EU erscheinen rechtlich verbindliche Zulassungsvoraussetzungen möglich und können im Hinblick auf die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers festgelegt werden. Ungeachtet der angesprochenen ökonomisch-ordnungspolitischen Bedenken, bestimmte, eventuell auch graduell abgestufte Bedingungen an die Einwanderung zu knüpfen, bestehen gegenüber der Nachweispflicht einzelner Eignungsvoraussetzungen wie Gesundheit oder Qualifikation oder gegenüber einer im Vorwege vertraglich vereinbarten Bereitschaft, sich zum Erwerb bestimmter Qualifikationen zu verpflichten, keine verfassungsrechtlich durchgreifenden Bedenken. Rechtlich zulässig sind insbesondere die Festlegung bestimmter Altersgrenzen und das Erfordernis bestimmter schulischer, berufsausbildungsbezogener oder besonderer sprachlicher und fachlicher Qualifikationen und Kompetenzen sowie die Überprüfung der Integrationsbereitschaft oder der regionalen und nationalen Herkunft.

Maßgeblich für die Entwicklung eines noch festzulegenden Einwanderungskonzepts ist nicht nur die politische Entscheidung über die Einwanderungsbedingungen und -ziele, sondern auch über die Festlegung von Institutionen und Kompetenzen, in deren Rahmen Inhalte und Strategien für die Durchsetzung des Einwanderungskonzepts verwirklicht werden können. Die vorliegende Arbeit spricht sich dafür aus, die erforderlichen strategischen Kompetenzen in einem „Bundesamt für Migration und Integration“ unter dem Dach des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung zu bündeln und Organisations- und Verfahrensformen zu entwickeln, in deren Rahmen außen-, innen-, wirtschafts-, entwicklungs-, bildungs- und kulturpolitische Interessen angemessen zum Tragen kommen können.

Die Hinweise in den ländervergleichenden Betrachtungen bestärken die Auffassung, die jeweils unterschiedlichen Konzepte und Instrumente einer Einwanderungssteuerung in einen historisch gewachsenen nationalen Kontext zu stellen, um daraus mögliche Anhaltspunkte für eigene Steuerungsintentionen und -formen abzuleiten. Für die Bundesrepublik Deutschland, deren fremdenrechtliche Gesetzgebung bislang keine Einwanderungssteuerungs-, sondern eine eher ausländerpolizeilich motivierte Einwanderungsbegrenzungspolitik widerspiegelt, ist ein migrationspolitischer Paradigmenwechsel von der herkömmlichen Ausländergesetzgebung hin zu einer Gesetzgebung explizit ökonomisch motivierter Einwanderungssteuerung anzuraten. Dass hierbei auch dem Zusammenhang von Einwanderung und Integration Rechnung zu tragen ist, liegt auf der Hand.

Die Anwendung der hier aufgestellten Kriterien bereitet also wenig rechtliche Schwierigkeiten, wohingegen ihre Verschärfung im grundgesetzlichen bzw. europarechtlichen Rahmen durchaus auf Grenzen stößt. Die genannten Kriterien schränken das „freie“ Zuwanderungspotenzial zwar ein, aber die Mobilisierung eines Kontingentes von 200 000 Personen dürfte keine Probleme bereiten. Allerdings sollte zur Vorsicht mahnen, dass in den klassischen Zuwanderungsländern der Anteil der „gesteuerten“ Zuwanderer an der Zuwanderung insgesamt zwar gering, zu verschiedenen Zeiten (Legalisierung der illegalen Zuwanderer, Familienzusammenführung usw.) aber außerordentlich dominant war und die bis dahin bestehenden Kontingentierungen bei weitem überwog. So gesehen sollten die Erwartungen an die Zuwanderungssteuerung in der Praxis im Allgemeinen und an eine „arbeitsmarktgesteuerte“ Zuwanderung im Besonderen realistischerweise nicht allzu hoch sein. Das bedeutet jedoch nicht, dass es keinen dringenden Bedarf an der Formulierung von Zielen und Mitteln der Zuwanderungspolitik gibt. Sie hätte nicht nur die bisher wenig abgestimmten Vorgehensweisen der Arbeitsmarkt-, Wirtschafts-, Innen- und Außenpolitik abzulösen, sondern auch den beteiligten Unternehmen und Arbeitnehmern des In- und Auslands Orientierungen und Hilfen zu bieten, allen Beteiligten Nutzen und Kosten der Zuwanderung vor Augen zu führen und schließlich auch die Optionen einer Zuwanderungspolitik zu verdeutlichen. Die Ausführungen unterstreichen, dass das Steuerungspotenzial und die -möglichkeiten, insbesondere unter Berücksichtigung der EU-Osterweiterung, geringer sind, als in der Öffentlichkeit und in Fachdiskussionen überwiegend vermutet. Sehr viel größer, als hierzulande bislang diskutiert, sind dagegen die Möglichkeiten, mit Hilfe von inländischem Arbeitsangebot und der Produktivitätsentwicklung, zumindest partiell, demographische „Lücken“ auszugleichen. Dies gilt bereits auf mittlere, erst recht aber auf lange Sicht.

Literaturverzeichnis

- Bach, H.-W. (1996), Arbeitslosigkeit – eine Schande für eine sozial verfasste Gesellschaft. *Soziale Sicherheit* 45: 178–185.
- Bade, K.J. (2000), *Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart*. München: Beck.
- Bade, K.J. und J. Oltmer (1999), *Aussiedler: Deutsche Einwanderer aus Osteuropa*. IMIS-Schriften 8. IMIS, Osnabrück.
- Bade, K.J., und R. Münz (Hrsg.) (2000), *Migrationsreport 2000. Fakten – Analysen – Perspektiven*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Barabas, G., A. Gieseck, U. Heilemann und H.D. von Loeffelholz (1992), Gesamtwirtschaftliche Effekte der Zuwanderung 1988 bis 1991. *RWI-Mitteilungen* 43: 133–153.
- Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (Hrsg.) (2000), *Daten und Fakten zur Ausländersituation*. 19. Auflage. Berlin.
- Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (Hrsg.) (2000), *Bericht über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin und Bonn.
- Bender, S., B. Rürup, W. Seifert und W. Sesselmeier (2000), Migration und Arbeitsmarkt. In K.J. Bade und R. Münz (Hrsg.), 59–83.
- Birg, H. (1999), Langlebigkeit, Geburtenrückgang und Migrationsprozesse – Forschungsergebnisse für das 21. Jahrhundert. In Allianz- Lebensversicherungs-AG (Hrsg.), *Langlebigkeit. Chancen und sozioökonomische Herausforderungen*. Stuttgart.
- Böcker, A., K. Groenendijk, T. Havinga and P. Minderhoud, P. (eds.) (1998), *Regulation of Migration*. International Experiences. Amsterdam: Spinhuis.
- Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.) (2000), Arbeitsmarkt 1999. *Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit* 48, Sondernummer.
- Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (2001), *Modellrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahr 2050*. Berlin.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (1999), *Grund- und Strukturdaten 1998/99*. Bonn.
- Davy, U. (2001), Frankreich. In U. Davy (Hrsg.) (2001), 425–518.

- Davy, U. (Hrsg.) (2001), *Die Integration von Einwanderern*. Rechtliche Regelungen im europäischen Vergleich. Frankfurt a.M.: Campus.
- Deutscher Caritasverband (Hrsg.) (1999), Migrationspolitische Positionen des Deutschen Caritasverbandes. *Neue Caritas Spezial* 1999 (2): 7–39.
- Döhrn, R., and U. Heilemann (1996), The Chenery Hypothesis and Structural Change in Eastern Europe. *Economics of Transition* 4: 411–425.
- Easterlin, R.A. (1998), *Growth Triumphant. The Twenty-first Century in Historical Perspective*. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press.
- Economic Council of Canada (ed.) (1991), *Economic and Social Impact of Immigration*. A Research Report prepared for the Economic Council of Canada. Ottawa.
- Enquête-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“ (1994), Zwischenbericht. BT-Drucksache 12/7876 vom 14. Juni 1994. Deutscher Bundestag, Bonn.
- Entzinger, H. (1997), Multikulturalismus im Wohlfahrtsstaat: Zuwanderungs- und Integrationspolitik in den Niederlanden. In A. Weber (Hrsg.) (1997), 157–176.
- EU (ed.) (2000), *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labor Markets in the EU Member States*. Gutachten im Auftrag der Generaldirektion Sozialangelegenheiten der Europäischen Kommission. Berlin und Mailand.
- Faini, R., J. de Melo and K. Zimmermann (eds.) (1999), *Migration. The Controversies and the Evidence*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Faist T., K. Sieveking, U. Reim und S. Sandbrink (1999), *Ausland im Inland. Die Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern in der Bundesrepublik Deutschland. Rechtliche Regulierung und politische Konflikte*. Baden-Baden: Nomos.
- FES – Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (1992), Einwanderungsland Deutschland – Bisherige Ausländer- und Asylpolitik. Vergleich mit anderen europäischen Ländern. Gesprächskreis Arbeit und Soziales 14. FES, Bonn.
- FES – Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (1994), Einwanderungspolitik Kanadas und der USA. Beispiele für die Bundesrepublik Deutschland? Gesprächskreis Arbeit und Soziales 31. FES, Bonn.
- Fuchs, L.H. (1995), *The American Kaleidoscope. Race, Ethnicity, and the Civic Culture*. Hanover, NH: Wesleyan University Press.
- Groenendijk, K. and P. Minderhoud (2001), The Netherlands. In U. Davy (Hrsg.) (2001), 519–565.
- Gusy, C. (1994), Möglichkeiten und Grenzen eines effektiven und flexiblen Einwanderungsrechts. *Forum Demographie und Politik* 5: 156–171.
- Hagedorn, H. (1999), Die Reform der Reform: neues Einbürgerungsrecht in Frankreich, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 19: 3–9.
- Hailbronner, K. (1997), Was kann ein Einwanderungsgesetz bewirken? *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 46/1997: 39–46.
- Hailbronner, K. (Hrsg.) (2000), *Ausländerrecht*. Kommentar, Loseblattsammlung (Stand: 2000). Heidelberg: Müller.

- Harzig, Ch. (1994), Einwanderungsrecht – ein Instrument gesellschaftlicher Gestaltung. In FES (Hrsg.) (1994), 59–82.
- Heilemann, U. (1998), *Paradigm lost* – Zu den Projektionen des Jahreswirtschaftsberichts der Bundesregierung. In U. Heilemann, D. Kath und N. Klotten (Hrsg.), *Entgrenzung als Erkenntnis- und Gestaltungsaufgabe*. Festschrift für Reimut Jochimsen zum 65. Geburtstag. Berlin: Duncker & Humblot, 79–100.
- Heilemann, U., und H.D. von Loeffelholz (2000), Beträchtliche Rendite. Arbeitsmarkteffekte und fiskalische sowie wachstumspolitische Implikationen der Zuwanderung von IT-Experten (Green-Card-Initiative). *Wirtschaftswoche* 2000 (22): 25.
- Hönekopp, E. (1987), Rückkehrförderung und Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer – Ergebnisse des Rückkehrförderungsgesetzes, der Rückkehrhilfe-Statistik und der IAB-Rückkehrerbefragung. In E. Hönekopp (Hrsg.), *Aspekte der Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland*. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 114. IAB, Nürnberg, 287–310.
- Hof, B. (2001), Szenarien zur Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials in Deutschland. *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 8/2001: 20–30.
- Huber, B. (2000), *Handbuch des Ausländer- und Asylrechts*. Loseblattsammlung (Stand: April 2000). München: Beck.
- INS – Immigration and Naturalization Service (2000), *1997 Statistical Yearbook*. Washington, DC: Government Printing Office.
- Jarass, H.D., und B. Pieroth (2000), *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Kommentar. 5. Auflage, München: Beck.
- Klos, C. (1998), *Rahmenbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten der Europäischen Migrationspolitik*. Konstanz: Hartung-Gorre.
- Klose H.-U. (Hrsg.) (1994), Zuwanderung. Möglichkeiten und Grenzen. *Forum Demographie und Politik* 5: 15–22.
- Knaup, H. und C. Mestmacher (2001), Zuwanderung: „Jedes Steinchen umgedreht“. *Der Spiegel* 2001 (22 vom 25. Mai): 22ff.
- Lamberts, W. (1976), Wachstum und Strukturbildung bei Ausländerbeschäftigung. Schriftenreihe des RWI 38. Berlin: Duncker & Humblot.
- Litan, R.E. and A.M. Rivlin (2001), *The Economic Payoff from the Internet Revolution*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Loeffelholz, H.D. von (2001), Kosten der Nicht-Integration ausländischer Zuwanderer. *Beihefte der Konjunkturpolitik* 52: 157–179.
- Loeffelholz, H.D. von, A. Gieseck und H. Buch (1994), Ausländische Selbständige in der Bundesrepublik. Schriftenreihe des RWI 56. Berlin: Duncker & Humblot.
- Loeffelholz, H.D. von und G. Köpp (1997), *Integrieren heißt Investieren. Zur ökonomischen Bedeutung der ausländischen Bevölkerung in Rheinland-Pfalz*. Landesbeauftragte für Ausländerfragen, Mainz.

- Loeffelholz, H.D. von und G. Köpp (1998), *Ökonomische Auswirkungen der Zuwanderungen in die Bundesrepublik Deutschland*. Schriftenreihe des RWI 63. Berlin: Duncker & Humblot.
- Loeffelholz, H.D. von, und D. Thränhardt (1996), *Kosten der Nichtintegration ausländischer Zuwanderer*. MAGS, Düsseldorf.
- Manfrass, K. (1997), Einwanderungspolitik in Frankreich. In A. Weber (Hrsg.) (1997), 139–156.
- Maunz, T., G. Dürig und R. Herzog (Hrsg.) (1999), *Grundgesetz*. Kommentar (Stand: Oktober 1999). München: Beck.
- Minderhoud, P. (1998), Regulation of Migration: Introduction. In A. Böcker et al. (eds.) (1998), 7–24.
- OECD (ed.) (1993), *The Changing Course of International Migration*. Paris.
- OECD (ed.) (2000), *Trends in International Migration (SOPEMI)*. Annual Report 1999. Paris.
- O.V. (2000a), USA: Kongress bewilligt mehr Visa für Spezialisten in der Informationstechnologie. Migration und Bevölkerung 8/2000. Institut für Bevölkerungswissenschaft der Humboldt-Universität Berlin, 5.
- O.V. (2000b), Regelungsfreudig. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 2000 (286 vom 13. Dezember): 16.
- O.V. (2001a), DGB hält Einwanderungs- und Integrationsgesetz für notwendig. Pressemitteilung des DGB vom 23. März 2001. DGB, Berlin.
- O.V. (2001b), Aufbruchstimmung für Ausländerintegration. Neustart einer eidgenössischen Kommission. *Neue Zürcher Zeitung* 2001 (2 vom 4. Januar): 11.
- Papademetriou, P. and S. Yale-Loehr (1996), *Balancing Interest: Rethinking U.S. Selection of Skilled Immigrants*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC.
- Quaisser, W. et al. (2000), *Die Osterweiterung der Europäischen Union. Konsequenzen für Wohlstand und Beschäftigung in Europa*. Gutachten der Friedrich-Ebert-Stiftung. FES, Bonn.
- Rat für Migration (1999), *Migrationspolitik in Deutschland*. Eine Zwischenbilanz. IMIS, Osnabrück.
- Renner, G. (1997), Der staatsangehörigkeitsrechtliche Status der Einwanderer. In A. Weber (Hrsg.) (1997), 251–298.
- Rittstieg, H. und G.C. Rowe (1992), *Einwanderung als gesellschaftliche Herausforderung*. Inhaltliche und rechtliche Grundlagen einer neuen Politik. Baden-Baden: Nomos.
- Roellecke, I.S. (1999), *Gerechte Einwanderungs- und Staatsangehörigkeitskriterien*. Ein dunkler Punkt der Gerechtigkeitstheorien. Baden-Baden: Nomos.
- Saas, C. (1999), Die Neuregelung der Einreise und des Aufenthalts von Ausländern in Frankreich: Viel Lärm um nichts. *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 19: 10–17.

- Samland, D. (1994), Eckpunkte für eine einheitliche europäische Zuwanderungspolitik. *Forum Demographie und Politik* 5: 172–177.
- Santel, B. (1998), Auf dem Weg zur Konvergenz? Einwanderungspolitik in Deutschland und den Vereinigten Staaten im Vergleich. *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 18: 14–20.
- Sassen, S. (1996), *Migranten, Siedler, Flüchtlinge*. Von der Massenauswanderung zur Festung Europa. Frankfurt a.M.: Fischer.
- Schlesinger, A.M. Jr. (1998), *The Disuniting of America*. Reflections on a Multicultural Society. New York, NY: Norton.
- Seifert, W. (Hrsg.) (1995), Wie Migranten leben – Lebensbedingungen und soziale Lage der ausländischen Bevölkerung in der Bundesrepublik. WZB Discussion Paper FS III 95-401. WZB, Berlin.
- Sievekings, K. (1984), Wirtschafts- und sozialrechtliche Wechselwirkungen bei der Rückkehrförderung. *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 4: 12–15.
- Sievekings, K. (1996), Zur Frage eines Europäischen Einwanderungsrechts. *Recht und Politik* 32: 155–162.
- Sievekings, K. (1999a), Drittstaatsangehörige in der Europäischen Union – die „neuen“ Gastarbeiter. In T. Klebe, P. Wedde und M. Wolmerath (Hrsg.), *Recht und soziale Arbeitswelt*. Festschrift für Wolfgang Däubler. Frankfurt a.M.: Bund-Verlag, 805–822.
- Sievekings, K. (1999b), Antidiskriminierungsgesetz oder Integrationsgesetz. In K. Barwig et al. (Hrsg.), *Neue Regierung – neue Ausländerpolitik?* Baden-Baden: Nomos, 375–387.
- Simon, J.L. (1989), *The Economic Consequences of Immigration*. Oxford: Blackwell.
- Sinn, H.-W. et al. (2000), *EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration – Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte*. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung. Ifo, München.
- Smith, J.P., B. Edmonston (eds.) (1997), *The New Americans: Economic, Demographic, and Fiscal Effects of Immigration*. Washington, DC: National Academy Press.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2000a), *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 2000*. Stuttgart: Metzler & Poeschel.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2000b), *Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis 2050: 9. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*. Wiebaden, CD-ROM-Version.
- Straubhaar, T., (2000), International Mobility of Highly Skilled: Brain Gain, Brain Drain or Brain Exchange. HWWA Discussion Paper 88. HWWA, Hamburg.
- Straubhaar, T., und R. Weber (1994), On the Economics of Immigration: Some Empirical Evidence for Switzerland. *International Review of Applied Economics* 8 (2): 107–122.

- United Nations (ed.) (2000), *Replacement Migration*. New York, NY.
- US-Bureau of Census (1983), *Statistical Abstract of the United States 1983*. Washington, DC: Government Printing Office.
- US-Bureau of Census (1998), *Statistical Abstract of the United States 1998*. Washington, DC: Government Printing Office.
- Velling, J. (1995), *Immigration und Arbeitsmarkt*. Schriftenreihe des ZEW 6. Baden-Baden: Nomos.
- Wagner, A. (2000), Rolle der Demographie: Bevölkerungsökonomische Aspekte der makroökonomischen Entwicklung. *RWI-Mitteilungen* 51: 31–44.
- Waldinger, R., H. Aldrich and R. Ward (1990), *Ethnic Entrepreneurs. Immigrant Business in Industrial Societies*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Weber, A. (1997), Klassische Einwanderungsländer: USA, Kanada, Australien. In A. Weber (Hrsg.) (1997), 97–122.
- Weber, A. (Hrsg.) (1997), *Einwanderungsland Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union*. IMIS-Schriften 5. IMIS, Osnabrück.
- Weidenfeld, W. (Hrsg.) (1994), *Das Europäische Einwanderungskonzept*. Strategien und Optionen für Europa. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Weidig, I. et al. (1998), *Arbeitslandschaft der Zukunft*. Quantitative Projektion der Tätigkeiten. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 213. IAB, Nürnberg.
- Werner, H., (2001), *Wirtschaftliche Integration und Arbeitskräftewanderungen in der EU*. *Aus Politik und Zeitgeschichte* B8/2001: 11–19.
- Williamson, J.G. (2002), *Demographic Shocks and Global Factor Flows*. In J.S. Little and R.K. Triest (eds.) (2002), *Seismic Shifts. The Economic Impact of Demographic Change*. Federal Reserve Bank of Boston. Conference Series 48. Federal Reserve Bank of Boston, Boston, MA.
- Winter-Ebmer, R. and K.F. Zimmermann (1999), *East-West Trade and Migration: The Austro-German Case*. In R. Faini et al. (eds.) (1999), 296–323.
- Witzsch, G. (1999), *Zuwanderungsbeschränkungen durch Einwanderungsgesetz?* *Zeitschrift für Rechtspolitik* 32: 10–18.
- Wollenschläger, M. (1997), *Rechtlicher Rahmen und Voraussetzungen einer Zuwanderungsgesetzgebung*. In A. Weber (Hrsg.) (1997), 197–223.
- Wollenschläger, M. (1999), *Die Empfehlungen des Rates für Migration*. *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 19: 252–260.
- Zimmermann, K.F. (1991), *Migration Pressure in Germany: Past and Future*. Münchener wirtschaftswissenschaftliche Beiträge 91/24. Universität München.
- Zimmermann, K.F. (1995), *Ökonomische Konsequenzen der Migration für den heimischen Arbeitsmarkt*. Münchener wirtschaftswissenschaftliche Beiträge 93/16. Universität München.

Sachregister

- Altersgrenzen 17, 77, 98, 99
Alterslastquote 43
Anwerbestopp 29, 33, 70, 73, 76, 93
Anwerbung 29, 46, 48, 55, 58, 65, 71
Arbeitnehmereinkommen 46, 53
Arbeitnehmerfreizügigkeit 19, 43, 44, 79
Arbeitsaufenthalt 71, 73, 75, 76, 82
Arbeitsaufenthalteverordnung 73, 75, 76, 82
Arbeitserlaubnis 37, 67, 73, 76, 91, 93, 94
Arbeitskräfte 13ff., 16, 20, 25, 26, 29, 30, 33, 35, 42ff., 52ff., 57, 62, 64, 80, 92, 94
Arbeitskräfteangebot 42, 45, 46
Arbeitskräftenachfrage 13, 14, 44, 45
Arbeitslosigkeit 23, 31, 38, 45ff., 52, 56, 62, 97
Arbeitsmarkt 15f., 20ff., 26, 28, 31, 34, 37, 45ff., 48ff., 53ff., 71, 75, 79ff., 83ff., 87ff., 91, 97
Arbeitsmarktpolitik 26, 37, 70, 75, 78, 80ff., 83ff., 87ff., 100
Arbeitsmarktsteuerung 21, 43, 54
Arbeitsmigration 21, 30
Arbeitsverbot 62, 81
Arbeitszeit 15, 24, 42, 45, 96
Asylbewerber 15, 31, 34, 37, 54, 69, 73, 76, 81ff.
Asylverfahren 69, 87
Asylverfahrensgesetz 34, 72ff., 83
Aufenthaltsberechtigung 68, 74, 88
Aufenthaltsbewilligung(en) 74ff.
Aufenthaltsurlaubnis 68f, 73f., 76, 78, 90, 93
Aufenthaltsgenehmigungen 68, 71, 73ff.
Aufenthaltsrecht(e) 67ff., 71, 73ff., 78ff., 88, 92ff.
Ausbildungssystem 48f.
Ausbildungszeiten 42
Ausländergesetz 68ff., 71, 73ff., 77ff., 82ff., 86, 93
Australien 20, 36, 53, 67, 89, 90
Berufserfahrung 64, 67, 98
Bevölkerungsvorausberechnung 39, 41, 96
Binnenwanderung 37, 40, 70
BIP 26, 44
brain drain 57
Bruttoeinkommen 53
Bruttosozialprodukt 53
Bundesministerium für Bildung und Forschung 56
CIREA 89
CIREFI 89
COMECON/RGW 71
COREPER 88
DDR 28, 70, 71, 76
Demographie 14, 23
Dienstleistungen 35, 46, 80
Dienstleistungsfreiheit 79ff., 88
Direktinvestitionen 20, 24, 97
Durchschnittseinkommen 46

e-Commerce 58
Economic Council of Canada 64
 EG 73
 Einbürgerungspolitik 89
 Einbürgerungsrichtlinien 72
 Einkommenskonvergenz 44
 Einwanderungsgesetz 77ff., 84, 92, 94
 Einwanderungsländer 15, 20, 28, 35, 48, 58, 60ff., 89
 Einwanderungspolitik 65, 87ff., 90, 92, 95
 Einwanderungsquoten 77
 Einwanderungsregelungen 81, 85
 Einwanderungswellen 48
 Emigranten 57, 97
 Erwerbspersonen 28, 38, 41ff., 46, 56ff., 97
 Erwerbspersonenpotenzial 13, 31, 41, 56
 EU 14ff., 17ff., 26, 30ff., 38ff., 43ff., 56ff., 59ff., 71ff., 80, 86ff., 94, 99

 Familiennachzug 22, 70f., 73, 83, 91, 97
 Flüchtling(e) 28, 31, 54, 69 72f., 75, 81, 83ff., 86, 89ff.
 Frankreich 89ff.
 Frauenerwerbsbeteiligung 42
 Freizügigkeit 60, 70ff., 73, 78, 88, 91

 GASP 86
 Gastarbeiter 15, 29
 Genfer Flüchtlingskonvention 73, 81ff.
 Globalisierung 20, 58
 Grenzkontrollen 97

 Humankapital 16, 57, 97

 Immigrant(en) 18ff., 20, 22, 26, 28, 31, 41, 46, 48, 52, 54, 57ff., 60ff., 63ff., 95
 Immigration 13, 19, 36, 48, 52ff., 59, 62, 65, 67, 89ff., 92, 95
Immigration and naturalization Service (INS) 63

 Integration 17ff., 20ff., 38, 48ff., 51ff., 60ff., 72, 77, 79, 84ff., 88ff., 91ff., 98ff.
 Integrationserfordernisse 54, 58
 Investitionen 42, 46, 52ff.
 IT-AV 73, 74, 75, 76 73ff.
 IT-Bereich 19, 46
ius sanguinis 71, 94
ius soli 71, 92, 94

 Kanada 20, 28, 36, 53, 59ff., 64ff., 89, 92

learning by doing 55
 Lohnentwicklung 98
 Lohnniveau 15, 46, 59

 Mehrstaatlichkeit 72, 90, 94
melting pot 95
 Migration 17, 20, 29, 36, 38ff., 43, 48, 59, 77, 84ff., 88ff., 99
 Migrationsgeschichte 33
 Migrationsgruppen 36
 Migrationspolitik 17, 21, 84, 87, 99
mis-match 46
 Mobilitätserfordernis(se) 59
 MOE-Staaten 14, 18, 56, 57, 80

 Nationalitätenstruktur 62
 Niederlande 89, 93, 94
 Niederlassungsfreiheit 80

 OECD 67
 Osterweiterung 13, 14, 20, 43, 62, 80, 88, 96, 97, 100

 Politisch Verfolgte 69, 70, 72, 78, 92
 Produktivität 22ff., 42, 46
 Punkteskala 65, 67

 Qualifikation 13, 14, 16, 17, 26, 41, 45, 46, 49, 52, 53, 55, 56, 57, 58, 67, 76, 79, 80, 90, 99

 Rechtssystem 68

Richtlinie des Rates über das Recht auf
 Familienzusammenführung 87
Rückkehrhilfegesetz 33
Ruhestandsregelung(en) 23

Saison- oder Werkvertragsnehmer 30,
 71
sans papiers 90
Schengener Abkommen 72ff.
Schrumpfungsprozess(e) 26
Schul- und Berufsausbildung 16, 53,
 56, 98
social overhead costs 47
Sockelwanderung 40
Sozialcharta 74
Soziale Kompetenz 58
Spätaussiedler 15, 54, 72, 83ff.
Sprachdefizit(e) 52
Sprachkenntnis(se) 48, 52, 53, 58, 64,
 79, 80, 98
Staatsangehörigkeitsrecht 71ff., 91, 94
Struktur der Bevölkerung 39
Strukturwandel 15, 20ff., 35, 43, 45,
 51ff., 54, 56, 59
Süderweiterung 44

Teilzeitbeschäftigung 42
Telearbeit 44

Verdrängungseffekt(e) 46, 53

Vereinigte Staaten 20, 28, 64, 94
Verfassungsrechtliche Vorgaben 79
Verhältnismäßigkeit 79

Wachstum 14, 20, 23ff., 26, 42, 45ff.,
 48, 53, 89, 98
Wirtschaftswachstum 20ff., 42, 46
Wanderungsströme 34, 37
Wanderungsursachen 29
Wertschöpfung 46, 48
WTO 20, 26, 57

Zugangsregelungen 34
Zusammensetzung der Zuwanderungs-
 ströme 29
Zuwanderung 14ff., 28ff., 35ff., 38ff.,
 41, 44ff., 52ff., 57ff., 62, 64, 67ff.,
 72ff., 77ff., 81ff., 88ff., 96ff.
Zuwanderungsbegrenzung 77, 84, 91
Zuwanderungsgesetz 77
Zuwanderungskriterien 16, 20, 25, 48,
 57, 62, 82, 83
Zuwanderungsländer 14, 19ff., 26ff.,
 53, 64, 97ff., 100
Zuwanderungspolitik 16, 25, 27, 46,
 64, 70, 83, 85, 100
Zuwanderungssteuerung 14, 36, 68,
 77, 83, 86, 88, 91, 100
Zuwanderungsziel 19ff., 28