

Zimmermann, Klaus F.

Working Paper

Ethnic German Migration since 1989 - Results and Perspectives

IZA Discussion Papers, No. 50

Provided in Cooperation with:

IZA – Institute of Labor Economics

Suggested Citation: Zimmermann, Klaus F. (1999) : Ethnic German Migration since 1989 - Results and Perspectives, IZA Discussion Papers, No. 50, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/20886>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

IZA DP No. 50

Ethnic German Migration since 1989 - Results and Perspectives

Klaus F. Zimmermann

August 1999

ETHNIC GERMAN MIGRATION SINCE 1989 - RESULTS AND PERSPECTIVES

AUSSIEDLER SEIT 1989 - BILANZ UND PERSPEKTIVEN

Klaus F. Zimmermann
IZA and Bonn University

Discussion Paper No. 50
August 1999

IZA

P.O. Box 7240
D-53072 Bonn
Germany

Tel.: +49-228-3894-0
Fax: +49-228-3894-210
Email: iza@iza.org

This Discussion Paper is issued within the framework of IZA's research area *mobility and flexibility of labor markets*. Any opinions expressed here are those of the author(s) and not those of the institute. Research disseminated by IZA may include views on policy, but the institute itself takes no institutional policy positions.

The Institute for the Study of Labor (IZA) in Bonn is a local and virtual international research center and a place of communication between science, politics and business. IZA is an independent, nonprofit limited liability company (Gesellschaft mit beschränkter Haftung) supported by the Deutsche Post AG. The center is associated with the University of Bonn and offers a stimulating research environment through its research networks, research support, and visitors and doctoral programs. IZA engages in (i) original and internationally competitive research in all fields of labor economics, (ii) development of policy concepts, and (iii) dissemination of research results and concepts to the interested public. The current research program deals with (1) mobility and flexibility of labor markets, (2) internationalization of labor markets and European integration, (3) the welfare state and labor markets, (4) labor markets in transition, (5) the future of work, and (6) general labor economics.

IZA Discussion Papers often represent preliminary work and are circulated to encourage discussion. Citation of such a paper should account for its provisional character.

ABSTRACT

Ethnic German Migration Since 1989 – Results and Perspectives*

Among all European countries, Germany absorbs by far the largest number of immigrants. But to date, the German government has yet to adopt a system that will effectively control the influx of foreigners. The immigration of Ethnic Germans from Eastern Europe, which is due to historical events and therefore constitutionally guaranteed, is a special case. It is marked by selection criteria (language tests), de facto quotas, and mobility restrictions. Although the immigration of foreigners and Ethnic Germans produces overall positive effects, the recent trend has been more problematic, especially as the economic situation in Germany deteriorated. Ethnic Germans are basically facing the same difficulties with social and economic integration as foreigners. A majority of young Ethnic Germans have no cultural or language ties to Germany. Insufficient language skills and the lack of adequate education and training often limit their labor market prospects to simple tasks and physical labor. Over the last few years, unemployment among Ethnic Germans in the workforce has increased. This study concludes that Germany needs a well-directed immigration policy in order to make the immigration process transparent and predictable. This would also lead to a better acceptance of foreigners and Ethnic Germans in society. A German immigration law could be based on the existing structures that apply to the influx of Ethnic Germans.

JEL Classification: J61, J68

Keywords: Migration policy, Ethnic Germans, migrant workers, integration

Klaus F. Zimmermann
IZA and Bonn University
P.O. Box 7240
53072 Bonn
Germany
Fax: 49-228-3894210
Email: Zimmermann@iza.org

* Diefenbaker Award Lecture on May 26, 1999 at Simon Fraser University's Harbour Centre Campus, Vancouver/Canada. This work has been made possible through the Diefenbaker Award presented to the author by Canada Council for the Arts in cooperation with the Alexander-von-Humboldt-Foundation in Germany. The author is grateful to Don DeVoretz, Holger Hinte and Anja Thalmaier as the participants of the public lecture for helpful comments and suggestions.

Table of Contents / Inhaltsverzeichnis

	Page / Seite
Ethnic German Migration Since 1989 – Results and Perspectives.....	1
Aussiedler seit 1989 – Bilanz und Perspektiven.....	15
Figures / Abbildungen.....	29
Bibliography / Literaturverzeichnis.....	33

Ethnic German Migration Since 1989 - Results and Perspectives

The immigration of Ethnic Germans (*Spätaussiedler*) into the Federal Republic of Germany is a unique phenomenon. No other country in the world has experienced similar immigration flows of a particular ethnic group based on historical events and constitutional guarantees. The enormous scope of Ethnic German migration has frequently triggered discussions about domestic policy in Germany. This is especially true for the last ten years, which have witnessed a considerable increase in migration to Germany after the fall of the Iron Curtain.

People abroad – and this applies especially to traditional immigration countries like Canada – often find it hard to believe that Germany has refrained from a comprehensive legal control of immigration. That the influx of Ethnic Germans is *de facto* subject to immigration regulations and limitations therefore seems even more surprising.

This situation prompts a closer look. It is also reason enough to ask exactly what Germany can learn from the Canadian experience of immigration.

Let me start off my presentation with an overview of the institutional framework, the essential facts and data concerning Ethnic German migration. I will continue with a few thoughts on the economic significance of this type of inflow. Finally, I intend to place Ethnic German migration in the context of overall immigration into Germany and will offer some future perspectives. My presentation will end with the suggestion that Germany should learn from Canada and treat the immigration issue in a self-confident, but also actively shaping, manner.

1. Historical and legal background

In order to explain the influx of Ethnic Germans into the Federal Republic, we have to consider the historical background. In the 18th century, a large number of Germans emigrated to Eastern Europe. Ethnic minorities in the German Reich became German citizens by virtue of the Germanization laws that originated under Bismarck in the late 19th century. As a result of the territorial losses after World War I, many of those Germans became foreigners.

Under a terror regime, the National Socialists implemented entirely lunatic resettlement and annihilation plans for the population of the occupied territories, while they germanized other ethnic groups by force, and expatriated German citizens to the eastern territories. After World War II, about 15 million German citizens became refugees or expellees. The first West German post-war census in 1950 revealed that almost 10 million expellees from the former German eastern territories now lived in Germany and made up nearly 20 percent of the population.

Until today, however, hundreds of thousands of German natives and their descendants continue to live outside of post-war Germany. Their exact number can only be estimated and depends on the exact recognition criteria used. Article 116 of the German Constitution (*Grundgesetz*) still awards these people German citizenship in the event of immigration. The German expellee legislation, entitled the "Bundesvertriebenengesetz," covers the details for the recognition and admission of these immigrants. In general, it requires some proof that these people maintain "Germanness" in such aspects as descent, language, and culture. The same law deals with government programs to support integration for Ethnic Germans, such as low-interest loans and language courses.

To sum it up: Those who are recognized by the authorities as Ethnic German immigrants receive an entry visa, they are granted German citizenship on request, thereby acquiring all rights and duties of a citizen – and all that without a waiting period. This is one of the major differences between Ethnic Germans and other types of

immigrants, who have to wait for many years to become citizens. Almost all of the Ethnic Germans, incidentally, enjoy dual citizenship. While they are allowed to carry both passports, regular foreign immigrants may keep their original passports only in exceptional cases. Family members of Ethnic Germans are entitled to move to Germany even if they are not themselves recognized as Ethnic Germans. They are recorded in the same statistics, even if they would normally be regarded as foreigners.

In the early 1990's, prompted by the dramatic increase in immigration, German policy towards *Spätaussiedler* undertook noticeable changes. The recognition criteria for Ethnic Germans were tightened and funding for integration programs was cut.

2. The quantitative dimension and changes in legislation

After the walls and the barb wire came down, the relaxed exit regulations in the countries of Eastern Europe caused the influx of Ethnic Germans to rise dramatically in a single year (see Figure 1). In 1989 and 1990 alone, nearly 800,000 Ethnic Germans came to Germany. Considering the increase in foreign immigrants and refugees that took place during the same period, it is evident that Germany suddenly had to deal with a whole new situation. Taking into account all groups of immigrants and refugees, Germany recorded more immigration during the early 1990s than the United States, Canada, and Australia combined. This shows the true dimension of migration to Germany.

In consequence, this development has led to social tension and acceptance problems for immigrants and Ethnic Germans in German society. These problems were aggravated as the first signs of the economic difficulties resulting from the German reunification process became apparent. Politicians felt compelled to react, and they did this by tightening the refugee legislation, but also by limiting the influx of Ethnic Germans. The recognition practice became a lot stricter, the budget for integration programs was cut again, and the German Parliament – remarkable enough – introduced a quota for Ethnic Germans at the end of 1992. From then on, no more than about

200,000 Ethnic Germans per year were to come to Germany. This decision has been effective, although it never formally became a law.

The immigration statistics reflect the effect of these legal changes. Since the introduction of the quota, the influx of Ethnic Germans has dropped significantly. Further legislative changes reduced that number even more in the mid-90s. The level is now quite stable at about 100,000 persons per year.

At the same time, the circumstances under which immigration of foreigners takes place, have changed: Today more foreigners emigrate from Germany than immigrate into the Federal Republic. After all, one of the main features of an immigration country without immigration laws is the high fluctuation of migrants. With the exception of Ethnic Germans, Germany has traditionally been prone to a high degree of emigration to other countries. The comparison with classical immigration countries therefore also has to account for the fact that net migration in those countries does not differ as much from the absolute number of immigrants as it does in Germany – at least so far as the outflows are recorded or estimated.

Let me give you some numbers to illustrate this fact: While an annual average of over a million people came to Germany in the 1990s, between 600,000 and 800,000 people moved away. Net migration has been around 350,000 people per year since 1995. From 1997 on, this balance became negative for the first time since the early 1980s. This trend, in combination with a lower influx of ethnic Germans, has been quite a relief for Germany's situation as an immigration country in the center of Europe. (Note that while the outflows from Germany might suffer from significant measurement errors, there are no official emigration statistics for the US or Canada. This is not related to the ideology of a classical immigration country, but to the fact that those countries have no population registers.)

One major reason for the decline in Ethnic German immigration was the introduction of a language test, which poses an insurmountable obstacle to many potential Ethnic German immigrants. Another reason, of course, is the fact that

continuing migration to Germany has significantly reduced the number of remaining Ethnic Germans in Eastern Europe. A "natural" end to the influx, however, is currently not in sight. Although it could always be politically mandated, this would almost certainly cause a last minute panic.

An estimated 200,000 Ethnic Germans are already in possession of an entry visa and have virtually packed their bags. In addition, there is a large "hidden reserve" of potential Ethnic German immigrants who have not yet applied for a visa, but are expected to do so if immigration were to be stopped. A careful regulation of the influx therefore remains necessary. In most respects, this corresponds to the view held by all political parties represented in the German Parliament.

Nevertheless, the European history of migration since 1989 shows an enormous susceptibility to radical political changes. Take, for example, the refugee situation after the civil wars in Yugoslavia, or the economic, social, and political situation in Russia, which remains critical. East-west migration flows react to such changes on the European continent like a high-sensitivity seismograph. The possibility that this might put the pressure on more Ethnic Germans to migrate to Germany can therefore not be ruled out.

With regard to the composition of Ethnic German immigrants, there are two striking facts – a shift in the country of origin and a shift in the age-structure. Ten years ago, Ethnic Germans from Poland and Romania made up a large percentage of the overall influx. As Figure 2 suggests, these groups account for about half of all Ethnic German immigrants since 1950. But the picture is quite deceptive. In fact, Ethnic Germans from Poland and Romania have played an insignificant role since 1993. In the case of Poland, this can be explained through the rapid development of democratic structures and the successful transformation from a planned to a market economy, which causes people to stay. Today, temporary migration from Poland to Germany plays a larger role. Incidentally, this also contributes to shadow market activities in Germany. In the case of Romania, on the other hand, the migration process of Ethnic Germans is almost complete.

More than 90 percent of all Ethnic Germans now come from the former Soviet Union, especially from Kazakhstan. This is important insofar as Ethnic Germans from Poland, and even from Romania, find it easier to integrate into German society. They are also more successful on the labor market because they show a higher degree of education and training overall. Today, new arriving Ethnic Germans often face the same problems on the labor market as foreigners.

The second important fact is the shift towards younger Ethnic Germans, which is obvious from Figure 3. The rapid increase in migration in the late 1980s was largely due to the higher percentage of young immigrants. For the last few years, Ethnic Germans under 25 years of age have made up about 45 percent of all newcomers – up from only 35 percent 15 years ago. This represents an increase of almost one-third. The age structure of immigrating Ethnic Germans therefore differs significantly from Germany's total population.

The percentage of those participating in the labor market – over 50 percent – is much higher among Ethnic Germans than among the native population. Between 1988 and 1995 alone, from 2 million total Ethnic German immigrants, 1.1 million entered the labor force. Although this slows down the aging of German society and has favorable demographic effects, it also causes a lot of problems in terms of social integration as well as education, training, and employment.

3. Social and economic effects

Before the dramatic increase in immigration, the integration of Ethnic Germans took place in a virtually "quiet" manner. Admittedly, a tendency towards ghettoization and a difficult labor market situation for certain groups did exist in earlier years. The public, however, only became aware of this problem by the end of the 1980s when, for instance, housing related problems emerged, and the presence of Ethnic Germans could no longer be overlooked. Since then, the same problems as those experienced in the integration of foreigners, keep arising.

Today, the concept of assimilation no longer applies to many Ethnic Germans. In the past, more older people immigrated, who often had closer ties to Germany in terms of language or culture, whereas the majority is now composed of younger Ethnic Germans, for whom the opposite is true. They are the same age as the second generation of immigrants whose parents came to Germany as foreign workers in the 50s and 60s. But the big difference is that they did not grow up in Germany, they have serious language problems (despite passing a language test), and they basically find no cultural point of reference in Germany. This must almost inevitably lead to isolation and segregation tendencies, and it becomes an enormous obstacle to economic integration. The reduction of funding for integration programs contributes to this trend. At the same time, however, people are showing less willingness to make use even of the existing offers. Politics and society will have to attend to the question whether the assimilation strategy should be replaced by the concept of cultural pluralism.

One possible consequence would be to enhance the role of the Russian language in the school system. This would, however, contradict the notion that Ethnic Germans are part of the German people. It is therefore safe to assume that the assimilation concept will continue to dominate, even if it has lost some credibility.

In the early 1990s, Ethnic Germans became increasingly ghettoized, even to a greater extent than foreign immigrants. Newcomers moved in with friends and relatives who had already settled in Germany. Although the beginning creation of network structures among Ethnic Germans makes sense economically, it sends out a negative integration signal, which had and still has an unfavorable impact on employment prospects. Along with that came an increase in crime and violence among Ethnic Germans.

The legislative response to this development was the so-called *Wohnortzuweisungsgesetz*, or "Assigned Place of Residence Act." This law ties welfare payments to a particular place of residence that is assigned to every newcomer. On the one hand, this has led to a decentralization of Ethnic Germans. But on the other hand, it restricted the freedom of movement of this group considerably. If the influx of

Ethnic Germans remains at the same low level, this piece of legislation might be removed in the near future.

With the exception of these restrictions, the labor law treats Ethnic Germans – contrary to foreign workers – just like native workers. In this respect, their chances to succeed on the labor market are much better than those of foreign workers. Despite this fact, they experience in many cases difficulties with economic integration that are quite similar to those of foreign immigrants in Germany. While for some members of both migrant groups occupational integration has been quick and easy, others have serious problems. In general, however, the difficulties for foreigners are much more severe.

The dominance of Ethnic Germans from the former Soviet Union went along with a change in the educational and occupational structure of *Spätaussiedler* as a whole group. The majority of professions among Ethnic Germans are still in the fields of industry, manufacturing, and simple services. In recent years the service sector has outweighed industrial professions. At the same time, however, a growing number of Ethnic Germans have professions in agriculture and forestry, or in fields that cannot even be categorized according to German qualification standards. In many cases, their qualifications do not meet market demand, or their education and training is practically non-existent. All this reduces the labor market prospects for Ethnic Germans further, and they are often limited to simple services or physical labor.

In Germany as well as in other countries traditional industrial manufacturing jobs are in rapid decline. Technological progress takes its toll. It also offers new job opportunities in the service and technology sectors, but most of those jobs require high qualifications – at least at present. As a result of this development, less qualified workers in Germany face an exceptionally high percentage of unemployment, even in an international comparison. Another reason for this dilemma is that Germany has great difficulties in creating a "service culture," simple services, and a low-wage sector. In this respect, we are definitely lagging behind other countries, and that hurts our employment situation.

The negative effects on the less qualified German workers are even more severe for Ethnic Germans – as well as foreign immigrants. Since there is often no demand for their qualifications and job experience, the consequence is unemployment. This especially affects Ethnic Germans from the former Soviet Union. An additional problem is that a large percentage of young Ethnic Germans, like young foreign immigrants, have not graduated from high school and lack vocational training. This has partly to do with information deficits, but it is also due to the fact that their families, out of financial considerations, find it more important for their children to take up work as soon as possible than to get quality education and training. Unemployment then often becomes a permanent state of affairs, and it comes as no surprise that Ethnic Germans, as well as foreign workers, are overrepresented among the long-term unemployed, namely those who have been searching for a job for more than a year.

According to the available data, the year 1997 witnessed only a mild increase in unemployment among Ethnic Germans, back up to the level where it previously was in 1990 and 1993 (see Figure 4). We have to take into account, however, that Ethnic Germans are taken out of the separate unemployment statistics after five years, since they are then only recorded as Germans. So there are no total numbers available. It is evident that unemployment among Ethnic Germans has not declined along with the number of newcomers. On the contrary, the rise in unemployment even exceeded the number of newcomers in 1997.

Of course, these findings also have to account for the fact that the total number of Ethnic Germans keeps growing with every newcomer. It can therefore be said that the integration of Ethnic Germans into the labor market was acceptably high in the economically better times right after German reunification. The economic integration in the late 1990s, however, was less successful. Unemployment among Ethnic German workers has definitely gone up.

The major problem is an obvious one: Well-directed job training measures – especially for young Ethnic Germans – are necessary to prevent them from being permanently outclassed. The improvement of language skills should receive special

attention. Considering that Germany is the European country with the highest rate of immigration, it is quite surprising anyway that language has played a minor role in the German integration programs. There are various offers, but they are on a voluntary basis and not available everywhere. Germany also places too much emphasis on government-sponsored integration programs alone. In the United States, Canada, and the United Kingdom, government assistance for immigrants is more limited. Rather than relying on the welfare state, their systems encourage private initiative, ethnic networks, and family assistance. Germany may have to reconsider its course accordingly to complement well-designed government integration programs.

Now, it would certainly be wrong to view the social and economic integration of *Spätaussiedler* largely from a negative perspective. In fact, the German integration efforts have been quite successful, considering the high number of migrants. Various studies show that the German economy has definitely profited from the continuous influx of foreigners and Ethnic Germans. This holds also true for the early 1990s. When the economic situation deteriorated further, however, the positive effects weakened. The overall economic impact of immigration is still positive, but the negative tendencies, such as the growing welfare expenditure for immigrants and Ethnic Germans, are gaining significance.

The rising burden for the welfare state, however, has more to do with the particular characteristics of the new migrants than with their behavior. Equally defined natives cause even higher welfare payments than the immigrants. This shows that there might be options to obtain even better economic results from a systematic German immigration policy and to counteract against any negative tendencies.

4. Perspectives

Germany must now attend to the question whether its immigration policy needs a fundamental realignment, and whether the special treatment of Ethnic Germans should be maintained. At any rate, the immigration process has to become more transparent and

predictable, and this has to be done immediately because the social acceptance of immigration depends on it. What is standard procedure for countries like Canada and the United States – setting quotas and selection criteria for the admission of immigrants – is still taboo in Germany, but in the medium term little alternatives to this kind of policy will exist.

From an economic viewpoint, an immigration law in Germany seems inevitable. There is no other way to select immigrants on the basis of economic demands while keeping political control. The same applies to the question of predictability. Many Germans are uneasy with immigration and immigrants because the scope of annual immigration cannot be calculated in any way, and this causes a feeling of helplessness. Countries like Canada or Australia demonstrate how to handle the issue in a more sensible manner without sacrificing social integration on the altar of pure calculation. On the contrary, immigration is so widely accepted in countries like Canada not only because of its long tradition of immigration, but also because of its self-confidence that allows to shape immigration actively instead of taking it for granted.

Of course, even in Canada and the United States there is a rising debate about the dimensions of future migration policies. However, this debate seems to be less marked or controversial and is based on a better conceptual basis of a national migration policy. The current situation in Germany is paradoxical. While the influx of Ethnic Germans is *de facto* regulated, no similar structure exists for foreign immigrants. The actual number of Ethnic German newcomers is currently about 50 percent below the quota,

- the language test is the first sign of a selection mechanism,
- applications can be sent in from abroad,
- integration programs exist, even if they have been reduced, and
- the freedom of movement is limited at first.

That is exactly what a general German immigration law could be based upon comparable to those applied in Canada and the US in addition to selection criteria and mechanisms for non-ethnic German migrants. There is no reason why this process

should not be used in a comprehensive regulatory system for immigration to Germany. All groups of immigrants, in Germany as in other countries, should find themselves under a common legal roof that regulates their recognition, admission, and integration. This does not at all question the constitutionally guaranteed admission of Ethnic Germans, whatever the long-run perspectives of this guarantee are.

But such a system requires that people face uncomfortable truths, that they first of all define their own interests, and that they dare to select immigrants according to their interests. People also have to admit to themselves that the natural purpose of an immigration law is to limit immigration. To achieve this is not going to be easy in Germany, since we have had heated debates for years about whether or not Germany is an immigration country at all. Even though the facts speak for themselves, we are far from putting this fight over terminology to rest.

The conflicting interests of our European neighbors add to the problem. So far, they have relied on Germany to absorb the largest share of all immigrants and refugees in Europe. In the early 1990s, Germany's share was at times as high as 70 percent. A German immigration law would naturally change the situation, and our neighbors may face the problem of absorbing more immigrants themselves.

In other words, the European Union will soon have to engage in a common effort to control and distribute immigration from so-called third countries unless it wants to trigger a competition for the strictest anti-immigration legislation. The upcoming EU expansion to the east will cause potential internal migration, which makes an EU-wide regulation even more necessary. The citizens of the new member countries will likely have to accept limited freedom of movement for the first few years.

But migration flows will still take place – not only from east to west, but also vice versa – and their scope will depend on how successfully the eastern European countries can be integrated into the EU. For reasons of foreign and economic policy, the period of limited freedom of movement will have to be relatively short. Supporting measures to

control immigration from outside the EU will be necessary to complete this task adequately.

Sooner or later, Germany will have to join the group of countries that systematically control immigration through quotas and selection criteria. Changing the way we see ourselves requires self-confidence and the awareness of a national identity. That will involve a lot of work for our country and our society, which, in reality, is already pretty colorful and mixed. Nevertheless, the historically and legally unique role of Ethnic German immigration will remain. We will take it with us into the next century.

Aussiedler seit 1989 - Bilanz und Perspektiven

Die Einreise deutschstämmiger Spätaussiedler in die Bundesrepublik Deutschland ist ein weltweit einzigartiger Vorgang. In keinem Land der Welt findet eine derart historisch bedingte und verfassungsrechtlich begründete Zuwanderung einer bestimmten Volksgruppe statt. Auch die quantitative Dimension der Zuwanderung von Aussiedlern ist so erheblich, daß sie immer wieder zu innenpolitischen Diskussionen in Deutschland geführt hat. Das gilt insbesondere für die letzten zehn Jahre, die nach dem Fall des Eisernen Vorhangs einen deutlichen Anstieg des Aussiedlerzuzugs nach Deutschland gebracht haben.

Im Ausland – zumal sicher in einem traditionellen Einwanderungsland wie Kanada – ist im allgemeinen das Erstaunen darüber groß, daß Deutschland bislang auf eine gesetzliche Steuerung der Immigration von Ausländern weitgehend verzichtet. Um so überraschender erscheint deshalb die Tatsache, daß die Einreise von Spätaussiedlern de facto zuwanderungsrechtlichen Bestimmungen und Begrenzungen unterworfen ist. Grund genug, einmal näher hinzuschauen. Grund genug aber auch, sich aus deutscher Sicht zu fragen, was von den kanadischen Erfahrungen mit Zuwanderung möglicherweise zu lernen ist.

In meinem Vortrag möchte ich Sie zunächst mit den wichtigsten institutionellen Grundlagen sowie den wesentlichen Daten und Fakten zur Aussiedlerimmigration vertraut machen. Danach folgt eine kurze Betrachtung der ökonomischen Bedeutung dieser Zuwanderung. Zum Abschluß werde ich die Aussiedlerimmigration in den größeren Zusammenhang der Gesamtzuwanderung nach Deutschland einordnen. Dazu möchte ich einige Perspektiven aufzeigen und mit der Empfehlung enden, daß Deutschland von Kanada lernen sollte, selbstbewußt, aber eben auch aktiv gestaltend mit Zuwanderung umzugehen.

1. Historische und rechtliche Grundlagen

Die Einreise von Aussiedlern in die Bundesrepublik Deutschland vollzieht sich auf einer nur historisch zu erklärenden Grundlage. Zahllose Deutsche sind seit dem 18. Jahrhundert nach Osteuropa ausgewandert, ethnische Minderheiten im Deutschen Reich wiederum wurden durch die schon von Bismarck in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts eingeleitete „Germanisierungspolitik“ zu Deutschen kraft Gesetzes. Die Gebietsverluste nach dem Ende des Ersten Weltkrieges machten viele von ihnen zu Ausländern.

Unter dem Terrorregime des Nationalsozialismus wurden wahnwitzige Umsiedlungs- und Vernichtungspläne für die einheimische Bevölkerung in den eroberten osteuropäischen Territorien umgesetzt, wieder andere Gruppen wurden zwangsgermanisiert, und es kam zu Umsiedlungen Deutscher in diese Gebiete. Das Ende des Zweiten Weltkrieges schließlich machte rund 15 Millionen deutsche Staatsangehörige zu Flüchtlingen und Vertriebenen. 1950 ergab die erste Nachkriegsvolkszählung in Westdeutschland, daß annähernd 10 Millionen Heimatvertriebene aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten in der Bundesrepublik Deutschland lebten. Das entsprach einem Bevölkerungsanteil von beinahe 20 Prozent.

Unverändert lebten und leben bis zum heutigen Tag jedoch zahlreiche Deutschstämmige und ihre Nachkommen außerhalb Nachkriegsdeutschlands. Ihre genaue Zahl läßt sich allenfalls vage auf heute noch mehrere hunderttausend Personen schätzen und hängt von den Anerkennungskriterien ab. Für diesen Personenkreis sieht die deutsche Verfassung im Grundgesetzartikel 116 bis heute zunächst die deutsche Volkszugehörigkeit und ab dem Zeitpunkt der Einreise nach Deutschland auf Antrag die Staatsangehörigkeit vor. Das „Bundesvertriebenengesetz“ regelt die Einzelheiten der Anerkennung und Aufnahme als Spätaussiedler. Generell ist dafür der Nachweis erforderlich, sich zum „Deutschtum“ zu bekennen, was an Merkmalen wie Abstammung, Sprache und Kultur festgemacht wird. Das gleiche Gesetz regelt Eingliederungsleistungen – etwa zinsgünstige Darlehen und Sprachkurse – für Spätaussiedler.

Um es auf einen Nenner zu bringen: wer als Spätaussiedler von den Behörden anerkannt wird, erhält die Einreiseerlaubnis, wird nach der Einreise nach Deutschland auf Antrag deutscher Staatsangehöriger, und erwirbt damit sämtliche Rechte und Pflichten eines Staatsbürgers. Hierfür gelten keinerlei Wartezeiten. Das macht einen der großen Unterschiede zur Immigration von Ausländern aus, die erst nach mehrjähriger Wartezeit deutsche Staatsbürger werden können. Übrigens sind die deutschstämmigen Aussiedler fast ausnahmslos Doppelstaatsbürger. Sie dürfen also ihren ausländischen Paß neben dem deutschen behalten, was für Ausländer nur in Ausnahmefällen möglich ist. Ihre Familienmitglieder erhalten ein Zuzugsrecht nach Deutschland auch dann, wenn sie selbst nicht als Aussiedler anerkannt werden. Sie gehen in die Aussiedlerstatistik ein, unabhängig davon, ob sie in Wirklichkeit als Ausländer anzusehen sind.

Zu Beginn der neunziger Jahre trat eine merkliche Veränderung in der Aussiedlerpolitik der Bundesrepublik Deutschland ein. So wurden die Anerkennungskriterien verschärft und die Eingliederungshilfen reduziert. Das geht ursächlich zurück auf die dramatische Entwicklung der Zuzugszahlen von Aussiedlern.

2. Quantitative Dimension und rechtliche Veränderungen

Die erleichterten Ausreisebedingungen in den osteuropäischen Staaten seit dem Fall von Stacheldraht und Mauern ließen den Zuzug von Spätaussiedler binnen eines Jahres explosionsartig nach oben schnellen (siehe Abb. 1). Allein 1989 und 1990 kamen knapp 800.000 Spätaussiedler in die Bundesrepublik. Wenn man dazu noch berücksichtigt, daß im gleichen Zeitraum auch die Ausländerzuwanderung sowie das Flüchtlingsaufkommen stark gestiegen sind, dann wird die völlig veränderte Situation deutlich, in der sich Deutschland plötzlich befand. Alle Zuwanderergruppen und Flüchtlinge zusammengenommen hat Deutschland zu Beginn der neunziger Jahre mehr Zuwanderung erfahren als die USA, Kanada und Australien zusammen. Das zeigt die wahre Dimension der Immigration nach Deutschland.

Diese Entwicklung hat zu erheblichen sozialen Spannungen und zu Akzeptanzschwierigkeiten sowohl von Ausländern als auch von Aussiedlern in der deutschen Gesellschaft geführt. Sie wurden noch dadurch verstärkt, daß zugleich die ersten deutlichen Anzeichen für die gravierenden ökonomischen Anpassungsschwierigkeiten im Zeichen der deutschen Wiedervereinigung sichtbar wurden. Die Politik sah sich gezwungen zu reagieren. Sie tat dies unter anderem mit einer Verschärfung des Asylrechts, aber eben auch mit Zuzugsbeschränkungen für Aussiedler. Die Anerkennungspraxis wurde wesentlich strenger, Integrationshilfen wurden gedrosselt, und – bemerkenswerterweise – beschloß das deutsche Parlament Ende 1992 eine Quotenregelung für Spätaussiedler. Es sollten fortan nicht mehr als etwa 200.000 Aussiedler pro Jahr einreisen dürfen. Dieser Beschluß hat Wirkung entfaltet, auch wenn er nicht formell Gesetzeskraft erlangt hat.

Die Folgen dieser rechtlichen Änderungen lassen sich an der Einreisestatistik unmittelbar ablesen. Die Zuwanderung von Aussiedlern ist seitdem drastisch zurückgegangen. Weitere Gesetzesänderungen haben die Zuzugszahlen seit Mitte der neunziger Jahre nochmals sinken lassen. Gegenwärtig scheinen sie sich auf einem Niveau von rund 100.000 Personen jährlich einzupendeln.

Parallel dazu findet auch die Ausländerimmigration gegenwärtig unter veränderten Vorzeichen statt: Aus einem positiven Wanderungssaldo ist ein negativer Saldo geworden. Es gehört zu den Grundkennzeichen eines Einwanderungslandes ohne Einwanderungsgesetz, daß eine hohe Fluktuation von Immigranten zu beobachten ist. So ist in Deutschland – mit Ausnahme der Spätaussiedler – neben hohen Zuzugszahlen traditionell auch eine starke Abwanderung zu beobachten. Dadurch relativiert sich der eben angestellte Vergleich zu den klassischen Einwanderungsländern, bei denen der Wanderungssaldo bei weitem nicht so stark von den absoluten Zuzugszahlen abweicht – jedenfalls, soweit wir dies wissen.

In Deutschland standen Zuzügen von 1.000.000 und mehr Personen in den neunziger Jahren jeweils auch Fortzüge von 600.000 bis 800.000 Personen gegenüber. Der durchschnittliche Wanderungssaldo aus Zu- und Fortzügen bewegte sich bis 1995

um rund 350.000. Seit 1997 ist dieser Saldo erstmals seit Beginn der achtziger Jahre wieder negativ: es reisen also mehr Personen aus Deutschland aus als ein. Dieser Trend hat in Kombination mit der Reduzierung des Aussiedleraufkommens zu einer spürbaren Entspannung der Situation Deutschlands als Einwanderungsland in der Mitte Europas beigetragen. Im Gegensatz zu Deutschland, wo die Erfassung der Fortzüge unvermeidbaren Meßfehlern unterliegt, gibt es in den USA und Kanada keine offiziellen Auswanderungsstatistiken. Dies entspringt nicht der Ideologie eines Einwanderungslandes, sondern ist die Konsequenz der Tatsache, daß diese Länder kein Bevölkerungsregister kennen.

Für die erneut rückläufige Entwicklung der Aussiedlerzahlen war vor allem die Einführung eines Sprachtests für potentielle Spätaussiedler verantwortlich, der für manche Ausreisewilligen zur unüberwindlichen Hürde geworden ist. Gewiß hat zu dieser Entwicklung auch beigetragen, daß die Zahl der noch in Osteuropa lebenden potentiellen Aussiedler durch den anhaltenden Zuzug nach Deutschland zurückgegangen ist. Ein „natürliches“ Ende der Aussiedlermigration ist zur Zeit jedoch nicht absehbar. Es könnte zwar politisch jederzeit beschlossen werden, doch das würde zu einer Torschlußpanik führen.

Schätzungsweise haben mehr als 200.000 deutschstämmige Aussiedler die Einreisegenehmigung nach Deutschland bereits in der Tasche und sitzen sprichwörtlich auf gepackten Koffern. Auch die „stille Reserve“ derjenigen potentiellen Aussiedler, die sich noch gar nicht um Anerkennung bemüht haben, das aber in einem solchen Fall voraussichtlich umgehend nachholen würden, ist noch zu veranschlagen. Deshalb spricht alles dafür, den Aussiedlerzuzug weiterhin behutsam zu steuern. Das ist im wesentlichen auch die Auffassung aller im Parlament vertretenen Parteien.

Dessen ungeachtet zeigt die europäische Migrationsgeschichte seit 1989 eine enorme Anfälligkeit für politische Umbruchsituationen. Hinzuweisen sei nur auf das hohe Flüchtlingsaufkommen infolge der Bürgerkriege im ehemaligen Jugoslawien oder die nach wie vor angespannte ökonomische, soziale und politische Lage Rußlands, die Migrationsentscheidungen beeinflußt. Auf Veränderungen in dieser Hinsicht reagieren

die Ost-West-Wanderungen innerhalb des europäischen Kontinents wie ein hochempfindlicher Seismograph. Es ist nicht völlig ausgeschlossen, daß von dieser Seite ein neuer Wanderungsdruck für potentielle Aussiedler entstehen könnte, der sie zu verstärkten Bemühungen um die Übersiedlung nach Deutschland veranlassen könnte.

Was die Zusammensetzung der Aussiedlergruppen angeht, so fällt vor allem zweierlei auf: Es hat zum einen eine erhebliche Verschiebung hinsichtlich der Herkunftsländer gegeben. Spätaussiedler aus Polen und Rumänien waren noch vor zehn Jahren große Gruppen unter den neu einreisenden Aussiedler. Die Verteilungsanalyse in Abb. 2 zeigt, daß sie seit 1950 etwa die Hälfte der Aussiedler stellen. Doch das Bild trügt. In Wirklichkeit spielen ethnisch Deutsche aus Polen und Rumänien seit 1993 praktisch keine Rolle mehr unter den Neueinreisenden. Für Polen erklärt sich das nicht zuletzt aus der vergleichsweise raschen Entwicklung demokratischer Strukturen und der bislang recht erfolgreichen Transformation von der Plan- zur Marktwirtschaft, was die Menschen zum Bleiben veranlaßt. Heute spielt deshalb eine temporäre Migration von Polen nach Deutschland eine größere Rolle, die auch für die deutsche Schattenwirtschaft von Bedeutung ist. Im Falle Rumäniens ist dagegen der Emigrationsprozeß von ethnisch Deutschen annähernd abgeschlossen.

Über 90 Prozent der nach Deutschland einreisenden Aussiedler kommen heute aus dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion, vor allem aus Kasachstan. Das ist insofern von einiger Relevanz, als die Integrationsfähigkeit der Spätaussiedler aus Polen, aber auch aus Rumänien, prinzipiell höher zu veranschlagen war und sie im Ganzen auch ein besseres Qualifikationsniveau mitbrachten, also auf dem Arbeitsmarkt erfolgreicher waren. Heute stehen ethnisch Deutsche vor teils identischen Arbeitsmarktproblemen wie Ausländer.

Ein zweiter wichtiger Aspekt ist die Gewichtsverlagerung hin zu jüngeren Aussiedlern, wie er sich aus Abb. 3 ergibt. Der starke Anstieg der Aussiedlerzahlen zum Ende der achtziger Jahre ist vor allem auf den gewachsenen Anteil junger Aussiedler zurückzuführen. So stellen die unter 25jährigen seit einigen Jahren rund 45 Prozent der jährlichen Neueinreisenden, während es vor nicht einmal 15 Jahren

lediglich rund 35 Prozent waren. Das entspricht einem Zuwachs um fast ein Drittel. Damit weist die Altersstruktur der zuziehenden Aussiedler eine markant andere Schichtung auf, als dies bei der deutschen Gesamtbevölkerung der Fall ist.

Insgesamt ist der Anteil der Erwerbspersonen unter den Aussiedlern höher als bei der einheimischen Bevölkerung. Er liegt deutlich über 50 Prozent. Allein zwischen 1988 und 1995 sind auf diese Weise bei einem Gesamtzuzug von rund 2 Millionen Aussiedlern 1,1 Millionen zusätzliche Erwerbspersonen in den deutschen Arbeitsmarkt gelangt. Was aus demographischen Gesichtspunkten zu begrüßen ist und die Überalterung der deutschen Gesellschaft lindert, wirft andererseits hinsichtlich der sozialen Integration sowie der Ausbildungs- und Beschäftigungsperspektiven eine Vielzahl von Fragen auf.

3. Soziale und ökonomische Auswirkungen

Insgesamt ist die Integration von Spätaussiedlern bis zum Anstieg der Zuzugszahlen gewissermaßen „lautlos“ erfolgt. Zwar waren auch in früheren Jahren gewisse Tendenzen hin zu einer Ghettoisierung und einer schwierigen Arbeitsmarktsituation einzelner Gruppen erkennbar. Ins öffentliche Bewußtsein ist dies aber erst seit dem Ende der achtziger Jahre gedrungen, als nicht zuletzt Probleme der räumlichen Unterbringung in den Vordergrund traten und die Anwesenheit von Aussiedlern endgültig „unübersehbar“ wurde. Seitdem treten, ähnlich wie bei der Ausländerintegration, soziale Spannungen auf.

Das Konzept der Assimilation gilt mittlerweile für deutschstämmige Aussiedler nur noch in eingeschränktem Maße. Während in früheren Jahren überwiegend ältere Aussiedler einreisten, die oft tatsächlich noch eine kulturelle und sprachliche Beziehung zu Deutschland mitbrachten, sind heute junge Aussiedler in der Überzahl, für die das Gegenteil zutreffend ist. Sie sind gleichaltrig mit der zweiten Ausländergeneration in Deutschland, deren Eltern in den fünfziger und sechziger Jahren als Gastarbeiter in die Bundesrepublik gekommen waren. Aber sie sind im Gegensatz zu ihnen eben nicht in

Deutschland aufgewachsen, haben (ungeachtet eines bestandenen Sprachtests) gravierende Sprachdefizite und im Grunde keinen ernsthaften kulturellen Bezugspunkt zu Deutschland. Das führt fast unweigerlich zu Einigelungs- und Ausgrenzungstendenzen, und es erschwert die ökonomische Integration massiv. Die aus Kostengründen vorgenommenen Reduktionen der staatlichen Eingliederungsmaßnahmen tragen mit zu diesem Trend bei, wobei gleichzeitig auch die Bereitschaft nachgelassen hat, solche Integrationsangebote überhaupt anzunehmen. Politik und Gesellschaft werden angesichts dessen die Frage zu beantworten haben, ob die Assimilationsstrategie durch das Konzept des kulturellen Pluralismus ersetzt werden soll, was etwa bedeuten könnte, die russische Sprache in der schulischen Bildung stärker zu berücksichtigen. Letztlich liefe das jedoch dem gedanklichen Konstrukt zuwider, das hinter der Zuwanderung von Aussiedlern steht und von ihrer deutschen Volkszugehörigkeit ausgeht. Insofern wird das Assimilationskonzept sicher dominant bleiben, selbst wenn es an Glaubwürdigkeit inzwischen eingebüßt hat.

Stärker noch als bei den Ausländern konnte bei den in Deutschland lebenden Aussiedlern zu Beginn der neunziger Jahre eine auffällige Ghettoisierung festgestellt werden. Neueinreisende Spätaussiedler zogen zu Bekannten und Verwandten nach, die schon zuvor nach Deutschland gekommen waren. Ungeachtet der ökonomisch durchaus sinnvollen Bildung aussiedlerspezifischer Netzwerkstrukturen ging davon ein negatives Integrationssignal aus, das unweigerlich auch die Beschäftigungsaussichten ungünstig beeinflusst hat. Auch ein Anstieg der Kriminalität und Gewaltbereitschaft unter Aussiedlern konnte in diesem Zusammenhang beobachtet werden.

Die Politik hat hierauf zu Beginn des Jahres 1996 mit dem „Wohnortezuweisungsgesetz“ reagiert, das den Sozialhilfeanspruch neueingereister Aussiedler an ihren Verbleib am einmal zugewiesenen Wohnort koppelte. Damit konnte einerseits eine Dezentralisierung der Unterbringung von Aussiedlern erreicht werden, andererseits aber bedeutet dies einen nicht unerheblichen Eingriff in die Freizügigkeit dieser Gruppe. Möglicherweise kann dieses Gesetz in absehbarer Zeit wieder aufgehoben werden, wenn sich die Zuzüge von Aussiedlern auf dem heutigen niedrigen Niveau dauerhaft stabilisieren sollten.

Von der eingeschränkten Wohnortwahl abgesehen, sind ethnisch Deutsche – im Unterschied zu Ausländern – den Einheimischen sofort nach ihrer Ankunft in Deutschland und ihrer Einbürgerung arbeitsrechtlich gleichgestellt. Insofern verfügen sie über ungleich günstigere Startvoraussetzungen auf dem Arbeitsmarkt. Dennoch weisen sie sehr ähnliche ökonomische Integrationschwierigkeiten auf wie Ausländer in Deutschland.

Während für sehr viele Angehörige beider Migrantengruppen die berufliche Integration recht rasch und reibungslos verlaufen ist, ergeben sich für einen Teil von ihnen erhebliche Probleme. Grundsätzlich sind die Schwierigkeiten für Ausländer allerdings noch gravierender.

Die Dominanz der Spätaussiedler aus der ehemaligen Sowjetunion ist mit einer Veränderung in der Ausbildungs- und Berufsstruktur der ethnisch Deutschen einhergegangen. Es überwiegen unverändert industrielle, handwerkliche sowie Berufe im einfachen Dienstleistungsbereich, wobei zuletzt der Anteil industrieller Berufe zugunsten von Dienstleistungsberufen zurückgegangen ist. Zugleich aber wächst der Anteil von Aussiedlern mit land- und forstwirtschaftlichen oder nach deutschen Qualifikationsmaßstäben gar nicht zuzuordnenden Berufen. Vielfach stimmen die Qualifikationen mit dem Marktbedarf nicht überein, ebenso häufig ist gar keine qualifizierte Ausbildung vorhanden. All das macht die Arbeitsmarktperspektiven von Aussiedlern nicht einfacher und beschränkt sie oft auf einfache Dienstleistungen oder körperliche Arbeit.

Zur Zeit ist bekanntlich nicht nur in Deutschland das Arbeitskräfteaufkommen in der klassischen industriellen Fertigung stark rückläufig. Der technische Fortschritt fordert hier seinen Tribut. Er bietet zugleich auch neue Beschäftigungschancen im Dienstleistungs- und Technologiebereich, doch sind das bislang überwiegend Tätigkeiten, die eine höhere Qualifikation voraussetzen.

Als Folge dieser Entwicklung ist in der deutschen Erwerbsbevölkerung der Anteil der Geringqualifizierten an allen Arbeitslosen besonders hoch, auch im internationalen

Vergleich. Das resultiert auch daraus, daß Deutschland sich ausgesprochen schwer damit tut, eine echte „Dienstleistungskultur“ zu entwickeln, einfache Serviceangebote und einen Niedriglohnsektor zuzulassen. Hier hinken wir der Entwicklung in manchen anderen Staaten eindeutig hinterher, zu Lasten der Beschäftigung.

Was schon einheimische geringer Qualifizierte negativ betrifft, wirkt sich auf viele Spätaussiedler – und analog dazu viele Ausländer – um so gravierender aus. Ihre Qualifikation und Berufserfahrung wird oft genug nicht nachgefragt und hat Arbeitslosigkeit zur Folge. Das betrifft Aussiedler aus der ehemaligen Sowjetunion in besonderer Weise. Hinzu kommt, daß vor allem bei jugendlichen Aussiedlern, ähnlich wie bei jungen Ausländern, ein besonders hoher Anteil von Personen ohne beruflichen Abschluß anzutreffen ist. Das hat mit Informationsdefiziten zu tun, liegt aber oft auch daran, daß die Familien aufgrund ihrer Einkommenssituation einen zügigen Beginn der Erwerbstätigkeit ihrer Kinder für wichtiger halten als eine qualifizierte Ausbildung. Auf diese Weise wird Arbeitslosigkeit schnell zum Dauerzustand, und es überrascht nicht, daß Aussiedler wie Ausländer überproportional zu den Langzeitarbeitslosen gehören, die schon länger als ein Jahr nach einer Arbeit suchen.

Gemessen an den verfügbaren Zahlen, scheint die Arbeitslosigkeit von Aussiedlern im Jahr 1997 nur leicht auf das schon zuvor 1990 und 1993 erreichte Ausmaß gestiegen zu sein (siehe Abb. 4). Dabei ist allerdings zum einen zu berücksichtigen, daß Aussiedler nach fünf Jahren Aufenthalt in Deutschland definitionsgemäß nicht mehr separat in der deutschen Arbeitslosenstatistik erfaßt sind. Insofern liegen also keine Gesamtzahlen vor. Betrachtet man zum andern die zeitgleiche Entwicklung der Zuzugszahlen, dann wird deutlich, daß sich die Aussiedler-Arbeitslosigkeit nicht dem starken Rückgang der Zuzüge zwischen 1990 und 1991 angeglichen hat, sondern im Gegenteil 1997 die Zahl der Zuzüge sogar übertroffen hat.

Dieser Befund wird allerdings dadurch relativiert, daß auch die Gesamtzahl der Spätaussiedler in Folge der Zuzüge kontinuierlich wächst. Doch das heißt vor allem, daß die Arbeitsmarktintegration von Aussiedlern in der wirtschaftlich günstigeren Situation unmittelbar nach der deutschen Wiedervereinigung akzeptabel verlaufen ist.

Über die ökonomische Integration am Ende der neunziger Jahre bleibt die Aussage dennoch negativ. Die Arbeitslosigkeit der erwerbsfähigen Spätaussiedler ist unverkennbar gestiegen.

Das Hauptproblem liegt dabei offen zutage: gezielte Qualifizierungsmaßnahmen - gerade für junge Aussiedler - sind unerlässlich, um ihre dauerhafte Deklassierung zu verhindern. Dabei muß den Sprachkenntnissen ein besonderer Stellenwert zukommen. Es ist ohnehin erstaunlich, daß ausgerechnet Deutschland als dasjenige Land in Europa mit der weitaus meisten Zuwanderung hierauf bei seinen Integrationsangeboten an Migranten gleich wohl welcher Herkunft bislang kaum Wert gelegt hat. Es gibt zwar vielfältige Angebote, jedoch nicht flächendeckend und ohne obligatorischen Charakter. Im übrigen legt Deutschland hier einen noch zu starken Akzent auf staatliche Integrationsprogramme. In den USA, Kanada oder England sind die staatlichen Hilfen für Immigranten eher begrenzt. Nicht sozialstaatliche Unterstützung, sondern Eigeninitiative, ethnische Netzwerke und familiäre Unterstützung stehen stärker im Mittelpunkt. Möglicherweise wird Deutschland sein Integrationsangebot nicht nur zielgenauer gestalten, sondern auch darauf abstellen müssen.

Nun wäre es freilich verfehlt, die soziale und ökonomische Integration von Spätaussiedlern in Deutschland ausschließlich unter einem negativen Blickwinkel zu betrachten. Insgesamt ist die Integrationsleistung der deutschen Gesellschaft und Wirtschaft, gemessen an den Zuzugszahlen, sogar sehr hoch einzuschätzen. Diverse Untersuchungen zeigen, daß die deutsche Volkswirtschaft von der anhaltenden Zuwanderung von Ausländern und Aussiedlern durchaus profitiert hat. Jedoch gilt diese Feststellung vor allem bis zum Beginn der neunziger Jahre. Danach trifft sie nur noch eingeschränkt zu. Unterm Strich ist der ökonomische Effekt der Zuwanderung weiterhin positiv zu veranschlagen, aber die Negativtendenzen, die sich unter anderem auch in gestiegenen Sozialhilfeausgaben für Ausländer und Aussiedler niederschlagen, treten zunehmend in den Vordergrund.

Wenn man die zunehmende Belastung für den Wohlfahrtsstaat thematisiert, so muß man auch feststellen, daß der Anstieg dieser Lasten mehr mit den spezifischen

Charakteristika der Migranten nach Beruf, Alter und Geschlecht erklärt werden kann, als mit ihrem tatsächlichen Verhalten. Eine genau gleiche Gruppe Einheimischer verursacht sogar noch größere Wohlfahrtsausgaben. Diese Entwicklung deutet auf eine verfehlte Zuwanderungspolitik hin.

4. Perspektiven

Für Deutschland stellt sich angesichts dieser Zusammenhänge die Frage, ob eine grundsätzliche Neuorientierung seiner Zuwanderungspolitik angezeigt ist und ob dabei die Sonderregelungen für Aussiedler aufrecht erhalten werden sollen. In jedem Fall sind mehr Transparenz und Kalkulierbarkeit des Zuwanderungsverfahrens dringend angebracht, da davon auch die soziale Akzeptanz von Zuwanderung abhängt. Was für Staaten wie Kanada und die USA selbstverständlich ist - Quoten und Auswahlkriterien für die Zulassung von Zuwanderern zu benennen - ist in Deutschland bislang zwar noch tabu, doch mittelfristig wird kaum ein Weg an einer solchen Politik vorbeiführen.

Aus ökonomischer Sicht spricht alles für ein Zuwanderungsgesetz in Deutschland. Anders ist eine Auswahl von Zuwanderern auf der Grundlage von wirtschaftlichen Bedarfslagen nicht möglich. Anders ist auch Berechenbarkeit nicht zu erreichen. Das Unwohlsein mancher Deutschen gegenüber Zuwanderung und Zuwanderern rührt vor allem daher, daß der Umfang der jährlichen Zuwanderung bislang in keiner Weise kalkuliert werden kann und sich so der Eindruck der Hilflosigkeit einstellt. Länder wie Kanada oder Australien zeigen, wie man es vernünftig anpacken kann, ohne daß dabei die soziale Integration auf dem Altar von kühlen Rechenoperationen geopfert zu werden braucht. Im Gegenteil: gewiß gründet sich die hohe Akzeptanz von Zuwanderung, wie sie in Kanada vorzufinden ist, neben der langen Immigrationstradition auch auf das Selbstbewußtsein, die Zuwanderung in das eigene Land aktiv zu gestalten und nicht einfach nur als gottgegeben hinzunehmen.

Natürlich gibt es auch in Kanada und in den Vereinigten Staaten eine zunehmende Debatte über die Dimensionen der zukünftigen Einwanderungspolitik. Doch ist diese

Debatte weniger ausgeprägt und kontrovers und vollzieht sich auf der konzeptionellen Basis der nationalen Migrationspolitiken.

In Deutschland herrscht zur Zeit eine fast paradoxe Situation. Ausgerechnet die Einreise von Spätaussiedlern wird de facto gesetzlich gesteuert, während für Ausländer ähnliche Strukturen nicht vorhanden sind. Für Aussiedler gibt es eine Höchstquote, die zur Zeit sogar um 50 Prozent unterschritten wird,

- es gibt den Ansatz eines Auswahlmechanismus auf der Basis von Sprachtests,
- es gibt das Prinzip der Antragstellung vom Ausland aus,
- es gibt – wenn auch reduzierte – Integrationshilfen,
- es gibt eine zunächst eingeschränkte räumliche Freizügigkeit.

Genau darauf könnte – neben Auswahlprinzipien für nichtdeutsche Zuwanderer, die denen Kanadas und der USA ähneln könnten – ein deutsches Zuwanderungsgesetz aufbauen. Es spräche aus meiner Sicht nichts dagegen, dieses Verfahren in ein neues Gesamtsystem zur Regelung der Zuwanderung nach Deutschland zu übertragen. Alle Zuwanderergruppen gehören auch in Deutschland unter ein gemeinsames gesetzliches Dach, das ihre Zulassung, Aufnahme und Integration regelt. Der prinzipielle, verfassungsrechtlich garantierte Einreiseanspruch von Aussiedlern braucht dabei nicht in Frage gestellt zu werden, wie immer auch die langfristigen Überlebenschancen dieser Regelung einzuschätzen sein mögen.

Allerdings setzt ein solches System voraus, daß man sich unbequemen Wahrheiten stellt, die eigene Interessenlage überhaupt erst einmal näher definiert und sich dazu bekennt, eine Auswahl von Immigranten anhand dieser Interessenlage zu treffen. Dabei muß man sich vor allem eingestehen, daß ein Zuwanderungsgesetz seiner Natur nach nur ein Gesetz zur Begrenzung der Zuwanderung sein kann. Das zu tun, wird in Deutschland nicht ganz einfach werden, zumal wir seit langen Jahren hitzig darüber streiten, ob Deutschland überhaupt ein Einwanderungsland ist. Obwohl die Fakten eine eindeutige Sprache sprechen, sind wir weit davon entfernt, diesen Streit um Begriffe zu den Akten zu legen.

Hinzu kommt die widerstreitende Interessenlage unserer europäischen Nachbarstaaten. Bislang konnten sie sich darauf verlassen, daß Deutschland schon den Hauptanteil aller Zuwanderer und Flüchtlinge in Europa aufnehmen würde. Zu Beginn der neunziger Jahre betrug der Anteil Deutschlands zeitweise mehr als 70 Prozent. Das würde durch ein deutsches Zuwanderungsgesetz naturgemäß anders werden und die Nachbarstaaten möglicherweise vor das Problem stellen, ihrerseits mehr Zuwanderung zuzulassen.

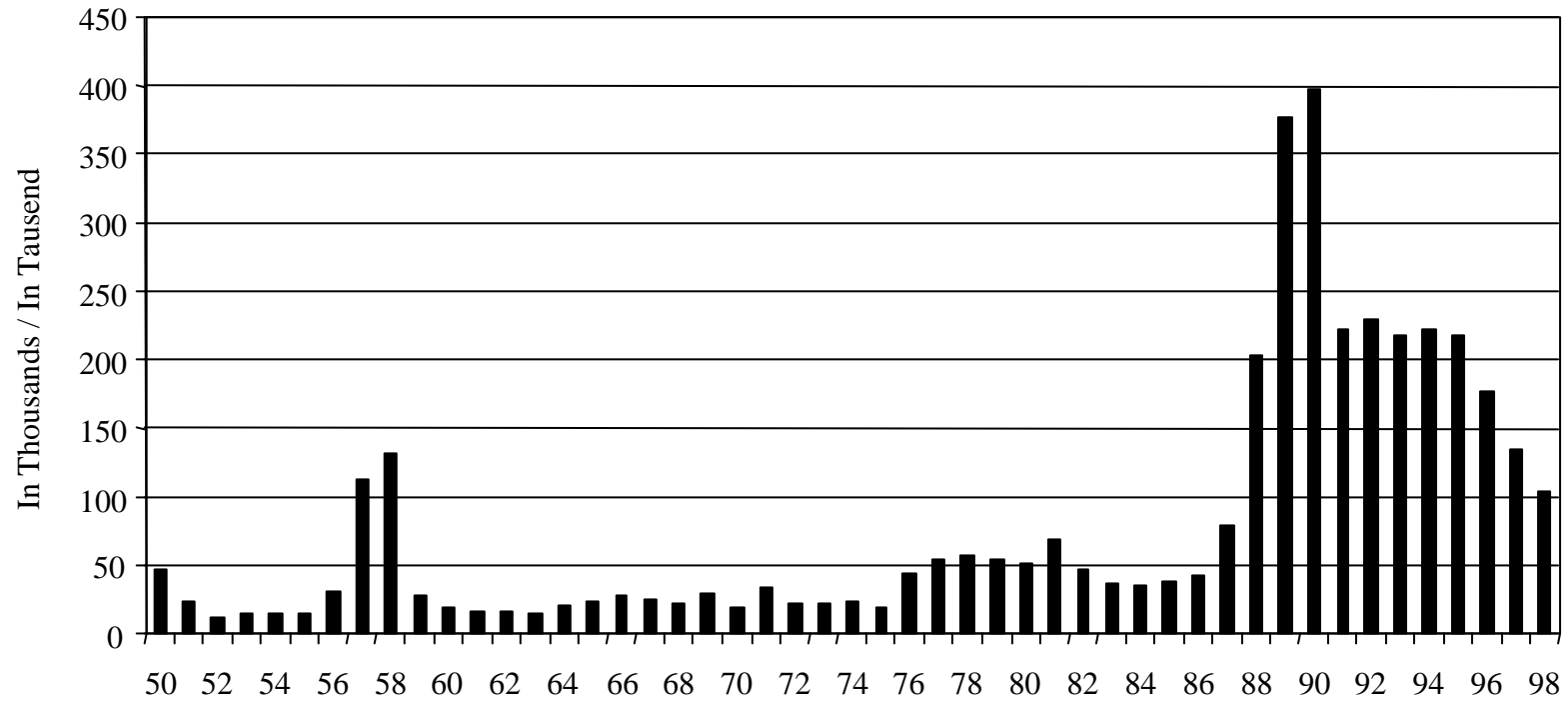
Das heißt mit anderen Worten: die Europäische Union wird sich alsbald auf eine gemeinsame Steuerung und Verteilung der Zuwanderung aus sogenannten Drittstaaten einigen müssen, wenn sie nicht einen Wettlauf um die schärfsten Einwanderungsverhinderungsgesetze auslösen will. Die Notwendigkeit einer solchen EU-weiten Steuerung wird auch dadurch unterstrichen, daß die anstehende Erweiterung der EU um Staaten Mittel- und Osteuropas potentiell Binnenwanderungen hervorrufen wird. Es ist zwar sehr wahrscheinlich, daß die Beitrittsländer für einen Zeitraum von einigen Jahren mit einer eingeschränkten Freizügigkeit ihrer Bürger in der EU werden leben müssen. Dennoch werden Wanderungen stattfinden - übrigens auch von West nach Ost in Europa - deren Umfang davon abhängen wird, wie erfolgreich die Integration der osteuropäischen Staaten in die EU verläuft. Aus außenpolitischen, aber auch ökonomischen Gründen wird man die Phase der reduzierten Freizügigkeit relativ kurz bemessen müssen. Ohne eine flankierende Steuerung der Immigration aus Staaten außerhalb der EU wird dies nicht vernünftig zu bewerkstelligen sein.

Über kurz oder lang wird Deutschland sich in die Reihe derjenigen Länder einreihen müssen, die die Zuwanderung mit Hilfe von Quoten und Kriterien systematisch regeln. Das eigene Selbstverständnis entsprechend zu ändern setzt Selbstbewußtsein und die Sicherheit über die eigene nationale Identität voraus. Das wird unserem Land und seiner in Wirklichkeit längst schon bunt gemischten Gesellschaft noch ein gehöriges Stück Arbeit abfordern. Dessen ungeachtet wird es bei der historisch und rechtlich einzigartigen Rolle der Aussiedlerimmigration nach Deutschland bleiben. Sie wird Deutschland auch in das nächste Jahrhundert begleiten.

Fig. 1: Influx of Ethnic Germans

Abb. 1: Zuzüge von Aussiedlern

1950 – 1998

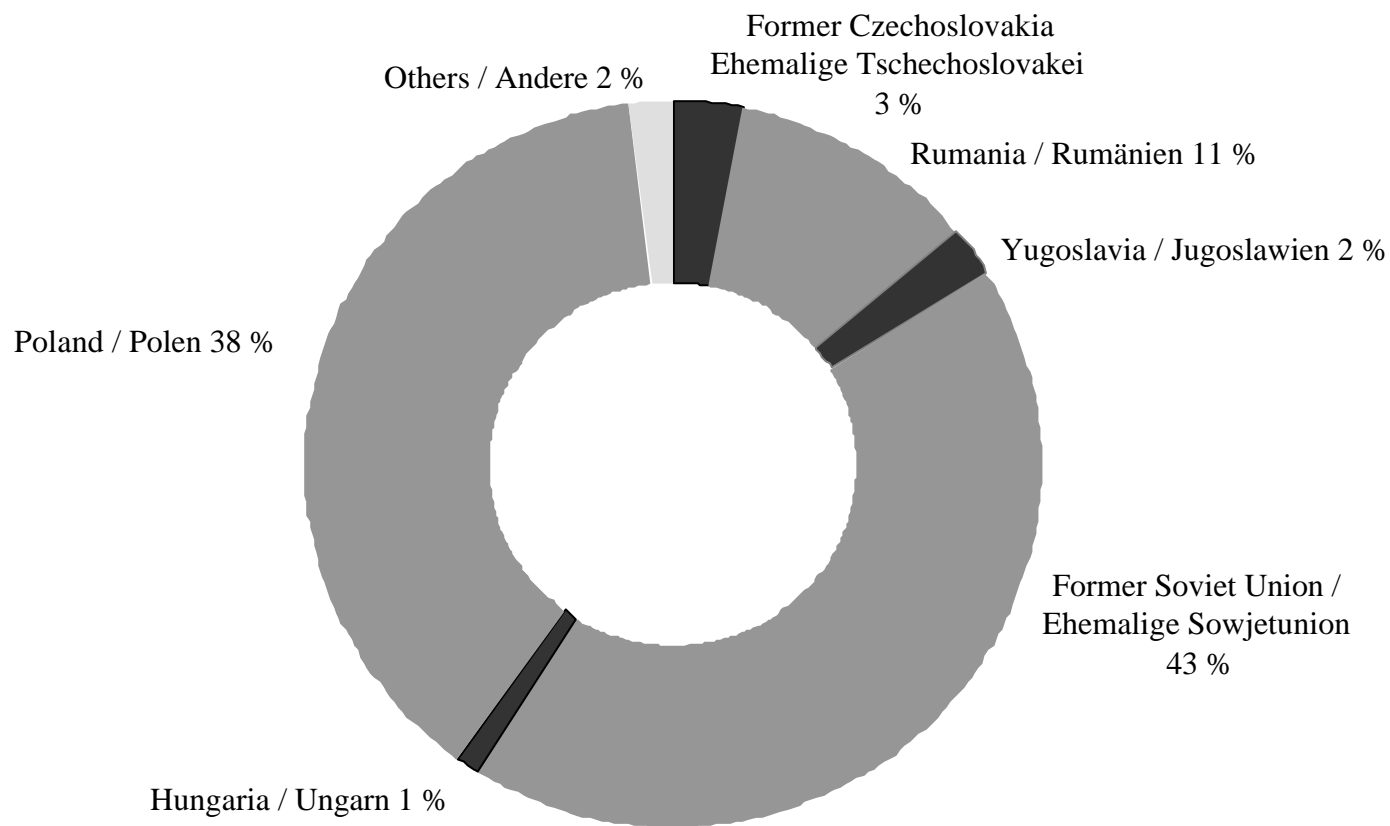


Source / Quelle: Bundesverwaltungsamt, Europäisches Forum für Migrationsstudien

Fig. 2: Source Countries of Ethnic Germans

Abb. 2: Herkunftsgebiete der Aussiedler

1950 – 1998



Source / Quelle: Bundesverwaltungsamt, Europäisches Forum für Migrationsstudien

Fig. 3: Age Structure of Ethnic Germans

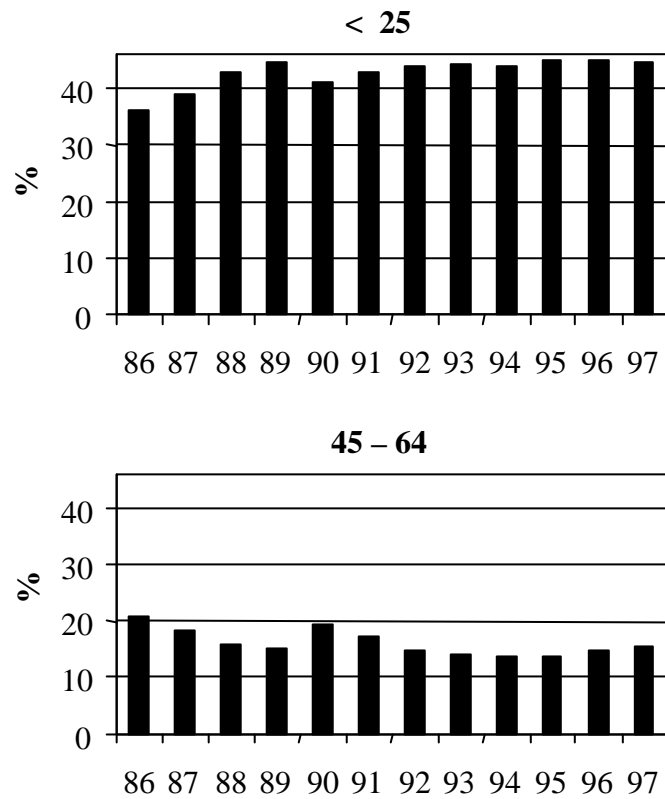
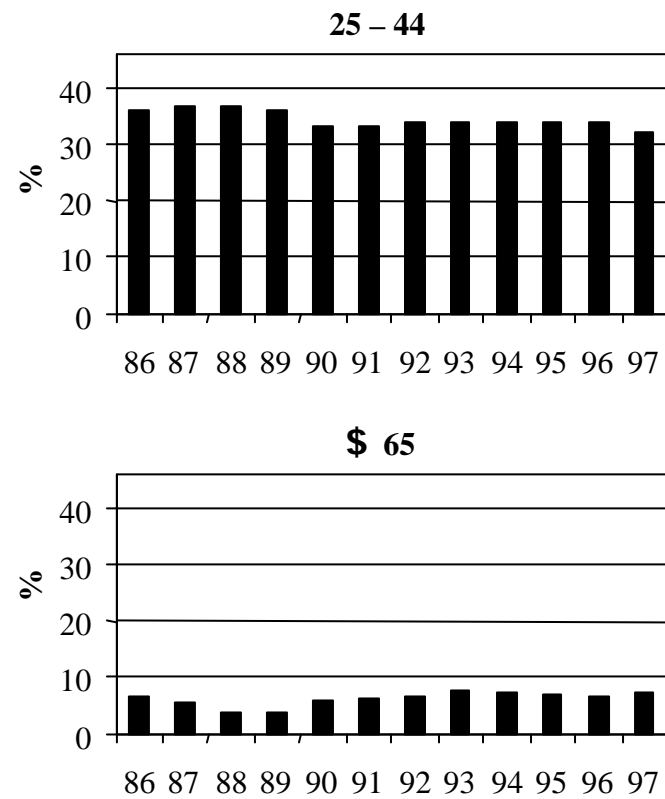


Abb. 3: Altersstruktur der Aussiedler

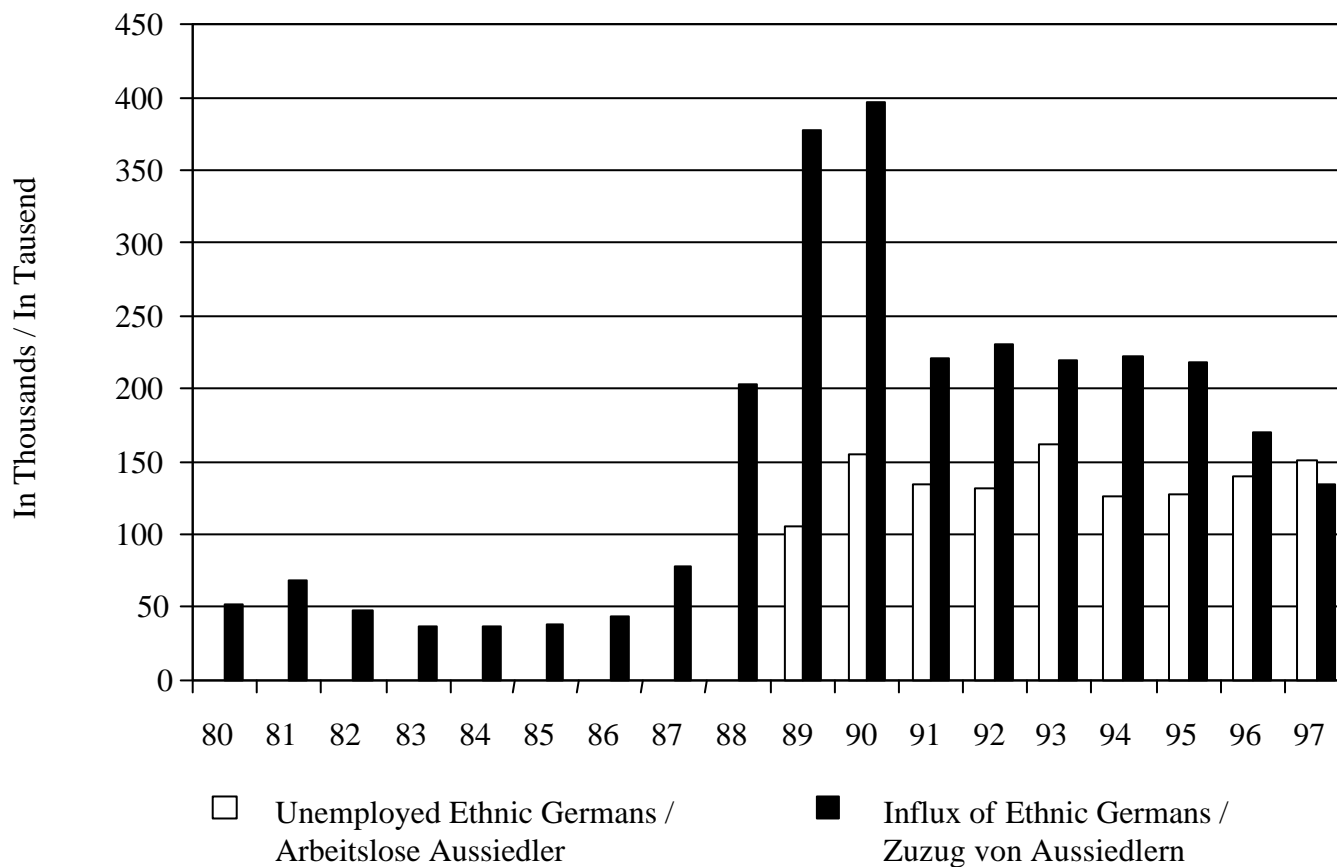


Source / Quelle: Bundesverwaltungsamt

Fig. 4: Influx and Number of Unemployed

Abb. 4: Zuzüge und Arbeitslose

1980 – 1997



Source / Quelle: Bundesverwaltungsamt, Europäisches Forum für Migrationsstudien

Bibliography / Literaturverzeichnis

- Bauer, T.** (1997): *Arbeitsmarkteffekte der Migration und Einwanderungspolitik: Eine Analyse für die Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg et al., Physika-Verlag.
- Bauer, T.** and **K. F. Zimmermann** (1996): Gastarbeiter und Wirtschaftsentwicklung im Nachkriegsdeutschland, *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte*, 96/2, 73-108.
- Bauer, T.** and **K. F. Zimmermann** (1997): Integrating the East: The Labor Market Effects of Immigration, in: S. Black (ed.), *Europe's Economy Looks East: Implications for the EU and Germany*, Cambridge, Cambridge University Press, 269-306.
- Bauer, T.** and **K. F. Zimmermann** (1997): Network Migration of Ethnic Germans, *International Migration Review*, 31 (1), 641-647.
- Bauer, T.** and **K. F. Zimmermann** (1997): Unemployment and Wages of Ethnic Germans, *Quarterly Review of Economics and Statistics*, 37, 361-377.
- Chiswick, B. R.** (ed.) (1992): *Immigration, Language and Ethnicity. Canada and the United States*, Washington: AEI Press.
- Dietz, B.** (1995): *Zwischen Anpassung und Autonomie. Rußlanddeutsche in der vormaligen Sowjetunion und in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, Duncker & Humblot.
- Dietz, B.** (1996): Aussiedler in der Bundesrepublik Deutschland - Integration als gesellschaftspolitische Herausforderung, *Handbuch Kommunale Politik*, 6. Ergänzungslieferung, Düsseldorf.
- Dietz, B.** and **P. Hilkes** (1994): *Integriert oder isoliert? - Zur Situation rußland-deutscher Aussiedler in der Bundesrepublik Deutschland*, München, Olzog.
- Dunn, T. A., M. Kreyenfeld** and **M. E. Lovely** (1997): Communist Human Capital in a Capitalist Labor Market: The Experience of East German and Ethnic German Immigrants to West Germany, *Vierteljahreshefte für Wirtschaftsforschung*, 1, 151-158.
- Koller, B.** (1997): Aussiedler der großen Zuwanderungswellen - was ist aus ihnen geworden?, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Nr. 4, 766-789.
- Münz, R.** and **R. Ohlinger** (1998): Long-Distance Citizens: Ethnic Germans and Their Immigration to Germany, in: Schuck, P. and R. Münz (ed.): *Paths to inclusion. The Integration of Migrants in the United States and Germany*, New York, Oxford, Berghahn Books, 155-202.

- Schmidt, C. M.** (1997): Immigrant Performance in Germany: Labor Earnings of Ethnic German Migrants and Foreign Guest-Workers, *Quarterly Review of Economics and Statistics*, 37, 379-397.
- Schmidt, C. M.** and **K. F. Zimmermann** (1992): Migration Pressure in Germany: Past and Future, in: K. F. Zimmermann (ed.), *Migration and Economic Development*, Berlin et al., Springer-Verlag, 207-236.
- Seifert, W.** (1996): Neue Zuwanderungsgruppen auf dem westdeutschen Arbeitsmarkt: Eine Analyse der Arbeitsmarktchancen von Aussiedlern, ausländischen Zuwanderern und ostdeutschen Übersiedlern, *Soziale Welt*, 47, 180-201.
- Zimmermann, K. F.** (1995): Tackling the European Migration Problem, *Journal of Economic Perspectives*, 9, 45-62.