

Körner, Heiko

**Article — Digitized Version**

## Die Ost-West-Migration - eine neue Völkerwanderung?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Körner, Heiko (1993) : Die Ost-West-Migration - eine neue Völkerwanderung?,  
Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 73, Iss. 2, pp. 79-85

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136973>

**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.*

Heiko Körner

## Die Ost-West-Migration – Eine neue Völkerwanderung?

*Der politische und wirtschaftliche Umbruch in Ost- und Südosteuropa hat zu einem deutlichen Anstieg der Zuwanderung nach Deutschland geführt. Ist damit zu rechnen, daß sich der Zustrom in der Zukunft ungehindert fortsetzt? Welche Herausforderungen und Möglichkeiten ergeben sich für den Gesetzgeber?*

Die innenpolitische Entwicklung in der Bundesrepublik wie auch in anderen westeuropäischen Ländern, insbesondere auch in Frankreich, ist in den letzten Jahren immer stärker von Ausländerfeindlichkeit und Migrationsängsten geprägt worden. Eine – wie es scheint – unkontrollierbare Zuwanderung von Flüchtlingen, Asylbewerbern, Um- und Aussiedlern und Arbeitsmigranten hat weitverbreitet das Gefühl einer demographischen und wirtschaftlichen Bedrohung entstehen lassen, das sich mit bereits lang vorhandenen ausländerfeindlichen Resentiments zu politisch leicht instrumentalisierbarem Fremdenhaß verdichtet<sup>1</sup> und sich besonders in letzter Zeit in zunehmenden Gewaltakten gegen Fremde entladen hat.

Die Migration erscheint im Rahmen solcher sozialpsychologischer Prozesse als ein ganz und gar unnatürliches Phänomen, eine Abweichung vom Regelzustand räumlicher und zeitlicher Stabilität, die lediglich durch die zunehmende Diskrepanz zwischen dem wirtschaftlichen Wohlstand der westeuropäischen Länder und dem wirtschaftlichen und sozialen Rückstand der Entsendeländer verursacht ist. Die wohlstandsbedingte Bevölkerungsstagnation hier und die armutsbedingte Bevölkerungsexplosion dort müßten notwendigerweise zu einer Überflutung Westeuropas durch „Armutsmigranten“ führen<sup>2</sup>, wenn dem nicht – um im Bilde zu bleiben – durch die westeuropäischen Regierungen mit einer wirksamen Politik der Abschottung rasch abgeholfen werde.

Demgegenüber ist festzuhalten, daß zwar die Beobachtung zutreffend ist, daß sich die globale Bevölkerungsdynamik in den letzten fünfzig Jahren intensiviert hat, daß die damit verbundene Migration aber keineswegs eine unnatürliche Folge dessen ist. Daß Menschen

(auch über weite Entfernungen hinweg) wandern, ist ein anthropologischer Grundtatbestand und somit das Natürlichste der Welt. Es kann auch gar nicht bestritten werden, daß der Prozeß der Migration wie jegliches menschliche Verhalten im wesentlichen rational erklärt werden kann. So stellt sich die Aufgabe, das gegenwärtige Migrationsgeschehen auf seine rational begreifbaren Ursachen zu untersuchen und hieraus Schlußfolgerungen im Hinblick auf migrationspolitische Maßnahmen abzuleiten, sofern diese politisch gewollt sind.

### Unfreiwillige und freiwillige Migration

Zur Klärung der Sachlage ist es sicherlich angemessen, zunächst zwischen den Ursachen von unfreiwilliger und freiwilliger Migration zu unterscheiden. Nur im Hinblick auf die letztere kann man rationale Entscheidungsprozesse unterstellen, analysieren und politisch zu beeinflussen versuchen. Bei der unfreiwilligen Migration müssen solche Vorhaben versagen, werden hier doch Individuen oder ganze Gruppen am Ausgangsort gegen ihren Willen zur Abwanderung bzw. zur Flucht gezwungen: Diskriminierung, Verfolgung, Ausbürgerung und Vertreibung sind leider auch heute noch immer gängige Mittel, die intolerante, terroristische Regime einsetzen, um sich unerwünschter Menschen und Bevölkerungsteile zu entledigen.

<sup>1</sup> Vgl. K. Manfrass: *Türken in der Bundesrepublik – Nordafrikaner in Frankreich. Ausländerproblematik im deutsch-französischen Vergleich*, Bonn, Berlin 1991, S. 90 ff., insbesondere S. 101 ff.

<sup>2</sup> So wurde z.B. für die Bevölkerungsentwicklung im Gebiet der alten Bundesländer angenommen, daß im Jahre 2000 eine Zahl von rund 7 Mill. Ausländern 52 Mill. Deutschen gegenüberstehen wird (1982: 4,5 Mill. Ausländer gegenüber 57 Mill. Deutschen). Vgl. K. Manfrass, a.a.O., S. 111. Für die EG wird durch den französischen Demographen J.-C. Chesnais angenommen, daß im Jahre 2025 die ausländische Wohnbevölkerung mit etwa 65 Mill. rund 10% der Bevölkerung der zwölf EG-Länder ausmachen wird, Vgl. J.-C. Chesnais: *International Migrations, demographic transitions and Economic Development*. European University Institute Florence, Symposium on Population Change and European Society (mimeo), Florenz 1988.

*Prof. Dr. Heiko Körner, 60, lehrt Wirtschaftspolitik an der Technischen Hochschule Darmstadt.*

gen. Die Zahl dieser bedauernswerten Menschen hat in letzter Zeit schnell zugenommen. So wurden 1989 weltweit etwa 15 Mill. Statusflüchtlinge (entsprechend der UN-Konvention von 1951) gezählt. Der Umfang von Flucht und Vertreibung ist aber tatsächlich viel größer: Bei Anlegung eines erweiterten Flüchtlingsbegriffs kommt man schnell auf eine Zahl von über 50 Mill., die als Statusflüchtlinge oder als Asylbewerber Zuflucht in anderen Ländern suchen<sup>3</sup>.

Nur eine humanitären Ansprüchen voll und ganz genügende Ausgestaltung des Asylrechts, aber auch ein verstärkter politischer Druck auf die Verfolgerländer kann hier Abhilfe schaffen. Eine solche Politik ist nicht ohne wirtschaftliche Kosten und gesellschaftliche Lasten für die Aufnahmeländer denkbar. Da sie aber primär humanitär motiviert ist, darf hier – anders als bei der Zuwanderungspolitik – der Rechenstift nicht maßgebend sein.

Auch die freiwillige Migration ist nicht völlig von politischen Faktoren abgekoppelt zu sehen. Denn man muß davon ausgehen, daß wirtschaftliche Armut und politische Repression oft miteinander einhergehen: Die Armut großer Bevölkerungsteile ist in solchen Fällen ein Kennzeichen politisch instabiler Übergangsgesellschaften und -regime, in denen Menschenrechtsverletzungen nicht nur zufällig auftreten, sondern als reguläre Instrumente der Politik eingesetzt werden. Dann kann die Lebenslage ganzer Bevölkerungsgruppen so kritisch werden, daß es auch ohne direkten Vertreibungsdruck zu einer Abwanderungsentscheidung kommt. Wirtschaftliche und politische Beweggründe vermengen sich, weshalb man ganz allgemein eine vergleichsweise schlechte Lebenslage als komplexes Migrationsmotiv ansprechen sollte. Welche partiellen Faktoren dann in jedem konkreten Migrationsfall den Ausschlag geben – von der religiös-politischen Repression in einem Extrem bis zu Hunger, Arbeitslosigkeit oder Niedrigeinkommen im anderen –, ist dann eine Tatfrage, die jeweils zu beschreiben und angemessen in die Erklärung einzubeziehen ist.

### Rationale Migrationsentscheidungen

Unterstellt man in diesem Kontext rationales Handeln, so ist davon auszugehen, daß die Entscheidung einer Person oder einer Gruppe, z.B. einer Familie, über die Migration grundsätzlich auf einem Vergleich zwischen der Qualität der am Ausgangsort gegebenen Lebenslagekomponenten und derjenigen, die an möglichen Zielorten erwartet werden, basiert. Eine Wanderung kommt immer

dann zustande, wenn die Qualität der gesamten Lebenslage am möglichen Zielort netto als besser eingeschätzt wird als am Ausgangsort<sup>4</sup>.

Dabei können einerseits die unterschiedlichsten Konfigurationen zwischen den entscheidenden Personen bzw. Gruppen und den Migranten selbst und andererseits verschiedenartige Handlungsstrategien gegeben sein: So kann z.B. eine das Realeinkommen maximierende Person allein aufgrund eines empfundenen Reallohngefälles einen positiven Wanderungsentschluß fassen. Dieselbe Person kann sich zur Wanderung entschließen, weil die wahrgenommene Einkommensdifferenz zu einer Vergleichsgruppe am Ausgangsort größer erscheint als am Zielort. Und schließlich kann auch eine auf Lebensstandardsicherung abzielende Gruppe, z.B. eine Großfamilie, aufgrund von in verschiedenen Zielländern unterschiedlich eingeschätzten, stets besseren Beschäftigungs- und Lebensverhältnissen zwecks Risikostreuung mehrere Mitglieder an verschiedene Zielorte entsenden.

Daß heute immer mehr Migrationsentscheidungen positiv ausfallen, hängt damit zusammen, daß die reale, monetäre und informationelle Integration der Weltwirtschaft, die in den letzten dreißig Jahren mit großer Geschwindigkeit fortgeschritten ist, sowohl die Risiken als auch die Kosten der Migration fühlbar gesenkt hat. Insbesondere die Kosten von Transport und Informationsgewinnung sind durch technischen Fortschritt auf diesen Gebieten drastisch gefallen. Und die Risiken der Wanderung sinken um so stärker, je mehr und je länger sich Migranten an den Zielorten aufhalten, die potentielle Migranten mit verlässlichen Informationen über die dortigen Gegebenheiten versorgen. Zudem sind sowohl die Migrationsvermittlung (nicht nur durch illegal operierende „Schlepperorganisationen“) als spezifische Dienstleistung für potentielle Migranten als auch die Bereitstellung multikultureller Kommunikationsnetze für Migranten auf kommerzieller Basis wesentliche, intensivierende Faktoren.

Die Menschen sind also weitaus mobiler als früher geworden. Und wenn dann sowohl in den Ländern der „Dritten Welt“ als auch in der ehemaligen „Zweiten Welt“ (des Sowjetimperiums) Wirtschaft und Politik die Menschen nicht absorbieren und festhalten können, erscheint die heute allgemein gängige Rede von der Gefahr einer „Massenmigration“<sup>5</sup> politisch verfolgter und wirtschaftlich chancenloser Menschen zu den Wohlstandinseln der Welt als nicht völlig abwegig.

<sup>3</sup> Vgl. P.J. Opitz: Das Weltflüchtlingsproblem zu Beginn der 90er Jahre. Ursachen und Perspektiven, Forschungsstelle Dritte Welt am Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft der Ludwig-Maximilians-Universität München, Arbeitspapiere 1/1991.

<sup>4</sup> Vgl. dazu ausführlich O. Stark: The Migration of Labor, Cambridge (Mass.), Oxford 1991. Allgemein auch H. Körner: Internationale Mobilität der Arbeit, Darmstadt 1990, insbesondere S. 195 ff.

<sup>5</sup> So z.B. R.T. Appleyard: International Migration: Challenge for the Nineties, Genf (International Organization for Migration) 1991, S. 14 ff.

**Migration bis Mitte der 80er Jahre**

Vom Wirksamwerden des 1973 verhängten Anwerbestopps bis zur Mitte der achtziger Jahre hat sich die Zuwanderung von Ausländern in die Bundesrepublik (d.h. in das Gebiet der alten Bundesländer) auf einem eher mäßigen Niveau von etwa einer halben Million im Jahresdurchschnitt gehalten. Diese Wanderungsbewegung resultierte – wie die in der Tabelle 1 wiedergegebenen Daten über die Bruttozuwanderung belegen – noch zu einem geringen Teil aus Zuwanderungen aus den Ländern des ehemaligen Ostblocks: Von zunächst 81 500 (1982) und 74 500 (1983) Zuwanderern ausgehend, stieg die Migration aus dieser Richtung stetig auf 132 000 im Jahre 1986. In Anteilen an der gesamten Zuwanderung ausgedrückt, stieg diese Wanderung aber in dieser Periode nie über 20% bis 25%. In einer ähnlichen Größenordnung entwickelte sich die Zuwanderung aus den EG-Ländern. Entsprechend der Entwicklung der Konjunktur in der Bundesrepublik sank sie von 133 000 (1982) auf 76 000 (1983), um dann wieder bis zum Jahre 1987 auf 165 700 anzusteigen. Relativ ist die Bedeutung dieser Wanderungskomponente gesunken: Von etwa 20% der Gesamtzuwanderung ging sie auf gut 16% zurück.

Der bedeutendste Anteil an der gesamten Zuwanderung entfiel auf die Migration aus den Ländern, die nicht der Europäischen Gemeinschaft angehören. Insbesondere die Zuwanderung aus der Türkei, die im betrachteten Zeitraum um die 10%-Marke schwankte, und die Migration aus den Ländern der Dritten Welt, deren Anteil an der Gesamtzuwanderung sich sogar von rund 10% (1981) auf 21% (1986) verdoppelte, sind hier zu erwähnen.

Man kann also feststellen, daß in dieser Zeit (anders als erwartet) die EG-Binnenmigration keineswegs explosiv zunahm, in ihrer relativen Bedeutung sogar eher abnahm, daß die Bedeutung der klassischen Anwerbeländer in Europa (Griechenland, Italien, Jugoslawien) und der Türkei sowohl absolut als auch relativ sank und daß auch die zahlenmäßig ansteigende Zuwanderung aus Osteuropa (hier vor allem aus Polen) sich im Rahmen eines konstanten Anteils von etwa 20% hielt. Lediglich die Zuwanderung aus Ländern der Dritten Welt hat sich im betrachteten Zeitraum absolut und relativ in etwa verdoppelt.

**Wirkungslose Zuwanderungshindernisse**

Das Migrationsgeschehen der frühen achtziger Jahre zeigt im ganzen durchaus noch das aus den siebziger Jahren überkommene Herkunftsschema: rund 30% aus den Industrieländern, etwa 20% aus dem „Ostblock“ und der Rest aus südeuropäischen und anderen unterentwickelten Entsendeländern. Die Süd-Nord-Migration dominierte nach wie vor. Gemessen an der offiziell noch durch jede Bundesregierung verkündeten Maxime, daß die Bundesrepublik kein Einwanderungsland sei, erscheint dies bemerkenswert. Man kann diesen Widerspruch aber auf die Tatsache zurückführen, daß die bisherige Ausländerpolitik in Deutschland in sich widersprüchlich angelegt war, so daß die intendierte Begrenzung des Zuzugs besonders aus den Südländern nicht greifen konnte<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Vgl. U. Mehrländer, G. Schulze: Einwanderungskonzept für die Bundesrepublik Deutschland. Fakten, Argumente, Vorschläge, Friedrich-Ebert-Stiftung, Gesprächskreis Arbeit und Soziales, Nr. 7, Bonn 1992, S. 26 f.

**Tabelle 1**  
**Zuwanderung von Ausländern in die Bundesrepublik (alte Bundesländer)**  
**nach Herkunftsländern bzw. -regionen**

Jahre	1971	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Zuwanderung insgesamt	1 051 292	651 361	403 245	347 735	437 918	512 746	610 427	652 242	960 235	1 169 246	1 255 059
davon (in %)											
aus EG-Ländern	19,3	20,4	22,7	21,9	17,8	16,0	16,6	16,2	12,7	10,5	9,5
darunter											
Griechenland	6,6	2,9	3,2	2,9	2,1	1,9	1,9	2,4	3,4	2,5	2,1
Italien	15,9	10,0	10,2	10,6	8,6	7,6	7,5	6,9	4,4	3,4	2,2
aus Nicht-EG-Ländern	63,5	56,5	57,1	56,7	57,7	61,7	61,8	56,3	54,9	55,5	57,6
ohne Osteuropa											
darunter											
Türkei	17,8	12,9	10,6	8,0	7,8	9,3	10,2	10,2	8,2	7,3	6,7
Dritte-Welt-Länder	3,5	10,5	12,9	13,1	14,0	19,5	21,1	10,0	8,7	8,5	12,1
aus Osteuropa und der	17,2	23,1	20,2	21,4	24,4	22,3	21,6	27,5	32,5	34,1	32,9
(ehemaligen) Sowjetunion											
darunter											
Polen	0,5	14,2	9,2	11,2	15,5	14,1	13,7	18,0	21,6	22,3	16,0
Rumänien	0,5	0,9	1,3	1,4	1,2	1,1	0,9	1,4	1,2	1,2	6,2
(ehem.) Sowjetunion	0,7	0,2	0,4	0,4	0,2	0,2	0,2	0,3	1,4	2,8	3,0

Quelle: Statistische Jahrbücher für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, Mainz 1973, 1981 ff.; eigene Berechnungen.

Diese Entwicklung kann aber auch als logische Folge der auch durch die deutschen Behörden aus humanitären Gründen weiterhin tolerierten Tendenz der Familienzusammenführung einerseits und der ungebrochenen Sogwirkung der Arbeitsmärkte in der Bundesrepublik andererseits erklärt werden<sup>7</sup>. Die Attraktion des seit Mitte der achtziger Jahre einsetzenden Wirtschaftsaufschwungs in Deutschland läßt sich ohne weiteres an der seit 1984 wieder absolut zunehmenden Zuwanderung aus der Türkei und aus der Dritten Welt ablesen. Insoweit blieben die seit 1973 gesetzten politisch-administrativen Zuwanderungshindernisse wirkungslos.

### Neuere Entwicklungen

Mit dem Jahre 1986 schlug die Situation merklich um. Nicht nur der absolute Umfang der Zuwanderung vergrößerte sich dramatisch; auch die bislang gewohnte Struktur der Herkunftsregionen wandelte sich ganz offensichtlich: Wie Tabelle 1 zeigt, stagnierte die Zuwanderung aus den EG-Ländern gegenüber 1986/87 auf einem geringfügig höheren Niveau von rund 120000 Personen im Jahresdurchschnitt, sank aber relativ auf etwa 10%. Die Zuwanderung aus dem übrigen Ausland verdoppelte sich absolut auf einen Stand von etwa 0,75 Mill. im Jahre 1990, blieb dabei aber relativ in etwa konstant, wobei die Zuwanderung aus dem für die bisherige Migration klassischen Entsendeland Türkei sich absolut nur noch leicht erhöhte, relativ aber seit 1987 auf unter 10% der gesamten Zuwanderung zurückfiel.

Die Expansion der Bruttozuwanderung wurde im letzten Drittel der achtziger Jahre allein von der Migration aus Osteuropa getragen. In absoluten Zahlen hat sie sich gegenüber dem Wert von 1986 (circa 132000) im Jahre 1990 mehr als verdreifacht (circa 413000). Relativ hat ihr Anteil an der Gesamtzuwanderung nach Deutschland von 21,6% (1986) auf 32,9% im Jahre 1990 zugenommen. Die Ost-West-Migration entwickelte sich also zu ei-

nem immer stärker werdenden Faktor bei der Zuwanderung nach Deutschland, wobei zunächst Polen und gegen Ende der achtziger Jahre auch Rumänien und die Länder der ehemaligen Sowjetunion als wichtigste Entsenderegionen zu erkennen sind.

Die politischen Prozesse (Auflösung des „Sowjetimperiums“), die hinter dieser Entwicklung stehen, sind bekannt<sup>8</sup>, und insoweit hätte die neue Mobilität im früheren „Ostblock“ eigentlich begrüßt werden müssen. Jedoch kann man die Bedenken, die sich in Deutschland daran knüpften (und knüpfen) eher verstehen, wenn man diese Zuwanderung im Zusammenhang mit der Entwicklung des Zustroms von Asylbewerbern und Flüchtlingen sieht. Die Zahl der Asylbewerber hat sich von knapp 100000 (1986) auf 193000 im Jahre 1990 fast verdoppelt, wobei neben der Türkei zunächst insbesondere Polen und ab 1990 dann Rumänien die wichtigsten Herkunftsländer waren<sup>9</sup>. Die Entwicklung dieser beiden Ströme in ihrer Gesamtheit (1986: 153600; 1990: 480500) konnte leicht als Beginn einer „neuen Völkerwanderung“ interpretiert werden, zumal bei den sich abzeichnenden politischen Wirren besonders in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion kein Ende der freiwilligen und der unfreiwilligen Migration aus diesen Gebieten abzusehen ist. Vor dem Hintergrund des offiziellen Selbstverständnisses, daß Deutschland ein Nichteinwanderungsland sei, und angesichts der im Prozeß der deutschen Einigung verständlichen Konzentration auf die erwarteten Lasten und Probleme der Wirtschafts- und Währungsunion<sup>10</sup>, konnte dies alles als durchaus alarmierend empfunden werden.

<sup>7</sup> Vgl. H. Körner, a.a.O., S. 96 f.

<sup>8</sup> Vgl. K.-H. Meier-Braun: Eine neue Völkerwanderung aus dem Osten?, in: Der Bürger im Staat, 42. Jg. (1992), S. 146 ff.

<sup>9</sup> Vgl. K.-H. Meier-Braun, a.a.O., S. 147.

<sup>10</sup> Hierzu allgemein E. Kantzenbach: Ökonomische Probleme der deutschen Vereinigung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 35. Jg. (1990), S. 307.

Ruth Lüttmann

### Kontrollwechsel in Kapitalgesellschaften

Eine vergleichende Untersuchung des englischen, US-amerikanischen und deutschen Rechts

Unternehmensübernahmen sind durch spektakuläre Fälle in den Mittelpunkt des Interesses gerückt. Die Notwendigkeit „präventiven Konzernschutzes“ ist nur eine der sich in diesem Zusammenhang stellenden Fragen des Aktionärschutzes. Daneben treten, jeweils abhängig von der Form, in der sich der Kontrollwechsel vollzieht, weitere Fragen wie die nach der Zulässigkeit heimlichen Erwerbs über die Börse, der Verteilung von Paketzuschlägen, dem Aktionärschutz bei Anteilsemission und bei öffentlichen Übernahmeangeboten. Die Monographie geht der Lösung dieser Fragen im englischen, US-amerikanischen und deutschen Recht nach und untersucht auf der Basis des Rechtsvergleichs den Vorschlag für eine 13. EG-Richtlinie, Alternativ- und Ergänzungslösungen. Das Werk gibt Anstöße für die Diskussion de lege ferenda auf europäischer wie auf deutscher Ebene. Gleichzeitig bietet die Abhandlung dem Praktiker einen komprimierten Überblick über die Rechtslage bei Unternehmensübernahmen in den verschiedenen Staaten.

1992, 239 S., brosch., 64,- DM, ISBN 3-7890-2697-2  
(Wirtschaftsrecht und Wirtschaftspolitik, Bd. 121)



Nomos Verlagsgesellschaft • Postfach 610 • 7570 Baden-Baden



### Migrationspotentiale im Osten

Der gesellschaftliche Umbruch in der Sowjetunion und den übrigen Ostblockländern hat erhebliche soziale und wirtschaftliche Probleme nach sich gezogen. In allen Ländern ist es namentlich zu einer Freisetzung von bislang besonders im Staatssektor (Wirtschaftsbetriebe und Lenkungsapparat) unproduktiv eingesetzten Arbeitskräften gekommen, während neue Beschäftigungsmöglichkeiten bis heute nur langsam entstehen. Insbesondere sind die in den Städten lebenden, schlecht ausgebildeten Jugendlichen sowie die Angehörigen der Intelligenz vom Wandel der Beschäftigungsstruktur betroffen: Beide Gruppen leiden unter hoher Arbeitslosigkeit und können kaum angemessene Arbeitsplätze finden. Zudem ist das Reallohniveau besonders in den wissenschaftlichen und kulturellen Berufen äußerst niedrig<sup>11</sup>.

In den Ländern der ehemaligen Sowjetunion, den GUS-Ländern, ergeben sich zusätzliche Arbeitsmarktprobleme durch den Rückzug der ehemaligen Sowjetarmee aus den früheren Ostblockländern. Etwa 559 000 Soldaten und rund 900 000 Angehörige werden in der ersten Hälfte der neunziger Jahre in ihre Heimat zurückkehren. Zudem wird eine große Gruppe von Spezialisten, die sich noch in Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas aufhalten, zurückkehren. Und schließlich leben infolge der sich besonders am Rande des früheren Sowjetimperiums ausbreitenden Bürgerkriege etwa 700 000 Inlandsflüchtlinge in Rußland, von denen etwa 500 000 als heimatlos angesehen werden müssen<sup>12</sup>.

Für Rußland wird heute eine Arbeitslosenzahl von etwa ein bis zwei Millionen geschätzt. Die Zahl der nicht registrierten Arbeitslosen liegt wohl bei zehn bis zwölf Millionen, nach anderen Angaben bei 20 Mill. bis 27 Mill. Man rechnet damit, daß die registrierte Arbeitslosigkeit in den kommenden Jahren auf zehn bis zwölf Millionen anwachsen wird<sup>13</sup>. Unter dem Eindruck dieser Verhältnisse sind bereits 1990 und 1991 (noch vor Inkrafttreten des neuen Auswanderungsgesetzes in Rußland, das für 1993 geplant ist) etwa 450 000 Russen ausgewandert. Darunter sollen sich allein 70 000 Wissenschaftler, Hochschullehrer und Forscher befunden haben, die hauptsächlich in die USA emigriert sind. Aus verschiedenen Meinungsumfragen in russischen Städten geht hervor, daß sich dar-

über hinaus etwa 1,5 Mill. bis 2 Mill. Russen zur Emigration bereits fest entschlossen haben und weitere sechs Millionen die Auswanderung in Betracht ziehen. Bevorzugte Ziele sind Nordamerika, Südafrika, Israel, Deutschland, Österreich und Finnland<sup>14</sup>.

Ein zusätzliches Problem ist die Auswanderung der in den GUS-Ländern lebenden Menschen fremder Nationalität, die sich infolge der seit dem Umbruch verschärft auftretenden ethnischen Konflikte intensivieren wird. In den Jahren 1990/91 sind etwa 300 000 Juden, 200 000 Deutsche, 1,1 Mill. Polen und 30 000 Griechen aus Rußland ausgewandert. Man rechnet mit einem Potential von etwa 1,5 Mill. Juden, 2 Mill. Deutschen, 1,2 Mill. Polen und 300 000 Griechen, die im Verlaufe der kommenden Jahre zum großen Teil das Land verlassen wollen<sup>15</sup>.

### Prognosen für die Ost-West-Wanderung

Ob es tatsächlich zur Auswanderung kommt, hängt von der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung in Osteuropa und Rußland ab, die nicht sicher zu prognostizieren ist. Von russischen Fachleuten und Diplomaten sind in letzter Zeit zum Teil (wohl politisch motiviert) eher abenteuerlich erscheinende Emigrationszahlen von 25 Mill. bis 48 Mill. insgesamt (bis 1995) angegeben worden<sup>16</sup>. Demgegenüber erscheinen Angaben von rund zwei bis drei Millionen (bis 1995) bzw. 400 000 bis 500 000 pro Jahr realistischer. Auch entsprechende Prognosen westlicher Fachleute liegen hauptsächlich in einer Größenordnung von jährlich 250 000 bis 500 000<sup>17</sup>.

Für die Bundesrepublik kann aus solchen Prognosen für 1991 bis 2000 ein Einwanderungspotential aus Rußland und Osteuropa von 200 000 bis 300 000 pro Jahr als Obergrenze angesehen werden, wobei nach allgemein vorgetragener Ansicht in jedem Falle noch etwa 200 000 deutsche Aussiedler pro Jahr und je nach Anerkennungspraxis 35 000 bis 70 000 Asylbewerber jährlich hinzuge-rechnet werden müssen<sup>18</sup>. Insgesamt wird man also in Deutschland je nachdem, ob eine stärker offene oder eine stärker restriktive Zuwanderungspolitik unterstellt wird, mit einem Zustrom von jährlich rund 300 000 bis 550 000 Menschen aus Rußland bzw. den GUS-Ländern und Osteuropa rechnen müssen.

<sup>11</sup> Vgl. L. Shevtsova: Post-Soviet Emigration Today and Tomorrow, in: International Migration Review, Vol. 26 (1992), S. 241 ff., insbesondere S. 245.

<sup>12</sup> A. Polyakov, I. Ushkarov: Labour Migration from the former USSR: Causes, Forecasts, Implications, in: Fourth EALE Annual Conference 1992, Institute for Employment Research, University of Warwick (mimeo), S. 53 ff.

<sup>13</sup> L. Shevtsova, a.a.O., S. 251.

<sup>14</sup> A. Polyakov, I. Ushkarov, a.a.O., S. 54.

<sup>15</sup> L. Shevtsova, a.a.O., S. 247 ff.; K.-H. Meier-Braun, a.a.O., S. 147.

<sup>16</sup> Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung: Die Auswirkungen der internationalen Wanderungen auf Bayern, 3. Zwischenbericht, München, Februar 1992, S. 36.

<sup>17</sup> Ebenda S. 38.

<sup>18</sup> Dies entspricht den zitierten Angaben in: Ifo-Institut, a.a.O., S. 38.

Das erscheint viel, hält sich aber durchaus im Rahmen der bisherigen Zuwanderung – zumindest wenn man davon ausgeht, daß sich die Anwerbepolitik der deutschen Arbeitsverwaltung aus Rücksicht auf die binnenwirtschaftlichen Beschäftigungsprobleme in Zukunft nicht lockern und die Asylpolitik – worauf vieles hindeutet – restriktiver gehandhabt werden wird. Tabelle 2 macht sogar deutlich, daß man unter solchen Bedingungen mit einem gegenüber der zweiten Hälfte der achtziger Jahre deutlich verringerten Anteil von Arbeitsmigranten aus osteuropäischen Ländern (insbesondere wohl aus der Tschechei und Slowakei, Rumänien und Ungarn) rechnen kann, während die Migration aus den GUS-Ländern demgegenüber zunehmen wird. Zunehmen wird auch die Zahl der Aussiedler. Die Zahl der Asylbewerber wird sich jedoch wohl eher als stabil erweisen.

### Dominanz der Ost-West-Wanderung

Die referierten Prognosen stehen natürlich im Hinblick auf die zugrunde gelegten Annahmen durchaus auf „schwachen Füßen“: Sollte sich z.B. die hier unterstellte friedliche Entwicklung in Osteuropa und den GUS-Ländern nicht einstellen, muß mit einem weitaus stärkeren Zustrom insbesondere von Aussiedlern und Asylbewerbern gerechnet werden. Im Hinblick auf die Arbeitsmigranten hängt vieles vom Erfolg der Wirtschaftstransformation in den betreffenden Ländern ab. Je langsamer hier neue Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen und die Löhne und Lebensverhältnisse im Verhältnis zu

Deutschland (und Österreich) ansteigen, desto stärker wird der Wanderungsdruck aus Ost- und Südosteuropa werden. In diesem Falle wäre angesichts der nun offenen Grenzen zwischen Ost und West mit einer erheblichen Zunahme auch der irregulären Zuwanderung zu rechnen.

Da die Ost-West-Wanderung nur einen Teil der gesamten Zuwanderung nach Deutschland darstellt, sollte die Prognose auch die Süd-Nord-Wanderung umfassen. Alle verfügbaren Daten erhärten jedoch die Vermutung, daß für Deutschland zumindest im kommenden Jahrzehnt die Ost-West-Wanderung der dominierende Faktor sein wird<sup>19</sup>: Während in den kommenden Jahren unter eher restriktiven Annahmen hinsichtlich der deutschen Anwerbe- und Asylpolitik pro Jahr mit etwa 170 000 Zuwanderern (ohne Deutsche) aus dem Osten gerechnet werden muß, werden aus der Türkei und anderen Dritte-Welt-Ländern des Südens vermutlich etwa 60 000 Arbeitsmigranten und Asylbewerber jährlich nach Deutschland einreisen. Das erscheint plausibel, weil sowohl die geographische Nähe als auch sozio-kulturelle Affinitäten die Ost-West-Migration vergleichsweise begünstigen. Bereits seit Mitte der achtziger Jahre hat sich die Bundesrepublik namentlich für gut ausgebildete Migranten aus Südost- und Osteuropa als attraktiv und aufnahmefähig erwiesen, während sie von der Südmigration in geringerem Ausmaße tangiert worden ist. Besonders die Zuwanderung aus Nordafrika und Schwarzafrika hat sich bislang weitgehend auf Frankreich, Spanien und Italien konzentriert. Mit einer Akzentuierung dieses Regionalmusters wird zu rechnen sein, weil sowohl die außenpolitischen Präferenzen der Aufnahmeländer als auch die sozio-kulturellen Affinitäten der einzelnen Migrantennationalitäten eher zu den Konstanten des internationalen Migrationsgeschehens zählen<sup>20</sup>.

Tabelle 2

### Zuwanderung von Ausländern und Deutschen aus Osteuropa und den GUS-Ländern

Ist: 1985 bis 1989

Herkunft	Ausländer	Deutsche	Asylbewerber	Insgesamt
Osteuropa	892 129	445 640	113 491	1 451 260
GUS-Länder	53 090	144 334	545	197 969
Insgesamt	945 219	589 974	114 036	1 649 229

Prognose: 1991 bis 2001

Herkunft	Ausländer	Deutsche	Asylbewerber	Insgesamt
Osteuropa	950 000	–	–	–
GUS-Länder	500 000	–	–	–
Insgesamt	1 450 000	2 000 000	250 000	3 700 000

Quellen: Für 1985 - 1989: Angaben aus E. Hönekopp: Ost-West-Wanderungen, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Ausländer im vereinten Deutschland, Gesprächskreis Arbeit und Soziales, Nr. 1, Bonn 1991, S. 13 ff., insbesondere S. 18, Übersicht 2; Bundesanstalt für Arbeit – Statistik – Referat IIb5-4600. Für 1991 - 2001: Angaben aus Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung: Die Auswirkungen der internationalen Wanderungen auf Bayern, 3. Zwischenbericht, München, Februar 1992, insbesondere S. 28 ff. Die hier angegebenen Daten folgen dem dort entwickelten „Zuwanderungsszenario II“, das von einer gleichbleibenden Anwerbepolitik und einer restriktiven Asylpolitik in Deutschland ausgeht.

### Geltende Regelungen

Die bisherigen Überlegungen haben gezeigt, daß die verbreiteten Migrationsängste unrealistisch sind. Die Ost-West-Wanderung wird zwar bis über die Jahrtausendwende hinaus ein bedeutender Faktor der gesamten Zuwanderungsproblematik bleiben – zu einer neuen Völkerwanderung, die das Absorptionsvermögen Deutschlands überschreitet, wird es aber nicht kommen. Es ist aber auch deutlich geworden, daß Deutschland ein Einwanderungsland ist. Denn die Zuwanderung aus Ost und aus Süd ist doch derart umfangreich geworden, daß sie einer Steuerung bedarf, wenn sie nicht mit den Interessen der deutschen Bevölkerung kollidieren soll.

<sup>19</sup> Vgl. Ifo-Institut, a.a.O., S. 25 ff., S. 43 ff.

<sup>20</sup> Vgl. K. Manfrass: Europe: South-North or East-West-Migration?, in: International Migration Review, Vol.26 (1992), S. 388 ff.

Bislang wird die Zuwanderung von Arbeitsuchenden aus Osteuropa in Deutschland durch einzelne, nicht miteinander abgestimmte Maßnahmen geregelt<sup>21</sup>:

□ Gastarbeitervereinbarungen wurden mit Ungarn (1989) und mit Polen (1990) geschlossen. Eine ähnliche Vereinbarung war mit der Tschechoslowakei geplant. Es werden hierdurch Beschäftigungsmöglichkeiten in Deutschland für zwölf bis maximal 18 Monate gewährt. Der Umfang wurde auf höchstens 1 000 Polen und 500 Ungarn beschränkt. Ziel dieser Maßnahme ist die Erweiterung der beruflichen und sprachlichen Kenntnisse der ausländischen Arbeitnehmer.

□ Eine Grenzgängerregelung ermöglicht es seit 1990 Unselbständigen, die in der Tschechei wohnen, aber in Deutschland arbeiten wollen, eine Arbeitserlaubnis zu erteilen.

□ Als Ausnahme vom generellen Anwerbestopp werden seit Anfang 1991 auf drei Monate befristete Arbeitserlaubnisse für Angehörige osteuropäischer Länder zum Einsatz in der Land- und Forstwirtschaft sowie in der Krankenhauspflege erteilt.

□ Eine Beschäftigung von Osteuropäern im Rahmen von Werkverträgen ist bereits seit längerer Zeit möglich. In diesem Rahmen können ausländische Firmen mit eigenen Fachkräften in Deutschland Arbeiten ausführen. Die Obergrenze bei derartigen Verträgen liegt bei circa 95 000 Personen. Derzeit sind nicht ganz 35 000 Osteuropäer auf diese Weise in Deutschland tätig.

### Migrationpolitische Herausforderungen

Es zeigt sich, daß es in Deutschland auch unter den heutigen Arbeitsmarktbedingungen in einzelnen Marktsegmenten ganz offensichtlich einen Bedarf an Arbeitnehmern gibt, der lediglich durch die Beschäftigung von Ausländern gedeckt werden kann. Die Migranten werden aber nicht nur gegenwärtig, sondern erst recht auch in absehbarer Zukunft benötigt werden, wenn Wachstum und Strukturwandel sich wieder intensivieren. Denn aufgrund des Wandels in der Bevölkerungsstruktur wird aller Wahrscheinlichkeit nach die Nachfrage nach Arbeitskräften auch bei nur mäßigem Wachstum (z.B. von 2% p.a.) schon mit einer Annäherung an das Jahr 2000 nicht mehr

allein durch Deutsche gedeckt werden können: Denn bei unveränderter Erwerbsbeteiligung der Deutschen fällt das deutsche Arbeitskräfteangebot (1990: 40,6 Mill.) bis zum Jahre 2000 um 1,8 Mill. auf 38,8 Mill.<sup>22</sup>. Ohne die Zuwanderung von jährlich etwa 300 000 Aussiedlern und Ausländern würde folglich das Erwerbspersonenpotential in Deutschland sinken.

Dieser Bedarf an zusätzlichen Arbeitskräften sollte schon aus humanitären Gründen nicht durch miteinander konkurrierende Ausländer unterschiedlicher Nationalitäten gedeckt werden, die – wie es die neuen Gastarbeitervereinbarungen mit den östlichen Nachbarländern vorsehen – je nach Lage ins Land gelassen und wieder entfernt werden können. Deshalb sollen die Zuwanderungsbedingungen durch eine allgemeine Regelung, die eine dynamische Anpassung an die Arbeitsmarktsituation in Deutschland erlaubt, fixiert werden.

Zunächst sind im Rahmen eines Zuwanderungsgesetzes allgemeine Bestimmungen zur Regelung und Kontrolle der Zuwanderung zu formulieren, wobei das Recht auf Einwanderung an Kriterien geknüpft werden müßte, die objektiv (auch von seiten der Migranten) nachgeprüft werden können<sup>23</sup>. Neben humanitären Kriterien (Flüchtlinge, Asylbewerber) und sozialen Kriterien (Familienzusammenführung) müssen vor allem wirtschaftliche Zuwanderungskriterien formuliert werden. Hier wären erwünschte Eigenschaften der Migranten (insbesondere hinsichtlich beruflicher Fertigkeiten und Ausbildung) wie auch die Qualität der angestrebten Beschäftigung als Gruppenmerkmale festzulegen, die eine Zulassung ermöglichen.

Angesichts der zu erwartenden Konkurrenz zwischen den Angehörigen einzelner Nationen in Ost und Süd wird aber bei sonst gleichen Merkmalen eine Quotierung des Zugangs zum deutschen Arbeitsmarkt unvermeidlich sein. Solche Quoten werden sich in der Regel aus politischen Verpflichtungen der Bundesregierung gegenüber der Europäischen Gemeinschaft oder gegenüber einzelnen Staaten und Staatengruppen ergeben, könnten sich aber auch an der traditionellen Entsendeländerstruktur der Zuwanderer orientieren oder sogar per Losentscheid gefunden werden.

Wesentlich für eine derart konzipierte Zuwanderungspolitik ist es, daß sie in Kooperation mit den jeweiligen Entsendeländern formuliert und durchgeführt wird. Zudem sollte sie weitgehend durch die Parlamente und die Öffentlichkeit in Deutschland kontrolliert werden. Denn nur weitgehende Informationen über das Migrationsgeschehen und eine absolute Transparenz der Zuwanderungspolitik können Überfremdungängste und Abschließungstendenzen der Bevölkerung gegenüber der Migration aus Ost und Süd abbauen.

<sup>21</sup> Vgl. E. Hönekopp: Ost-West-Wanderungen: Die neuen Migrationsbewegungen, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Ausländer im Vereinten Deutschland, Gesprächskreis Arbeit und Soziales, Nr. 1, Bonn 1991, S. 23 ff.

<sup>22</sup> Vgl. B. Hof: Arbeitskräftebedarf der Wirtschaft, Arbeitsmarktchancen für Zuwanderer, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Zuwanderungspolitik der Zukunft, Gesprächskreis Arbeit und Soziales, Nr. 3, Bonn 1992, S. 7 ff., insbesondere S. 16.

<sup>23</sup> Vgl. W. Ochel, K. Vogler-Ludwig: International Migration: A new Challenge for the Industrialized Countries, in: Tokyo Club Papers, Nr. 6, Teil 1, 1993, S. 7 ff., insbesondere S. 41 ff.