

Herrmann, Joachim; Werding, Martin; Klingholz, Reiner; Langenfeld, Christine; Birg, Herwig

Article

Einwanderungsland Deutschland: Wie sollte die Zuwanderung beeinflusst werden?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Herrmann, Joachim; Werding, Martin; Klingholz, Reiner; Langenfeld, Christine; Birg, Herwig (2015) : Einwanderungsland Deutschland: Wie sollte die Zuwanderung beeinflusst werden?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 68, Iss. 03, pp. 5-22

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165545>

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.

Einwanderungsland Deutschland: Wie sollte die Zuwanderung beeinflusst werden?

Nach Angaben der OECD steht Deutschland mittlerweile bei der Zahl der dauerhaften Zuwanderer an zweiter Stelle hinter den USA und hat damit klassische Einwanderungsländer, wie Kanada und Australien, überholt. Welche ökonomischen Effekte sind zu erwarten, und wie sollte die Migration gesteuert werden?

Qualifizierte Zuwanderung läuft – kein neues Gesetz nötig

Der Begriff Einwanderungsland ist für Deutschland nicht zutreffend. Denn Deutschland ist nicht wie etwa Australien oder Kanada ein in weiten Teilen bevölkerungsarmes Land, das um Einwanderer wirbt. Es gehört vielmehr zu den am dichtesten bevölkerten Staaten der Welt und hat nur bei Hochqualifizierten und Fachkräften einen gewissen Bedarf. Dieser kann auch durch Zuwanderer gedeckt werden. Die Zuwanderung nach Deutschland wird heute in weiten Teilen durch das Recht der Europäischen Union bestimmt. So genießen alle EU-Bürger Freizügigkeit und können, wenn sie ihren Lebensunterhalt sicherstellen, in jedem anderen EU-Mitgliedstaat leben und arbeiten.

Aber auch Ausländern, die nicht einem EU-Staat angehören – sogenannten Drittstaaten –, werden durch europäisches Recht sehr weitgehend Aufenthaltsrechte und damit Zuwanderungsmöglichkeiten gewährt. Ich nenne nur die Richtlinie Familienzusammenführung, die Hochqualifizierten-Richtlinie und das Gemeinsame Europäische Asylsystem. Es besteht aus zahlreichen Richtlinien und Verordnungen. Daneben enthält das Grundgesetz zentrale Vorgaben, die der Gesetzgeber bei der Regelung der Zuwanderung beachten muss. Neben dem Asylgrundrecht ist dies insbesondere der Schutz von Ehe und Familie, der den Familiennachzug in weiten Teilen vorgibt und damit Ansprüche auf Zuwanderung gewährt.

Der Regelungsspielraum des deutschen Gesetzgebers für die Zuwanderung ist damit deutlich eingeschränkt und nimmt auch immer mehr ab, da sich das vorrangige EU-Recht stets weiterentwickelt. Das Aufenthaltsgesetz und das Asylverfahrensgesetz enthalten die wichtigsten Rechtsgrundlagen für die Zuwanderung

aus Drittstaaten nach Deutschland. Beide Gesetze bestehen mittlerweile zu einem großen Teil aus umgesetzten europäischen Vorgaben. Dies führt, nebenbei bemerkt, zu einem immer unübersichtlicheren und schwerer anzuwendenden Recht – eine wenig erfreuliche, aber leider kaum vermeidbare Entwicklung.

Umso verwunderlicher war es, dass in den letzten Wochen die politische Forderung nach einem deutschen Einwanderungsgesetz erhoben wurde. Durch ein solches Gesetz könnte der begrenzte Regelungsspielraum des deutschen Gesetzgebers nicht erweitert werden. Was sollte in einem solchen Gesetz geregelt werden, was nicht längst geltendes Recht ist? Wie bereits ausgeführt, gibt es nur bei Hochqualifizierten und Fachkräften einen gewissen Bedarf, der auch durch Zuwanderer gedeckt werden kann. Und hier stehen Zuwanderer aus EU-Staaten natürlich an erster Stelle. Denn sie sind ohnehin freizügigkeitsberechtigt und haben vergleichsweise wenige Integrationsschwierigkeiten, weil sie aus demselben europäischen Kulturkreis stammen.

Unter dem Aspekt Zuwanderungssteuerung stehen derzeit zwei Bereiche politisch besonders im Fokus – die humanitäre Zuwanderung und die Zuwanderung von Fachkräften:

Asylzuwanderung

Eine Steuerung der Asylzuwanderung ist nur in Grenzen möglich. Klar ist, dass tatsächlich schutzbedürftige Personen Aufnahme finden. Die rechtlichen Grundlagen sind Art. 16 des Grundgesetzes und Art. 33 der Genfer Flüchtlingskonvention.



Joachim Herrmann*

* Joachim Herrmann ist Bayerischer Staatsminister des Innern, für Bau und Verkehr und Mitglied des Bayerischen Landtags.

Zum einen muss aber eine gerechte Verteilung der Asylbewerber auf die Mitgliedstaaten der Europäischen Union gewährleistet sein. Das Gegenteil ist derzeit der Fall. Deutschland nimmt zusammen mit Schweden etwa die Hälfte aller Asylbewerber in Europa auf. Von allen EU-Mitgliedstaaten ist deshalb zu verlangen, dass sie das geltende EU-Recht, insbesondere die Dublin-Verordnung, die das für das Asylverfahren zuständige Land regelt, und die EURODAC-Verordnung als Rechtsgrundlage für die Fingerabdruck-Datei, konsequent anwenden. Insbesondere ist eine systematische Identifizierung und Registrierung der über die Schengen-Außergrenzen der EU unerlaubt einreisenden Personen durch die Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Außerdem erwarte ich, dass die Europäische Union einen Verteilungsschlüssel entwickelt, nach dem die Asylbewerber gerecht auf alle Mitgliedstaaten verteilt werden.

Zum anderen ist klar zwischen tatsächlich schutzbedürftigen und nicht asylberechtigten Personen zu trennen. Asylmissbrauch muss verhindert werden, nicht zuletzt um die vorhandenen Kapazitäten für die tatsächlich schutzbedürftigen Asylsuchenden verfügbar zu haben und die Akzeptanz des Asylrechts in der Bevölkerung zu erhalten. Denn es dient nicht dazu, wirtschaftliche Probleme in anderen Staaten durch Auswanderung zu lösen. Die Hilfe für die armen Bevölkerungsgruppen anderer Länder muss in den Herkunftsländern ansetzen, indem dort ihre Lebensumstände verbessert werden. Entsprechend dem geltenden Recht ist deshalb darauf zu bestehen, dass abgelehnte Asylbewerber unser Land auch wieder verlassen. Wer seiner Ausreisepflicht nicht nachkommt, muss mit der Abschiebung rechnen.

Fachkräftezuwanderung

Von der Aufnahme schutzbedürftiger Personen klar zu trennen ist die Fachkräftezuwanderung. Hier bestehen anders als bei der Asylgewährung noch Steuerungsmöglichkeiten des nationalen Gesetzgebers, auch wenn die Europäische Union vor allem mit der Hochqualifizierten-Richtlinie auch hier bereits Vorgaben gemacht hat.

Die §§ 18 ff des Aufenthaltsgesetzes sehen weitreichende Möglichkeiten für die Zuwanderung von Fachkräften und Hochqualifizierten vor. So erlaubt die Blaue Karte EU seit 2012 die Zuwanderung von Hochschulabsolventen mit einem Bruttoarbeitslohn von mindestens 47 600 Euro (in Mangelberufen Gehaltsgrenze von ca. 37 128 Euro), ohne dass eine Vorrangprüfung für den deutschen Arbeitsmarkt notwendig ist. Durch eine Änderung der Aufenthaltsverordnung im Jahr 2013 wurde das Visumverfahren für Arbeitskräfte vereinfacht und beschleunigt. Im gleichen Jahr trat die Verordnung zur Änderung des Ausländerbeschäftigungsrechts in Kraft, mit der der deutsche Arbeitsmarkt in Mangelberufen für Bewerber/innen von Drittstaaten mit mittlerer Qualifika-

tion geöffnet wurde. Der Zugang von Nichtakademikern zum deutschen Arbeitsmarkt wird mittels »Positivliste« oder im Rahmen von Vermittlungsabsprachen zur Arbeitsverwaltung gesteuert. Ich könnte noch viele weitere Gesetzesänderungen der jüngsten Zeit nennen, mit denen der Arbeitsmarktzugang für Ausländer aus Drittstaaten weiter geöffnet wurde. Die OECD hat deshalb festgestellt, dass die Reformen seit dem Jahr 2011 Deutschland zu einem der OECD-Staaten mit den geringsten Beschränkungen für die beschäftigungsorientierte Zuwanderung von hochqualifizierten Fachkräften gemacht haben.

All diese gesetzlichen Regelungen sehen grundsätzlich eine Zuwanderung in vorhandene Arbeitsplätze vor. Zuwandern kann nur, wer einen Arbeitsplatz in Deutschland nachweist. Das Gegenmodell wäre ein Punktesystem, wie es immer wieder in der politischen Diskussion gefordert wird. Aber was wäre damit gewonnen? – Gar nichts, denn wir würden damit vielmehr nur eine Zuwanderung in die Arbeitslosigkeit ermöglichen. Eben diese Erfahrung hat Kanada gemacht, das sich deshalb zunehmend vom Punktesystem wieder verabschiedet. Es bringt außerdem auch einen hohen bürokratischen Aufwand mit sich. Anders als Staaten mit der Weltsprache Englisch als Landessprache, wie Australien oder Kanada, haben wir in Deutschland auch keinen Bewerberüberhang, aus dem wir mit Hilfe eines Punktesystems – zum Beispiel für Integrationsleistungen wie deutsche Sprachkenntnisse – auswählen könnten. Das deutsche Recht lädt vielmehr jede ausländische Fachkraft, die einen Arbeitsplatz nachweist, ein, zu uns zu kommen. Fehlende Sprachkenntnisse werden in Deutschland nachgeholt. Ein Punktesystem ist für Deutschland daher ungeeignet – ein weiterer Grund dafür, dass ich keinen Bedarf für ein »Einwanderungsgesetz« sehe.



Martin Werding*

Zuwanderungspolitik und demographischer Wandel: Fünf Thesen

Die öffentliche Debatte über Zuwanderung war hierzulande schon einmal deutlich weiter als derzeit, so scheint es. Ende der 1990er Jahre gestand die Politik endlich ein, dass Deutschland im Grunde schon seit langem ein Zuwanderungsland ist. Die damals amtierende rot-grüne Bundesregierung setzte 2000 eine »Unabhängige Kommission Zuwanderung« ein und übertrug die Leitung Rita Süßmuth, einer Oppositionspolitikerin, die auch in ihren Reihen für einen eigenen Kopf bekannt war. In ihrem Endbericht schlug die Kommission eine umfassende Modernisierung des deutschen Einwanderungsrechts sowie Nachbesserungen bei der bereits zuvor erfolgten Reform des Staatsbürgerschaftsrechts vor (Unabhängige Kommission Zuwanderung 2001), von denen – teils sofort, teils erst mit der Zeit – mittlerweile wesentliche Teile umgesetzt wurden. All dies geschah vergleichsweise geräuschlos, zumindest für traditionell politisch so heikle Themen wie Zuwanderung und Integration.

Wahrscheinlich täuscht der Rückblick in Bezug auf die Besonnenheit der damaligen Diskussionslage. Zögerer und Kritiker wurden seinerzeit beruhigt, indem dieselbe Regierung praktisch zeitgleich lange Übergangsfristen aushandelte, bevor im Gefolge der EU-Osterweiterung der Mehrzahl der neuen Unionsbürger die Arbeitnehmerfreizügigkeit gewährt wurde. Deutschland war neben Österreich auch das einzige Land, das diese Frist – spätestens zuletzt mit ökonomisch recht fadenscheinigen Argumenten – voll ausschöpfte. Außerdem wurden einige Teile der Vorschläge der Zuwanderungskommission eben nicht umgesetzt. Dies gilt insbesondere für ein Zuwanderungs- und Integrationsgesetz, das Nicht-EU-Bürgern klar aufzeigen sollte, unter welchen Bedingungen sie Aussicht auf Aufenthaltsrecht und Arbeitserlaubnis haben, und generell die Offenheit für Zuwanderung signalisiert, die Deutschland im eigenen Interesse haben sollte.

* Prof. Dr. Martin Werding ist Professor für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen an der Ruhr-Universität Bochum, Fellow des CESifo Research Network und Forschungsprofessor im ifo Zentrum für Arbeitsmarktforschung und Familienökonomik.

Aktuell ist es wieder schwieriger geworden, in der Öffentlichkeit sachlich über Zuwanderung zu diskutieren. Dort äußern sich verstärkt Ressentiments und Intoleranz auf der einen Seite, aber auch die rasche Unterstellung solcher Haltungen auf der anderen. Was in der Debatte häufig fehlt, sind einige Informationen und Einsichten, die hier in Thesenform vorgetragen und in aller Kürze erläutert werden sollen.

These 1: Deutschland braucht Zuwanderung

Ein zentraler Grund dafür, dass Deutschland Zuwanderer begrüßen sollte, ist der demographische Wandel. Wichtig ist dabei nicht so sehr, dass die Wohnbevölkerung in Deutschland in den nächsten Jahrzehnten aller Voraussicht nach deutlich schrumpfen wird, sondern dass sie zugleich stark altert. Ständige Zuwanderung vergrößert die Bevölkerung nicht nur, sondern verjüngt sie auch. Dies gilt sogar schon bei einem Zuwanderungssaldo von null, da die Zuwanderer im Durchschnitt jünger sind als die jeweiligen Abwanderer.¹ Der Effekt wird umso ausgeprägter, je mehr sich in Zukunft ein anhaltender Nettozustrom an jüngeren Menschen ergibt.

Abbildung 1 verdeutlicht den absehbaren Verlauf des demographischen Wandels sowie die möglichen Effekte der Zuwanderung anhand zweier einfacher Kennziffern, nämlich der Größe der Wohnbevölkerung und des Altenquotienten.² Für die Bevölkerungszahl als Ganze ergeben sich unter verschiedenen Annahmen zum Umfang der Zuwanderung stark divergierende Szenarien – von einem Rückgang um rund 30% bis hin zu annähernder Konstanz. Effektiv ist dieser Aspekt jedoch zweitrangig. Aus ökonomischer Sicht bereitet v.a. der steigende Anteil älterer Personen schwer lösbare Probleme, namentlich für die Finanzierung von Renten, Krankenversicherung und Pflege und letztlich für die langfristige Tragfähigkeit der gesamten öffentlichen Finanzen (vgl. Werding 2013b; 2014).

Ohne Wanderungen fällt die Alterung, die Deutschland in den nächsten 20 bis 40 Jahren bevorsteht, geradezu dra-

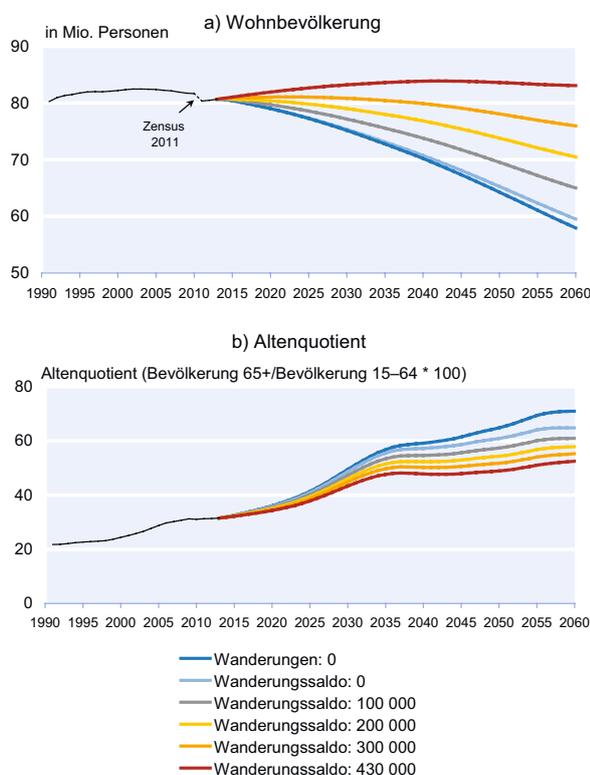
¹ Die Bruttoströme, die hinter den jährlichen Wanderungssalden stehen, werden in der Öffentlichkeit zumeist wenig beachtet. Im langjährigen Durchschnitt steht seit 1957 (bis 1990: früheres Bundesgebiet, ab 1991: Deutschland; vgl. Statistisches Bundesamt 2014, Tab. 6 und 7) eine jährliche Zuwanderung von ca. 750 000 Personen einer jährlichen Abwanderung von ca. 550 000 Personen gegenüber, von denen ein Großteil als Rückwanderer einzustufen ist. Es ergibt sich eine mittlere Nettozuwanderung von knapp 200 000 Personen, mit enormen Schwankungen, aber ohne erkennbaren Langfristtrend. Die Zahl der Zuwanderer schwankt dabei wesentlich stärker als die der Abwanderer; neben außergewöhnlichen politischen Ereignissen reflektiert sie v.a. die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands.

² Verwendet wird die international gebräuchlichste Version dieses Quotienten (Zahl der Personen im Alter ab 65 Jahren je 100 Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren). Alternative Definitionen, etwa mit Altersabgrenzungen bei 20 und 60 Jahren, ändern v.a. das Niveau des Altenquotienten, nicht seine Dynamik.

Für die anderen Determinanten der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung – Geburten und Sterbefälle – werden hier dieselben Annahmen verwendet, die das Statistische Bundesamt (2009) im Rahmen der letzten amtlichen Vorausberechnungen für eine »mittlere Bevölkerung« getroffen hat.

Abb. 1

Demographische Entwicklung bei variierender Migration



Weitere Annahmen:

Zusammengefasste Geburtenziffer: konstant ca. 1.4.

Lebenserwartung bei Geburt: Anstieg auf 85.0 (m) bzw. 89.2 (w) Jahre bis 2060.

Quelle: Ist-Daten: Statistisches Bundesamt; Projektionen: SIM.13 (vgl. Werdung 2013a).

matisch aus. Mit einer aus heutiger Sicht als realistisch erscheinenden Nettozuwanderung zwischen 100 000 und 300 000 Personen p.a. im Mittel dieser Jahre lässt sich der absehbare Alterungsprozess dagegen substantiell mildern, und zwar schneller und stärker als mit jeder anderen realistischen Variation gegenwärtiger demographischer Trends. Eine Abwendung der Alterung erscheint aber selbst unter extremen Wanderungsannahmen als unmöglich.³ Trotzdem gehört Zuwanderung definitiv in ein Maßnahmenbündel, mit dem die Herausforderungen durch den demographischen Wandel in den nächsten drei Jahrzehnten am Ende vielleicht einigermaßen bewältigt werden können.

These 2: Zuwanderung lässt sich nicht aufdrehen wie ein Wasserhahn

Abbildung 1 könnte nahelegen, dass verstärkte Zuwanderung erst ab 2020 oder 2025 wirklich nötig wird. Das ideale Timing zukünftiger Zuwanderung, mit dem man den Al-

³ Eine Nettozuwanderung von 430 000 Personen, wie sie hier als Extremvariante unverändert Jahr um Jahr fortgeschrieben wird, ergibt sich für 2013 (vgl. Statistisches Bundesamt 2015) nach einem starken Anstieg seit 2010 und vermutlich eher als temporärer Spitzenwert. Noch höhere Werte wurden in der Vergangenheit lediglich in den Jahren 1969/70 sowie 1988–1993 beobachtet.

tenquotienten im Zeitablauf am wirksamsten stabilisiert, würde ein subtiles Optimierungsproblem darstellen. Berechnungen dazu wären zugleich aber völlig weltfremd. Wanderungsbewegungen lassen sich in ihrer Stärke nicht nach Belieben regulieren wie ein Wasserstrahl mit Hilfe eines Wasserhahns. Die Anzahl und viele Strukturmerkmale der Zuwanderer eines Landes werden nach den Ergebnissen zahlloser Studien der Migrationsforschung stark von sogenannten »Netzwerkeffekten« bestimmt (vgl. etwa Massey et al. 1993), d.h. von der Anzahl und den Merkmalen der dort bereits ansässigen Migranten.

Für die Zuwanderungspolitik enthält dieser Befund zwei wichtige Lektionen. Erstens: Wer in Zukunft verstärkt Zuwanderung anziehen möchte, muss sie schon in der Gegenwart zulassen und hat am besten bereits in der Vergangenheit funktionsfähige Netzwerke von Zuwanderern entstehen lassen. Zweitens: Da damit zu rechnen ist, dass die ethnische Zusammensetzung oder auch die Qualifikationen zukünftiger Zuwanderer zu einem Gutteil einfach die entsprechenden Strukturen früherer Zuwanderung replizieren, lassen sich Änderungen solcher Merkmale nur durch gezieltes, effektiv aber sehr langsam wirkendes Umsteuern herbeiführen. Bemerkenswert ist unter dieser Rücksicht, dass sich im aktuellen Zuwanderungsschub nicht nur die Zusammensetzung der Herkunftsländer verändert hat, sondern auch die Qualifikationsstruktur der Zuwanderer, die in Deutschland traditionell recht ungünstig ist, erkennbar besser geworden ist (vgl. Brücker 2013, Abschnitt 3).

Viel spricht dafür, dass die starke Nettozuwanderung der letzten drei Jahre nicht anhalten wird. In den jüngsten Zahlen kumulieren verschiedene Effekte – der verspätete Übergang zur vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit mit den großen EU-Beitrittsstaaten in Mittel- und Osteuropa, die anhaltend schwache Arbeitsmarktentwicklung in einigen alten EU-Mitgliedstaaten im Gefolge der Finanz- und Wirtschaftskrise sowie besorgniserregende politische Entwicklungen in (Nord-)Afrika und im Nahen und Mittleren Osten. Gegenüber den EU-Beitrittsstaaten löst sich immer noch ein jahrzehntelanger Rückstau; von den anderen Ursachen kann man schlechterdings nicht hoffen, dass sie andauern. Immerhin trifft der aktuelle, unerwartet hohe Zustrom glücklicherweise auf einen deutschen Arbeitsmarkt, der so aufnahmefähig für Arbeitskräfte ist wie schon lange nicht mehr.

Hinzu kommt, dass Deutschland im Ausland derzeit in vielerlei Hinsicht einen besonders guten Ruf genießt. So wurde es 2013 bei einer Befragung der BBC von 26 000 Personen in 25 Ländern als »beliebtestes Land der Welt« eingestuft, 2014 replizierte die deutsche Gesellschaft für Konsumforschung dieses Resultat auf ähnlicher Basis. Wahrscheinlich darf man die Bedeutung solcher Einstufungen nicht überschätzen. Aber eine derart positive Außenwahrnehmung des Landes hat es in der Vergangenheit kaum je gegeben. Mit Blick auf

den zuvor verdeutlichten, langfristigen Bedarf an Zuwanderern sollte man die Gunst dieser Stunde nutzen, d.h. die Zuwanderung geschehen lassen und jetzt bereits über ihre zukünftige Regulierung nachdenken, statt abzuwarten, ob das Interesse potenzieller Migranten auf Dauer erhalten bleibt.

These 3: Nur wer für Zuwanderung attraktiv ist, kann sie steuern

Je nach Qualifikationen, Berufserfahrung, Sprachkenntnissen, Integrationsbereitschaft etc. haben Zuwanderer verschiedene Effekte für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung und auch für die öffentlichen Finanzen in Deutschland. Vor diesem Hintergrund wird von Befürwortern oft eine ökonomisch ausgerichtete Steuerung der Zuwanderung gefordert⁴ – ggfs. mit leicht unterschiedlichen Vorstellungen darüber, nach welchen Kriterien und mit welchen administrativen Mitteln eine solche Steuerung vorgenommen werden soll. Zu berücksichtigen ist aber zum einen, dass eine solche Steuerung immer nur unter denjenigen Personen auswählen kann, die freiwillig zuwandern möchten. Ein Land, das unattraktiv für Zuwanderung ist oder dessen Politik in erster Linie Abwehr signalisiert, kann sie daher weniger gut steuern als ein attraktives, als weltoffen wahrgenommenes Land. Zu beachten ist zum anderen, dass eine Steuerung nur stattfinden kann, wo sie stattfinden darf.

Die Attraktivität Deutschlands für potenzielle Zuwanderer wird im Zuge des demographischen Wandels wieder stark sinken. Zwar steht keinesfalls fest, dass die bevorstehende Schrumpfung und Alterung der Erwerbsbevölkerung per se zu wirtschaftlicher Stagnation führt (vgl. etwa Börsch-Supan 2009). Beschäftigungschancen und Bruttolöhne für Zuwanderer könnten sich sogar verbessern. Stark steigende Sozialbeiträge (oder Steuern) wirken dem jedoch fast unausweichlich entgegen (vgl. Werding 2014, S. 25 f., 45–47). Deutschland braucht Zuwanderung in Zukunft nicht zuletzt zur Finanzierung seiner sozialen Sicherungssysteme – genau deswegen wird es für sie aber zugleich immer unattraktiver (vgl. Munz und Werding 2005). Zudem ist die demographische Alterung hierzulande weit ausgeprägter als in der Mehrzahl entwickelter Volkswirtschaften, die sich ebenfalls als Zielländer für die Migranten anbieten.

Die Zuwanderung erwerbstätiger oder arbeitssuchender EU-Bürger und ihrer Angehörigen kann Deutschland nach dem geltenden Recht im Übrigen gar nicht aktiv steuern. Vielmehr vollzieht sich bei ihnen ein reiner Selbstselektionsprozess im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit (bzw. der Niederlassungsfreiheit für Selbständige). Attraktiv zu sein für Zuwanderer mit wünschenswerten Merkmalen ist hier daher effektiv das Mittel zur Steuerung. Ein solcher Rechtsstand

ist international keineswegs Standard. Er geht aber zurück auf die Römischen Verträge von 1957 und ist in der EU daher kaum verhandelbar. Bis zur Osterweiterung von 2004 war die Mobilität innerhalb der EU faktisch eher gering. Derzeit unterliegt dagegen ein Großteil der hohen Zahl an Zuwanderern nach Deutschland diesen Regeln.

Weniger alt und ehrwürdig ist das Freizügigkeitsrecht für Nicht-Erwerbspersonen mit dem Status von EU-Bürgern, das an einige Bedingungen geknüpft ist (vgl. die EU-Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38/EG und das darauf basierende deutsche Freizügigkeitsgesetz/EU von 2004). Für diese Personengruppe, die nicht auf eine produktive Beschäftigung im Zielland zielt, ließen sich zusätzliche Kriterien im EU-Recht vielleicht verankern. Deutschland kann sie aber nicht einseitig verkünden oder diktieren. Außerdem spielt dieses Recht für das Zuwanderungsgeschehen nach Deutschland bisher faktisch keine große Rolle.

Aktiv durch eine eigene Zuwanderungspolitik steuern kann Deutschland im Wesentlichen nur die Zuwanderung von Nicht-EU-Bürgern. Die entsprechenden Rechtsgrundlagen waren – seit dem Anwerbestopp für »Gastarbeiter« von 1973 und abgesehen von Regelungen zum Familiennachzug für bereits ansässige Personen – bis vor wenigen Jahren stark auf eine Abwehr von Zuwanderern ausgelegt. Seit ihrer Neugestaltung, v.a. durch das Aufenthaltsgesetz von 2005, werden sie aber nur wenig genutzt. Die Mehrzahl der zuwandernden Nicht-EU-Bürger gelangt nach Deutschland aktuell als Asylbewerber, und zwar ganz überwiegend aus wirklichen Krisenregionen.

These 4: Deutschland hat bereits ein relativ offenes Zuwanderungsrecht

Neben dem EU-Freizügigkeitsrecht, das generell als sehr migrationsfreundlich einzustufen ist, sorgt auch das geltende Recht für Nicht-EU-Bürger dafür, dass Deutschland – rein rechtlich gesehen – bereits heute relativ offen für Zuwanderer ist. In einem aktuellen Bericht erklärte die OECD (2013) Deutschland – für manche unerwartet – zu einem der offenen Zielländer weltweit für qualifizierte Zuwanderer. In wesentlichen Punkten entspricht dies aus heutiger Sicht bereits den zuvor skizzierten Desideraten.

Die aktuellen Zuwanderungszahlen spiegeln die rechtliche Offenheit zumindest in ihrer Höhe, wenn auch nicht in ihrer Zusammensetzung über alle relevanten Rechtstitel hinweg. Auch dies spricht dafür, den momentanen Zuwanderungsschub grundsätzlich geschehen zu lassen, selbst wenn nicht feststeht, ob die Zahl der Zuwanderer nach einer Normalisierung tatsächlich dauerhaft so hoch bleibt, wie es wünschenswert wäre. Zu prüfen ist v.a., ob das geltende Recht für verschiedene Gruppen von Zuwanderern auch dann

⁴ Vgl. etwa Zimmermann et al. (2009, Abschnitt 4), aber auch zahlreiche Stellungnahmen aus dem politischen Raum.

noch in jeder Hinsicht als passend erscheint, wenn die aktuellen Einmaleffekte verschwinden.

These 5: Die Politik kann trotzdem etwas tun

Gestaltbar ist, wie bereits erläutert, v.a. das Recht für die Zuwanderung von Nicht-EU-Bürgern. Hauptgründe dafür, dass die verschiedenen Programme wenig genutzt werden, die es dafür gibt, dürften zum einen die nach wie vor eher unübersichtliche Rechtslage und zum anderen Unklarheiten über den Zugang zu entsprechenden Verfahren und ihren weiteren Verlauf sein. Die geltenden Regelungen zielen speziell auf Zuwanderer mit Hochschulabschluss oder mit nicht-akademischen Qualifikationen in Engpassberufen. Sie wurden – teils auf deutsche, teils auch auf EU-Initiative – zwar überwiegend im 2005 eingeführten Aufenthaltsgesetz verankert. Welcher Titel dort für welche Zielgruppe passt, ist aber nicht leicht ersichtlich. Wichtige Aspekte sind zudem in ergänzenden Verordnungen und Verfahrensvorschriften geregelt.

Unübersichtlich ist das geltende Recht nicht nur für potenzielle Zuwanderer, sondern auch für Arbeitgeber, die – etwa wegen ihrer Größe und internationalen Aktivitäten – nicht laufend mit einschlägigen Fragen befasst sind. Für kleine und mittlere Unternehmen, die für das Wirtschafts- und Arbeitsmarktgeschehen in Deutschland von zentraler Bedeutung sind, stellt eine international ausgerichtete Personalpolitik bisher viel zu selten eine Option dar, selbst wenn sie in zahlreichen Feldern einen zunehmenden Fachkräftemangel beklagen.

Das Aufenthaltsgesetz durch ein explizit so benanntes Ein- oder Zuwanderungsgesetz zu ersetzen, wäre auf den ersten Blick zwar nur eine kosmetische Korrektur.⁵ Sie könnte aber Signalwirkung nach außen und innen erzeugen. In jedem Fall sollte das für Nicht-EU-Bürger geltende Recht konsolidiert und klarer strukturiert werden. Neu diskutiert werden könnte dabei der bisher nicht umgesetzte Vorschlag der Zuwanderungskommission von 2001, für diese Personengruppe ein an der allgemeinen Beschäftigungsfähigkeit orientiertes Punktesystem zu schaffen, wie es andere Einwanderungsländer seit Jahren oder Jahrzehnten praktizieren. Die internationalen Erfahrungen damit sind ihrerseits gemischt (vgl. etwa Aydemir 2011). Trotzdem kann ein solches System Vorteile gegenüber dem hierzulande bisher bevorzugten Ansatz haben, konkrete Berufsfelder zu identifizieren, in denen Zuwanderer besonders benötigt werden, und individuelle Bedarfs- und Vorrangprüfungen im Hinblick auf geeignete inländische und EU-Bewerber vorzunehmen.

Effektiv lassen sich beide Ansätze auch kombinieren, indem man Qualifikationen und Erfahrungen in Engpassberufen sowie konkrete Beschäftigungsangebote im Punktesystem

explizit berücksichtigt und stark gewichtet. Wenn die jährliche Zuwanderung nach Deutschland erwartungsgemäß wieder sinkt, könnte man für ein solches punktebasiertes Zuwanderungsrecht Kontingente definieren, diese aktiv bewerben und damit insbesondere qualifizierte Arbeitskräfte aus dem Nicht-EU-Ausland ansprechen. Darüber hinaus könnten im Inland und sogar im Ausland sichtbare Anlaufstationen geschaffen werden, die potenzielle Arbeitgeber und internationale Bewerber bei ihrer Suche möglichst passgenau zusammenführen.

Eine zentrale Aufgabe der Politik ist es schließlich, den Arbeitsmarkt flexibel zu halten. Dies ist eine zwingende Voraussetzung dafür, dass Deutschland für Zuwanderer – gleich woher sie kommen – attraktiv bleibt. Nur dann können sie tendenziell ohne Beschäftigungsverluste von Inländern oder bereits früher zugewanderten Personen aufgenommen werden, so dass Zuwanderung die von ihr zu erhoffende Rolle bei der Bewältigung des demographischen Wandels übernehmen kann.

Modernisierungen des Zuwanderungsrechts für Nicht-EU-Bürger können im Übrigen dazu beitragen, das Asylrecht zu entlasten, das derzeit faktisch teilweise als Substitut dafür fungiert. Diese Situation ist unbefriedigend, sowohl im Hinblick auf eine aktive Steuerung von Arbeitsmigration als auch für die Aufrechterhaltung des Anspruchs, Verfolgten aller Art aus humanitären Gründen ein temporäres Exil oder eine neue Heimat anzubieten. Das Verhältnis zwischen EU-Binnen- und -Grenzstaaten macht internationale Abstimmungen über die Anwendung dieses Grundrechts erforderlich. Im Kern bleibt es aber Sache Deutschlands zu bestimmen, wie großzügig es dieses Recht unter verschiedenen Gegebenheiten der Weltlage handhaben kann und will, mit der Möglichkeit, neue Mechanismen für die EU-weite Lastenteilung zu entwickeln.⁶

Risiken und Nebenwirkungen

Bei alledem darf man nicht naiv sein. Ohne Zuwanderung stellt sich die Zukunft Deutschlands mittel- bis langfristig eher düster dar. Sie birgt aber auch Risiken und Nebenwirkungen. Bei flexiblen Arbeitsmärkten erzeugt Zuwanderung, die zu mehr Beschäftigung führt, *per saldo* zwar definitiv Gewinne für die Inländer, einschließlich der bereits ansässigen Zuwanderer; sie führt aber auch zu Verteilungseffekten, die einige Gruppen belasten (vgl. Borjas 1995). So geraten etwa die Löhne von Arbeitskräften, die mit den Zuwanderern konkurrieren, unter Druck. Empirisch gesehen sind solche Effekte jedoch selbst in extremen Fällen nie besonders stark

⁵ Das »Zuwanderungsgesetz« von 2005 war ein reines Artikelgesetz, das als solches keinen Bestand hatte, sondern Änderungen an existierenden Gesetzen vornahm und v.a. das Aufenthaltsgesetz sowie das seinerzeit ebenfalls neu gefasste EU-Freizügigkeitsgesetz enthielt.

⁶ Wenn sich eine gleichmäßigere Verteilung von Asylbewerbern über die EU-Staaten als schwer durchsetzbar erweist, können zumindest die zunächst eintretenden finanziellen Lasten anders aufgeteilt werden, etwa über »handelbare Aufnahmequoten« aller Mitgliedstaaten für Flüchtlinge (vgl. Rapoport und Moraga 2014).

gewesen (vgl. Card 1980). Um unbegründeten Ängsten zu begegnen, muss die Politik darüber offen aufklären. Ab einem gewissen Punkt muss sie vielleicht auch durch Umverteilung gegensteuern.

Dass Zuwanderung gesamtwirtschaftlich Vorteile bringt, bedeutet außerdem nicht, dass auch ihre fiskalischen Effekte unzweideutig positiv sind.⁷ Entscheidend ist letztlich, ob die zusätzlich entstehenden öffentlichen Einnahmen die entsprechenden Ausgaben über die gesamte Aufenthaltsdauer übersteigen – zuzüglich etwaiger Nachwirkungen aufgrund der Portabilität erworbener Ansprüche sowie unter Beachtung absehbarer Änderungen im System der öffentlichen Finanzen aufgrund des demographischen Wandels und ihres genauen Timings. Stellschrauben, um dies sicher zu stellen und den Überschuss möglichst noch zu erhöhen, bieten einmal mehr alle Ansätze, die Struktur der Zuwanderer im Rahmen des Möglichen zu beeinflussen,⁸ die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes zu erhalten und die Zuwanderer zu integrieren. Maßnahmen, die zur Integration beitragen, können im Übrigen bewirken, dass Zuwanderer zwar anfangs per saldo fiskalische Kosten erzeugen. Diese haben u.U. aber den Charakter von Investitionen. Auch dies spricht gegen eine kurzfristige Bewertung der fiskalischen Effekte.

Effektiv dürfte eine ihren Fähigkeiten entsprechende Beschäftigung selbst jedoch das beste Instrument für eine erfolgreiche Integration von Zuwanderern sein. Die Aussicht darauf kann zudem wirksamer als vieles andere dazu beitragen, dass die zweite Generation ihre Chancen im deutschen Bildungssystem aktiv sucht und nutzt. Zusammenarbeit mit Zuwanderern und die Erfahrung, dass dies keine speziellen Risiken für die eigene Beschäftigung erzeugt, können auch Ängste der Einheimischen besser zerstreuen als alles andere. Die Aufnahmefähigkeit des deutschen Arbeitsmarktes stellt somit einen Schlüssel dazu dar, bei anhaltender Zuwanderung das Entstehen von Parallelgesellschaften der einen und anderen Art zu verhindern und den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu wahren.

Literatur

Aydemir, A. (2011), »Immigrant Selection and Short-term Labor Market Outcomes by Visa Category«, *Journal of Population Economics* 24(2), 451–475.

⁷ Vgl. dazu die gemischten Resultate einer neueren Studie von Bonin (2014), die überdies eine lebhafte Expertendiskussion auslösten, die sich über mehrere Tageszeitungen und Wochenzeitschriften verteilte.

⁸ Neben den zuvor diskutierten Steuerungsmechanismen im Zuwanderungsrecht und in der Arbeitsmarktpolitik gehört dazu im Prinzip auch eine Gestaltung der Sozialpolitik, die verhindert, dass umverteilende Sozialleistungen selbst zum »Magneten« für die Zuwanderung potenzieller Empfänger werden und die Struktur der Zuwanderung verzerren (vgl. Borjas 1999; Sinn 2005, Kap. 8). Empirische Befunde dazu sind allerdings gemischt (vgl. Giulietti und Wahba 2013), und es gibt derzeit zumindest keine Anzeichen, dass der deutsche Sozialstaat im Rahmen des EU-Freizüchtigkeitsrechts in dieser Hinsicht gezielt ausgenutzt wird (vgl. Brücker et al. 2013).

Börsch-Supan, A. (2009), »Gesamtwirtschaftliche Folgen des demographischen Wandels«, *Nova Acta Leopoldina NF* 102(366), 21–41.

Bonin, H. (2014), *Der Beitrag von Ausländern und künftiger Zuwanderung zum deutschen Staatshaushalt*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Borjas, G.J. (1995), »The Economic Benefits from Immigration«, *Journal of Economic Perspectives* 9(2), 3–22.

Borjas, G.J. (1999), »Immigration and Welfare Magnets«, *Journal of Labor Economics* 17(4.1), 607–637.

Brücker, H. (2013), *Auswirkungen der Einwanderung auf Arbeitsmarkt und Sozialstaat: Neue Erkenntnisse und Schlussfolgerungen für die Einwanderungspolitik*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Brücker, H., A. Hauptmann und E. Vallizadeh (2013), »Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien vor der Arbeitnehmerfreizügigkeit«, *IAB-Aktueller Bericht* Nr. 1305, Bonn.

Card, D. (1980), »The Impact of the Mariel Boatlift on the Miami Labor Market«, *Industrial and Labor Relations Review* 43(2), 245–257.

Giulietti, C. und J. Wahba (2013), »Welfare Migration«, in: *International Handbook on the Economics of Migration*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton MA, 1015–1048.

Massey, D.S., J. Arango, G. Hugo, A. Kouaouci, A. Pellegrino und J.E. Taylor (1993), »Theories of International Migration: A Review and Appraisal«, *Population and Development Review* 19(3), 431–466.

Munz, S. und M. Werding (2005), »Public Pensions and International Migration: Some Clarifications and Illustrative Results«, *Journal of Pension Economics and Finance* 4(2), 181–207.

OECD (2013), *Recruiting Immigrant Workers: Germany 2013*, Organization for Economic Co-operation and Development: Paris.

Rapoport, H. und J. Fernández-Huertas Moraga (2014), »Tradable Refugee-admission Quotas: a Policy Proposal to Reform the EU Asylum Policy«, European University Institute, EUI Working Paper RSCAS 2014/101.

Sinn, H.-W. (2005), *Ist Deutschland noch zu retten?*, Ullstein, Berlin.

Statistisches Bundesamt (2009), *Bevölkerung Deutschlands bis 2060: 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*, Statistisches Bundesamt: Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2014), *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Vorläufige Wanderungsergebnisse 2013*, Statistisches Bundesamt: Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2015), »Wanderungen: Auf einen Blick«, online verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Wanderungen/Wanderungen.html>, aufgerufen am 2. Februar 2015.

Unabhängige Kommission Zuwanderung (2001), *Zuwanderung gestalten – Integration fördern* (Bericht der Kommission), Bundesministerium des Innern, Berlin.

Werdning, M. (2013a), *Modell für flexible Simulationen zu den Effekten des demographischen Wandels für die öffentlichen Finanzen in Deutschland bis 2060: Daten, Annahmen und Methoden*, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.

Werdning, M. (2013), *Alterssicherung, Arbeitsmarktdynamik und neue Reformen: Wie das Rentensystem stabilisiert werden kann*, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.

Werdning, M. (2014), »Demographischer Wandel und öffentliche Finanzen: Langfrist-Projektionen 2014–2060 unter besonderer Berücksichtigung des Rentenpakets der Bundesregierung«, SVR-Arbeitspapier Nr. 1/2014.

Zimmermann, K.F., M.C. Burda, K. Konrad, F. Schneider, H. Schneider, J. von Hagen und G.G. Wagner (2009), »Petersberger Erklärung«, *IZA-Standpunkt* Nr. 1, Bonn.



Reiner Klingholz*

Zuwanderung – wie sich das Notwendige und das Unvermeidbare verknüpfen lassen

Deutschland ist neben Japan jene Nation, welche die Folgen des demographischen Wandels am frühesten erlebt. In beiden Ländern stehen die Babyboomer vor der Verrichtung, und die Bevölkerung altert stark. Beide Länder haben das Maximum ihrer Einwohnerzahl bereits vor Jahren überschritten. Um Wohlstand und Produktivität zu halten und um die Sozialsysteme zu finanzieren, müssen sich diese Länder (und sehr bald auch viele andere Industrienationen, wie auch die ersten Schwellenländer) auf eine Reihe von Reformen einlassen: Sie müssen die Erwerbsquoten von älteren Beschäftigten und von Frauen erhöhen, bislang marginalisierte Bevölkerungsgruppen in den Arbeitsmarkt integrieren, das Humankapital durch Bildung aufwerten – und Menschen aus anderen Ländern als Arbeitskräfte gewinnen.

Jeweils nur einzelne dieser Stellschrauben zu bedienen wird nicht ausreichen, um den demographischen Wandel zu kompensieren. Dies zeigt eindrücklich das Beispiel Japan: Dort arbeiten die Menschen zwar durchwegs länger als in den meisten anderen Ländern. Aber weil japanische Frauen seltener erwerbstätig sind als anderswo und Zuwanderung bis dato unerwünscht ist, steht das Land vor einem ökonomisch-demographischen Harakiri: Nach Vorausschätzungen des Nationalen Instituts für Bevölkerung und soziale Sicherheitsforschung dürfte Japan bis 2060 rund 40 Mio. Einwohner und damit fast ein Drittel seiner Bevölkerung verlieren. Über ein Drittel aller Japaner wird dann älter als 80 Jahre sein (vgl. Klingholz und Vogt 2013). Es ist nicht vorstellbar, dass Japan, das bis Ende der 1980er Jahre als das Wirtschafts- und Technologiewunderland galt, unter diesen Bedingungen noch eine wesentliche Rolle im Konzert der großen Industrienationen spielen kann.

* Dr. Reiner Klingholz ist Direktor des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung

Ausländer rein!

Deutschland wird diesen Weg nicht gehen, allein schon, weil das Beispiel Japan abschreckend genug ist. Auch wenn hierzulande die politische Kaste lange Zeit den demographischen Wandel komplett ausgeblendet hat, stehen wir im Vergleich zu unseren Wettbewerbern relativ gut da. Nur so lässt sich erklären, dass Deutschland als demographisch ältestes Land der EU wirtschaftlich zu den erfolgreichsten zählt. Und dafür gibt es gute Gründe: Seit 2003 sind die Erwerbsquoten der Älteren und der Frauen deutlich gestiegen und bewegen sich mittlerweile auf EU-Spitzenniveau. Kein Land in Europa zieht mehr Zuwanderer an. Die Mehrheit der Neuankömmlinge ist heute hochqualifiziert. Nicht zuletzt den Migranten ist es zu verdanken, dass Beschäftigungszahlen, Steuereinnahmen und Einzahlungen in die Sozialkassen in Deutschland auf Rekordniveau liegen.

Deutschlands Wirtschaft ist der größte Nutznießer der Zuwanderung

Deutschland profitiert dabei wie kein zweites Land von der Arbeitnehmerfreizügigkeit im europäischen Wirtschaftsraum. So kamen nach Angaben des Statistischen Bundesamts 2013 im Saldo rund 300 000 Personen aus EU-Staaten, darunter 73 000 Polen, 50 000 Rumänen, 33 000 Italiener, 24 000 Spanier und 22 000 Bulgaren. Auswertungen des Mikrozensus von 2010 zeigen, dass der Anteil der Akademiker unter den 30- bis 64-jährigen Zuwanderern seit etwa 15 Jahren deutlich über jenem der Einheimischen der entsprechenden Altersgruppe liegt. Entgegen der landläufigen Meinung zur »Armutszuwanderung« gilt das auch für Bulgaren und Rumänen (vgl. Wollert und Klingholz 2014). Bulgarien lag 2011 auf Platz 3 und 2012 auf Platz 4 der wichtigsten Herkunftsländer ausländischer Hochschulabsolventen (vgl. Alichniewicz und Geis 2013). Zwar hatte auch rund ein Drittel der Migranten aus Bulgarien und Rumänien eine geringe Qualifikation, aber auch sie finden mehrheitlich Beschäftigung in der Land- und Bauwirtschaft.

So begrüßenswert die hohen Einwanderungszahlen aus anderen EU-Ländern sind, die Politik kann sich nicht auf diese Migranten verlassen. Gerade hochqualifizierte Europäer stellen eine hochmobile Gruppe dar, die nicht unbedingt dauerhaft auf eine Beschäftigung in Deutschland aus ist. Diese Personen entscheiden sich aufgrund der Arbeitsmarktlage häufig kurzfristig zu einem Wohnsitzwechsel; EU-Pass und Arbeitnehmerfreizügigkeit erleichtern die Mobilität. Sobald sich die wirtschaftliche Situation in den Krisenländern der EU wieder verbessert, was erklärtes Ziel der europäischen Politik und auch der Bundesregierung ist, dürften deshalb viele der Zugewanderten in ihre alte Heimat zurückkehren (vgl. Kiziak et al. 2013).

Ein Land, dessen Nachwuchsgenerationen seit 40 Jahren jeweils um ein Drittel kleiner sind als die ihrer Eltern, braucht aber dauerhafte Zuwanderung. Deutschland muss keine vorübergehenden Lücken am Arbeitsmarkt stopfen, sondern ist auf langfristige Neubürger angewiesen, die hier Steuern zahlen, Familien gründen, zu vollwertigen Mitgliedern der Gesellschaft werden und möglichst auch die deutsche Staatsbürgerschaft annehmen.

Die bisherigen Zuwanderungskanäle können schnell versiegen

Deshalb muss die Politik weitere Anstrengungen unternehmen, um Fachkräfte aus Nicht-EU-, sogenannten Drittstaaten, nach Deutschland zu locken. Hierfür hat sie im vergangenen Jahrzehnt wiederholt das Einwanderungsrecht liberalisiert. Auf EU-Ebene ist die »Blaue Karte« seit 1. August 2012 ein weiterer wichtiger Schritt, um Hochqualifizierten den Weg nach Deutschland zu bahnen. Noch ist die Blaue Karte aber nicht das Erfolgsmodell, das Zuwanderer in ausreichender Zahl ins Land holen könnte: So beantragten im ersten Jahr rund 8 900 Personen mit Hochschulabschluss eine Arbeitserlaubnis über die Blaue Karte, wobei allerdings 70% von ihnen ohnehin schon mit einem anderen Aufenthaltstitel (etwa als Studenten) in Deutschland lebten. Unterm Strich gingen gerade einmal 2 500 neu angeworbene Akademiker auf das Konto der Blauen Karte, das ist nicht einmal 1% aller Nettozuwanderer des Jahres 2013. Auch im zweiten Jahr wurden diese Zahlen nicht übertroffen (vgl. Mediendienst Integration 2013; Make it in Germany 2014).

Ein Grund für die bisher geringe Nachfrage sind die immer noch relativ hohen Hürden. Zum einen bietet die Karte Zuwanderern zunächst nur eine befristete Aufenthaltserlaubnis. Zum anderen können Ausländer eine Blaue Karte nur beantragen, wenn sie einen Arbeitsvertrag mit einem Bruttojahresgehalt in Höhe von mindestens 47 600 Euro vorweisen können. Das ist mehr als das Einstiegsgehalt vieler junger Akademiker. Abgesenkt wurde die Einkommensgrenze auf 37 128 Euro bisher nur für sogenannte Mangelberufe – für Naturwissenschaftler, Mathematiker, Ingenieure, Ärzte und IT-Experten. Hier sind weitere rechtliche Erleichterungen notwendig, etwa die Honorierung von Deutschkenntnissen durch niedrigere Einkommensgrenzen.

Ein weiterer Grund ist die unzureichende Vermarktung der Blauen Karte beziehungsweise der EU als Zuwanderungsziel. Deutschland befindet sich noch zu wenig auf dem »Wanderungsradar« der internationalen Migrationselite. Anders als Kanada, die USA oder Australien ist das Land nicht erste Wahl für jene Hochqualifizierten, die Wissenschaft und Technologie voranbringen.

Die Zukunft liegt in Drittstaaten

Um dies zu ändern, sollte sich die Politik nicht nur stärker und einhellig über Partei- und Lobbygrenzen hinweg zu mehr Einwanderung bekennen. Es ist auch notwendig, Deutschland professionell als Einwanderungsland zu bewerben. Zwar hat die Bundesregierung mit dem Internet-Portal »Make it in Germany« begonnen, international auf die Angebote und Bedürfnisse des deutschen Arbeitsmarktes hinzuweisen. Doch die Zahl der Anträge auf eine Blaue Karte belegt, dass diese Bemühungen nicht ausreichen. Die Zögerlichkeit der Bundesregierung begründet sich darin, dass der Zufluss von Migranten aus der EU und die hohe Zahl an Asylbewerbern und Flüchtlingen derzeit eine Ausweitung der Drittstaatenzuwanderung überflüssig erscheinen lassen. Diese Strategie aber könnte sich als fataler Fehler erweisen, wenn sich irgendwann zeigt, dass die Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten zum wichtigsten Rekrutierungsweg wird. Denn dieser wird sich nicht auf Knopfdruck anschalten lassen. Für eine erfolgreiche Anwerbung sind etablierte Migrantennetzwerke notwendig, deren Aufbau viele Jahre bis Jahrzehnte in Anspruch nimmt und über die klassische Zuwanderungsländer längst verfügen. Zudem wird sich der internationale Wettbewerb um die klügsten Köpfe massiv verschärfen, denn alle Industrienationen und bald auch die ersten Schwellenländer stehen vor einer massiven Alterung ihrer Belegschaften. Und wenn sich China auf dem internationalen Markt für Fachkräfte erst einmal so aggressiv bedient wie heute auf dem Markt für Rohstoffe, dann werden Deutschland und Europa mit Sicherheit das Nachsehen haben.

Bessere Außendarstellung nötig

Deutschland sollte deshalb schon heute vorsorglich seine Bemühungen um Fachkräfte aus Drittstaaten ausweiten. Und zwar nicht nur auf einer Internet-Plattform, die die Möglichkeiten der regulären Zuwanderung erklärt und die Erwartungen an potenzielle Zuwanderer deutlich macht, sondern auch direkt vor Ort, etwa über ausländische Universitäten, Botschaften oder Außenwirtschaftskammern. Auch Goethe-Institute sollten mit einem breiteren Angebot an Sprachkursen und Informationsveranstaltungen dazu beitragen, das Interesse an Deutschland zu wecken. Um den Kontakt zwischen Arbeitgebern und ausländischen Fachkräften herzustellen, wäre eine zentrale Job-Datenbank notwendig, in der nicht nur Stellen angeboten werden, sondern in der sich Wanderungswillige auch mit ihrem Profil präsentieren können. Dies würde gerade kleinen und mittelständischen Unternehmen helfen, die bislang nur selten Fachkräfte aus dem Ausland rekrutieren und denen auch der Wille die Möglichkeiten dazu fehlen. Anders als international vernetzte Großkonzerne sind KMUs bisher sehr zögerlich im Anwerben von Beschäftigten aus dem Ausland – obgleich sie am stärksten von dem Fachkräfte- und Auszubildenden-

mangel betroffen sein werden. Vorbild für den Ausbau des Portals »Make it in Germany« könnte die Website des kanadischen Ministeriums Citizenship and Immigration Canada sein, die alle für potenzielle Zuwanderer nötigen Informationen übersichtlich gestaltet anbietet (www.cic.gc.ca).

Kanada profitiert vom Punktesystem

Die kanadische Zuwanderungspolitik hält darüber hinaus ein anderes Instrument für die Anwerbung von Hochqualifizierten bereit, von dem Deutschland lernen könnte: das Punktesystem. Kanada gewinnt pro Jahr rund 1% seiner Bevölkerung hinzu, einen Großteil davon als Arbeitsmigranten. Das Land passt seine Zuwanderungspolitik immer wieder neu an die sich verändernden wirtschaftlichen Bedürfnisse an und wählt die Migranten so aus, dass sie langfristig den größten ökonomischen Nutzen für Kanada bieten, was nebenbei die besten Voraussetzungen für eine erfolgreiche Integration liefert.

Bei dem Punktesystem werden Zuwanderer vorrangig aufgrund ihrer Fähigkeiten und (Sprach-)Kenntnisse sowie ihres Alters ausgewählt. Anders als bei der Blauen Karte, die ein Arbeitsplatzangebot voraussetzt, müssen hochqualifizierte Bewerber in Kanada nicht über ein Jobangebot verfügen. Zu den Stärken dieser humankapitalorientierten Anwerbung (im Gegensatz zur arbeitsmarktgesteuerten der Blauen Karte) gehört es, dass das System für potenzielle Zuwanderer aus aller Welt leicht verständlich ist. Weil die kanadischen Migranten im Mittel höhere Bildungsabschlüsse haben als die einheimische Bevölkerung, finden sie relativ schnell eine Beschäftigung – allerdings entspricht diese oftmals nicht der eigentlichen Qualifikation der Migranten. Die Möglichkeit schnell eine Beschäftigung zu finden, liegt auch daran, dass Zuwanderer bereits in ihrem Heimatland auf das Leben in Kanada vorbereitet werden und dass sogenannte Bridging Programs theoretische und praktische Kenntnislücken der Migranten zu schließen versuchen. Ein Nebeneffekt des Punktesystems ist, dass Kinder von Migranten in Kanada (anders als in Deutschland) deutlich bessere Bildungsergebnisse erreichen als der einheimische Nachwuchs (vgl. Sievert, Slupina und Klingholz 2012).

Das Potenzial von Flüchtlingen nutzen

Neben der EU-Freizügigkeit und der gezielten Anwerbung von Hochqualifizierten und Fachkräften aus Drittstaaten gewinnt in Deutschland eine dritte Quelle von Zuwanderern an Bedeutung: Die wachsende Zahl der Asylbewerber und Flüchtlinge, die sich aufgrund einer Vielzahl politischer Krisen auf den Weg nach Europa machen. Dieser Wanderungsdruck dürfte künftig weiter zunehmen, auch aufgrund der wirtschaftlichen und Sicherheitslage und des ho-

hen Bevölkerungswachstums südlich und östlich des Mittelmeers.

Klassischerweise trennen die meisten Staaten ihre arbeitsmarktorientierte Zuwanderungspolitik strikt von der Asyl- und Flüchtlingspolitik. Generell können für die Gewährung von Asyl nur humanitäre Gründe den Ausschlag geben, während eine gesteuerte Zuwanderung im Wesentlichen vom Arbeitsmarkt bestimmt wird. Angesichts der hohen Asylbewerberzahlen und der oft guten Qualifikationen der Antragsteller stellt sich allerdings die Frage, warum Deutschland nicht stärker die Synergien zwischen Asyl- und Zuwanderungspolitik nutzt. So wäre es sinnvoll, die Aufnahme einer Tätigkeit während der oft langwierigen Asylverfahren zu erleichtern. Deutschland geht hier bereits über die EU-Vorgaben hinaus und erlaubt eine Beschäftigung deutlich schneller als nach neun Monaten. Wenn es diesen Personen in der Zwischenzeit gelingt, erfolgreich beschäftigt zu werden, wäre ein Bleiberecht auch dann für beide Seiten sinnvoll, wenn der Asylantrag letztlich abgelehnt wird. Asylbewerber sollten deshalb zusätzlich während des Verfahrens über andere existierende Zuwanderungskanäle nach Deutschland wie etwa die Blaue Karte unterrichtet werden (vgl. Klingholz und Sievert 2014).

Literatur

Alichniewicz, J. und W. Geis (2013), »Zuwanderung über die Hochschule«, *IW-Trends* (4), 1–17.

Kiziak, T., R. Klingholz, V. Kreuter, S. Kröhnert, S. Sievert, M. Slupina und F. Woellert (2013), *Anleitung zum Wenigersein. Vorschlag für eine Demografiestrategie*, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Berlin.

Klingholz, R. und S. Sievert (2014), *Krise an Europas Südgrenze. Welche Faktoren steuern heute und morgen die Migration über das Mittelmeer?*, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Berlin.

Klingholz, R. und G. Vogt (2013), *Demografisches Neuland. Schneller noch als Deutschland muss Japan Antworten auf eine schrumpfende und alternde Gesellschaft finden*, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Berlin.

Make it in Germany (2014), »16 000 Karten erteilt: Die Blaue Karte EU erfreut sich in Deutschland großer Beliebtheit«, online verfügbar unter: <http://www.make-it-in-germany.com/de/fuer-fachkraefte/make-it-in-germany/aktuelles/detail/16000-karten-erteilt-die-blaue-karte-eu-erfreut-sich-in-deutschland-grosser-beliebtheit>.

Mediendienst Integration (2013), »Blaue Karte EU. Im Ausland noch nicht genug bekannt«, online verfügbar unter: <http://mediendienst-integration.de/artikel/die-blue-card-ist-im-ausland-noch-nicht-bekannt-genug.html>.

Sievert, S., M. Slupina und R. Klingholz (2012), *Nach Punkten von. Was Deutschland von der Zuwanderungs- und Integrationspolitik Kanadas lernen kann*, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Berlin.

Woellert F. und R. Klingholz (2014), *Neue Potenziale. Zur Lage der Integration in Deutschland*, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Berlin.



Christine Langenfeld*

Von Punktesystemen und Einwanderungsgesetzen: Deutschland und die Arbeitsmigrationspolitik

Kanada gilt auch in Deutschland als einwanderungspolitisches Musterland, dem es scheinbar seit vielen Jahren mühelos gelingt, qualifizierte Zuwanderer aus aller Welt zu gewinnen. Deutschland ist demnach nicht nur geographisch vom kanadischen Paradies weit entfernt. Auch die deutsche Einwanderungspolitik gilt immer noch als eine Art Gegenmodell zum kanadischen Ansatz, die rechtlichen Angebote Deutschlands gegenüber qualifizierten Ausländern werden in Politik und Öffentlichkeit immer noch als restriktiv und kompliziert beurteilt. Aktuell zeigt sich diese in Politik und Öffentlichkeit wiederkehrend bemühte Gegenüberstellung zwischen einem »liberalen Kanada« und einem »restriktiven Deutschland« in der von verschiedenen politischen Parteien lancierten Forderung nach Verabschiedung eines »Einwanderungsgesetzes nach kanadischem Vorbild« einschließlich eines »Punktesystems«.¹ Die dazu geführte Diskussion geht dabei doppelt an der Realität vorbei, denn erstens hat die in den letzten Jahren über mehrere Schritte erfolgte Fundamentalreform der kanadischen Arbeitsmigrationspolitik dazu geführt, dass es das kanadische Punktesystem, dessen Einführung allenthalben gefordert wird, als klassisches humankapitalorientiertes Steuerungsverfahren nicht mehr gibt, und zweitens liegt der Debatte eine mangelnde Kenntnis oder zumindest ein eingeschränktes Verständnis der (in den letzten Jahren mehrfach reformierten) deutschen Regelungen zugrunde.

Abschied vom Humankapitalmodell: Kanadas arbeitsmarktgeerdetes Punktesystem

Kanadas Reputation als Einwanderungsland gründet zu wesentlichen Teilen auf dem seit fast einem halben Jahrhundert

als zentrales Rückgrat der Einwanderungssteuerung fungierenden und in Deutschland vereinfachend als Punktesystem bezeichneten Federal Skilled Worker Program (FSWP). Die internationale und in Deutschland zurzeit auch wieder medial aufbereitete Popularität des FSWP hat vor allem damit zu tun, dass die dem FSWP viele Jahre unterliegende Steuerungsphilosophie, bei der Auswahl der Zuwanderer vor allem die (akademischen) Qualifikationen und Altersprofile der Bewerber zu betrachten, auf den ersten Blick intuitiv und überzeugend wirkt (vgl. etwa Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration 2004, S. 171). Mit dieser Form der Zuwanderungssteuerung implizit verbunden ist die Annahme, dass auf der Basis eines »Alters- und Qualifikationschecks« ausgewählte Zuwanderer quasi automatisch und garantiert ihren Weg im Zielland finden und eine schnelle wirtschaftliche Integration auch ohne eine entsprechende (und stets mit organisatorischen Aufwendungen verbundene) Rückkopplung des Bewerberprofils an die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes sichergestellt ist.

Allerdings hat – anscheinend in Deutschland weitgehend unbemerkt – die kanadische Regierung bereits 2008 einen steuerungssystematischen Kurswechsel im Bereich der Arbeitsmigrationspolitik vollzogen. Verschiedene Studien und Evaluationen haben nicht nur die organisatorischen Schwächen einer überaus komplizierten und bürokratischen, mit langen Bearbeitungszeiten einhergehenden Einwanderungssteuerung zutage gefördert, sondern auch deutlich gemacht, dass sich die Arbeitsmarktintegration von über das Punktesystem angeworbenen Zuwanderern tendenziell verschlechtert hatte (vgl. exemplarisch Reitz 2013; O’Shea 2009). Der kanadische Gesetzgeber reagierte auf diese Erkenntnisse durch die Änderung der strukturellen Anlage des Punktesystems in Form einer Vorschaltung von »Qualifikationskriterien«. Um überhaupt am Punktesystem teilnehmen zu können, mussten Bewerber aus dem Ausland entweder einen Arbeitsvertrag (»arranged employment«) oder die Zugehörigkeit zu einem staatlicherseits definierten Engpassberuf vorweisen können. Die Berücksichtigung von Berufszugehörigkeit ist dabei zwar kein vollkommen neues Element im kanadischen Punktesystem, mit der Reform von 2008 wurde sie allerdings von einem unter mehreren Kriterien der Punktevergabe zu einem Ausschlusskriterium mit der Folge, dass über eine starke Rückkopplung der Bewerberprofile an den Arbeitsmarkt humankapitalorientierte Steuerungsprinzipien deutlich in den Hintergrund traten. Im Januar 2015 ist mit dem sog. »Express-Entry-Verfahren« das Punktesystem noch einmal reformiert worden. An der seit 2008 stark ausgeprägten Ausrichtung der Auswahlprinzipien an den konkreten Knappheiten des Arbeitsmarktes wurde allerdings festgehalten.² Das neue System sieht nun zwei Selektionsstufen vor: Zunächst wird auf der Basis klassischer Kriterien wie Alter, Qualifikation,

* Prof. Dr. Christine Langenfeld ist die Vorsitzende des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR).

¹ Entsprechende (und fast gleichlautende) Forderungen sind von den Generalsekretären von CDU und SPD kürzlich erneut aufgestellt worden. Von Vertretern von Grünen und FDP wurde sofort Zustimmung signalisiert. In Bundestagsdebatten zur Arbeitsmigrationspolitik ist eine positive und nicht selten im Modus der Bewunderung gehaltene Bezugnahme auf Kanada und das kanadische Punktesystem mittlerweile fast schon ein Topos der Debatte. Siehe etwa BR-Drs. 17/3862 oder 16/8492.

² Sowohl in der ersten als auch in der zweiten Filterphase sind Punkte für »arranged employment« vorgesehen, in Phase 2 sogar 600 von 1 200 möglichen Gesamtpunkten.

Berufserfahrung und Sprachkenntnisse ein Kandidatenpool gebildet. Aus diesem Pool können anschließend öffentliche und private Arbeitgeber Kandidaten zur Bewerbung einladen. Bei der finalen Entscheidung hinsichtlich der Zulassung spielt wiederum ein vorliegender Arbeitsvertrag eine zentrale Rolle. Das FSWP hat damit den Pfad klassischer Humankapitalinstrumente längst verlassen und ist zu einem zuwanderungspolitischen Hybridsystem (vgl. Papademetriou und Sumption 2011) geworden, das neben den klassischen beobachtbaren Charakteristika der Zuwandererbewerber in zunehmender Intensität auch die konkreten Knappheiten des kanadischen Arbeitsmarktes in den Blick nimmt und bei der Zulassungsentscheidung berücksichtigt. Die gegenwärtigen Diskussionen, in denen Kanada als Referenzland für ein rein auf das Humankapital abzielendes (und daher scheinbar modernes) System von Screening und Selektion dargestellt wird, zeichnen damit ein Zerrbild der kanadischen Politik.

Vom restriktiven Außenseiter zum liberalen Musterland: Deutschlands Öffnung für qualifizierte Zuwanderer

Die Geschichte der deutschen Arbeitsmigrationspolitik der letzten 15 Jahre ist eine Geschichte der Liberalisierung und Öffnung des Landes für qualifizierte und vor allem hochqualifizierte Zuwanderer aus Drittstaaten. Wichtige Etappen in diesem Prozess waren die Einführung der Green Card im Jahr 2000, die Verabschiedung des im Zuwanderungsgesetz enthaltenen Aufenthaltsgesetzes 2005, das Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz von 2008, die Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie 2012 (Blue Card-Richtlinie) und die Änderung der Beschäftigungsverordnung im Sommer 2013 (vgl. dazu ausführlich SVR 2014; Ette, Rühl und Sauer 2012). Mittlerweile gehört Deutschland im Bereich der Arbeitsmigrationspolitik nach der Einschätzung der OECD (2013) zu den liberalsten Ländern weltweit.³ Eine zunehmend wichtige Rolle spielt in Deutschland arbeitsmigrationspolitisch die Blue Card für akademisch ausgebildete Fachkräfte (vgl. Griesbeck 2014).⁴ Hier zahlt es sich aus, dass Deutschland die in der Richtlinie gewährten Spielräume (v.a. Festsetzung einer eher niedrigen Gehaltsgrenze insbesondere für Mangelberufe⁵, Verzicht auf Vorrangprüfung) ge-

nutzt hat, um das Land arbeitsmigrationspolitisch zu öffnen. 2013 ist mit der Änderung der Beschäftigungsverordnung auch der Arbeitsmarkt für nicht akademisch ausgebildete Fachkräfte geöffnet worden. Voraussetzung ist eine anerkannte Ausbildung in einem sogenannten Mangelberuf⁶ und wiederum ein Arbeitsplatzangebot. Aus der Perspektive der Steuerungssystematik besonders relevant sind aber auch weitere Änderungen, die mit der unionsrechtlich gebotenen Einführung der Blue Card gar nichts zu tun haben, allerdings die DNA des deutschen Systems der Arbeitsmigrationssteuerung nachhaltig geändert haben. Dies betrifft vor allem den § 18c Aufenthaltsgesetz (AufenthG), der Drittstaatsangehörigen mit akademischem Abschluss ein sechsmonatiges Visum zur Arbeitsplatzsuche ermöglicht, also mit dem arbeitsmigrationspolitischen Credo »Keine Einwanderung ohne Arbeitsvertrag« bricht und in seiner Anlage ein einfaches und binär codiertes Punktesystem darstellt. Deutschland hat damit sein jeher stark am Arbeitsmarkt rückgekoppeltes Steuerungssystem, in dem die Blue Card (§ 19a AufenthG) eine immer wichtigere Rolle spielt, um Instrumente aus dem Portfolio der Humankapitalsteuerung ergänzt. Mit § 18c AufenthG, § 16 Abs. 4 AufenthG, der ausländischen Absolventen deutscher Hochschulen eine auf 18 Monate begrenzte Suche nach einem dem Abschluss angemessenen Arbeitsplatz ermöglicht, sowie dem geplanten § 17a AufenthG, der nicht nur Drittstaatsangehörigen mit entsprechenden Vorkifikationen einen maximal 18 Monate gültigen Aufenthaltstitel zum Absolvieren einer Bildungsmaßnahme und einer anschließenden Prüfung zur (Voll-)Anerkennung im Ausland erworbener beruflicher Abschlüsse gewährt, sondern im Falle einer erfolgreichen Anerkennung auch ein Suchvisum für zwölf Monate vorsieht, besteht nun ein konsistentes und weitgehendes »Triptychon« von humankapitalorientierten Bleibemöglichkeiten. Während Kanada also sein ursprünglich rein nach humankapitalorientierten Steuerungskriterien ausgerichtetes System stärker an den nationalen Arbeitsmarkt rückgekoppelt hat, lässt sich für Deutschlands weiterhin sehr stark am Arbeitsmarkt rückgebundenes System⁷ arbeitsmigrationspolitisch eine zunehmend stärkere Ausprägung humankapitalorientierter Steuerungskomponenten erkennen.⁸ Beide Länder bewegen sich damit arbeitsmigrationspolitisch aufeinander zu.

Eine gute Verpackung für ein (schon jetzt) gutes Produkt: Zur Notwendigkeit eines Marketings für das Einwanderungsland Deutschland

Nach alledem wird eine umfassende (und v.a. an die Politik in Kanada angelehnte) Reform der deutschen Regelungen

³ Zu einer ähnlichen Einschätzung kommen Brenning et al. (2014) sowie der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR 2015).

⁴ Vgl. dazu auch die »Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie 2009/50/EG über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung« (COM(2014) 287 final, 22.5.2014).

⁵ Darüber hinaus besteht für Hochschulabsolventen mit einem im Ausland erworbenen (anerkannten bzw. gleichwertigen) Hochschulabschluss, deren Einkommen unter dem Blue Card-Mindestgehalt liegt, die Möglichkeit über § 18 Abs. 4 AufenthG, § 3 Abs. 3 BeschVO nach Deutschland zu kommen. Voraussetzung dafür ist die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit (§ 39 AufenthG). Die damit angesprochene Vorrangprüfung wurde in den letzten Jahren mehrfach liberalisiert und stellt in der Regel keine ernsthafte »Anwerbebremse« mehr dar.

⁶ Die Liste der Berufe, die als Mangelberufe qualifiziert werden, wird von der Bundesagentur für Arbeit erstellt und regelmäßig aktualisiert.

⁷ Die starke Rückkopplung an den Arbeitsmarkt äußert sich auch darin, dass nach den unterschiedlich langen Suchphasen zur Verfestigung und Fortsetzung des Aufenthalts eine qualifikationsadäquate Beschäftigung vorgewiesen werden muss.

⁸ In diesem Sinne auch Thym (2012).

im Bereich der Arbeitsmigrationspolitik derzeit nicht benötigt. Der bisher eingeschlagene Weg weist in die richtige Richtung. Im Übrigen könnte jede grundlegende Neuorientierung etwa in Form eines Punktesystems die bisherigen Regelungen zur unionsrechtlich vorgeschriebenen Blue Card, die für die Einwanderung einen bestehenden Arbeitsplatz voraussetzen, nicht ersetzen, sondern würde neben sie treten. Die Einführung neuer Zuwanderungsmöglichkeiten würde daher nur zu mehr Intransparenz führen und das Einwanderungsrecht unnötig weiter verkomplizieren. Nicht gesagt damit ist allerdings, dass Deutschland kein Einwanderungsgesetz braucht: Nicht erforderlich sind – abgesehen insbesondere von Erleichterungen im Bereich der Zuwanderung nicht akademisch ausgebildeter Fachkräfte, die aber teilweise schon ins Auge gefasst sind – in der Tat grundlegend neue Regelungen, wünschenswert wäre allerdings eine neue (semantische) Verpackung als Teil eines verbesserten Zuwanderungsmarketings. Dies müsste auch eine Verstärkung der Bemühungen um ausländische Fachkräfte bereits in den potenziellen Herkunftsländern einschließen. Gerade für nicht akademisch ausgebildete Fachkräfte ist es vielfach schwer, Kontakte mit deutschen Arbeitgebern zu knüpfen und einen Arbeitsplatz zu finden. Die Vermarktung Deutschlands als Einwanderungsland wird in Zukunft an Bedeutung gewinnen, denn alle Industriestaaten mit wachsender Wirtschaft und tendenziell schrumpfender Bevölkerung wollen qualifizierte Zuwanderer an sich binden. Der Wettbewerb um die Qualifizierten wird zunehmen, und es wird auch nicht mehr genügen, sich auf den Wanderungsraum Europa zu verlassen. Statt eine grundlegende Neuorientierung der Einwanderungsregelungen zu fordern und das ohnehin bestehende Regelwirrwarr noch zu steigern, muss das vorrangige Gebot der Stunde also vielmehr lauten, die bestehenden Regelungen weiter zu vereinfachen, auch im Sinne eines klaren Signals der Offenheit an potenzielle Zuwanderer. Im Rahmen eines Marken-Relaunchs der deutschen Arbeitsmigrationspolitik könnte daher der Begriff »Einwanderungsgesetz« durchaus hilfreich sein und auch nach außen deutlich machen, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist und die Einwanderung in den Arbeitsmarkt auch nach wirtschaftlichen Erfordernissen steuert.

Literatur

Brenning, L., Chr. Emminghaus, W. Kluth, R. Laub, M. Neureiter, P.T. Schultz, A. Steinbrück und N. Wielage (2014), *Wirkungsanalyse des rechtlichen Rahmens für ausländische Fachkräfte*, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Berlin.

Ette, A., S. Rühl und L. Sauer (2012), »Die Entwicklung der Zuwanderung hochqualifizierter Drittstaatsangehöriger nach Deutschland«, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* (1–2), 14–20.

Griesbeck M. (2014), »Erleichterung der Fachkräftezuwanderung durch rechtliche Regelungen und flankierende Maßnahmen – eine Zwischenbilanz«, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* (5–6), 181–186.

O'Shea, E. (2009), *Missing the Point(s). The declining fortunes of Canada's economic immigration program*, Transatlantic Academy Paper Series, Washington DC.

OECD (2013). *Recruiting Immigrant Workers: Germany*, Paris.

Papademetriou D.G. und M. Sumption (2011), *Rethinking Point Systems and Employer-Selected Immigration*, Migration Policy Institute, Washington DC.

Reitz, J. (2013), »Closing the Gaps Between Skilled Immigration and Canadian Labor Markets: Emerging Policy Issues and Priorities«, in: T. Triadafilopoulos (Hrsg.), *Wanted and Welcome? Policies for Highly Skilled Immigrants in Comparative Perspective*, Springer, New York, 147–163.

Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (2004), *Erfahrungen nutzen, Neues wagen*, Berlin.

SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2014), *Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland*, Jahresgutachten, Berlin.

SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2015), *Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich*, Jahresgutachten Berlin, (im Erscheinen)

Thym, D. (2012), *Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am Montag, den 23. April 2012 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union* (BT-Drs. 17/8682 v.15. Februar 2012), Berlin.



Herwig Birg*

Demographische Stabilität und Generationengerechtigkeit statt kompensatorischer Zuwanderungen

Bundeskanzlerin Angela Merkel erledigte das Thema Zuwanderungen in ihrer Neujahrsansprache mit einem Satz: Die Zuwanderung von Menschen ist ein Gewinn für uns alle. Ein offensichtlich falscher Satz. Denn einige gewinnen durch die Zuwanderung, aber andere verlieren. Unternehmer profitieren von billigen Arbeitskräften, für die große Zahl der wenig Qualifizierten, zu denen auch die meisten der hier lebenden Migranten gehören, ist sie wegen des zunehmenden Lohndrucks und des erhöhten Arbeitsplatzrisikos von Nachteil (vgl. Sinn 2014; 2015).

Bilanziert man Nutzen und Kosten, indem man die Auswirkungen der Zuwanderungen beispielsweise auf die öffentlichen Finanzen untersucht, kann das Vorzeichen positiv oder negativ sein – je nachdem, welche Bilanzpositionen man berücksichtigt. Beispielsweise sind die Einzahlungen der Migranten in die Gesetzliche Renten- und Pflegeversicherung wegen ihrer jüngeren Altersstruktur in der Regel positiv, insbesondere wenn man die Bilanz wie üblich nur für ein einzelnes Jahr aufstellt. Berücksichtigt man auch die späteren Jahre, in denen die Renten ausgezahlt werden, kann sich das Ergebnis ändern, je nachdem, wie sich die Altersstruktur der Migranten entwickelt.

Am Anfang des Jahrhunderts war die Altersstruktur der Migranten im Vergleich zu jener der Nicht-Migranten günstiger als heute. So entfielen im Jahr 2000 bei den Ausländern (in der Definition des bis zum 31. Dezember 1999 geltenden Staatsangehörigkeitsrechts) auf 100 Menschen im Alter von 20 bis 60 nur 13 im Alter über 60; bei den Deutschen waren es 47. Wie Simulationsrechnungen zeigen, steigt der Altenquotient der Ausländer selbst bei dauerhaft hohen Zuwanderungen junger Menschen schneller als bei den Deutschen, er nimmt von 2000 bis 2060 von 13 auf 59 zu. Der Altenquotient der Deutschen wächst von 47 auf 113 (vgl. Birg und Flöthmann 2001, S. 144). Die

Angleichung der Altenquotienten verringert die entlastende Wirkung der jüngeren Altersstruktur in der Rentenversicherung, entsprechendes gilt auch für die Gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung.

Bei allen mir bekannten Nutzen-Kosten-Rechnungen wird die wichtigste Frage nicht gestellt: Ist es für die alternde Gesellschaft Deutschlands günstiger, das Geburtendefizit durch eine Erhöhung der Geburtenrate auf durchschnittlich zwei Kinder je Frau zu schließen, wie das noch in den 1960er Jahren geschah (= Strategie A), oder ist die Kompensation des Geburtendefizits durch Zuwanderungen vorteilhafter (= Strategie B)?

Für die Antwort ist das Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2001 zur Gesetzlichen Pflegeversicherung außerordentlich wichtig. Aus der Urteilsbegründung geht hervor, dass die Ziele der *demographischen Stabilität* auf der einen Seite und die der *Generationengerechtigkeit* in der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung auf der anderen aus demographischen Gründen untrennbar verbunden sind. Dies bedeutet: Wird das demographische Stabilitätsziel verfehlt, dann ist auch das Ziel der Generationengerechtigkeit automatisch verletzt und umgekehrt. Nach diesem Urteil werden Menschen ohne Nachkommen in der deutschen Sozialversicherung in einer den Gleichheitsgrundsatz der Verfassung verletzenden Weise *privilegiert*, weil diese Menschen allein schon durch ihre *monetären Beiträge* die gleichen Versorgungsansprüche erwerben wie jene, die nicht nur die monetären Beiträge entrichten, sondern darüber hinaus durch die Erziehung von Kindern als den künftigen Beitragszahlern (und Steuerzahlern) die vom Gericht als »*generativen Beitrag*« bezeichneten Erziehungsleistungen erbringen, ohne die das umlagefinanzierte System der Pflegeversicherung – aber auch das System der gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung – zusammenbricht. Groteskerweise ist dieser Sachverhalt ausgerechnet für den Rentenexperten Bert Rürup ohne Relevanz, wie seine aktuelle Polemik gegen Hans-Werner Sinn zeigt (vgl. Rürup 2015).

Die Gesetzliche Rentenversicherung ist nicht nur das stabilste und sicherste, sondern zugleich auch das gerechteste Rentensystem der Welt, wenn **zwei Bedingungen** erfüllt sind: 1. Die Geburtenrate muss rund zwei Kinder pro Frau betragen. Liegt sie wie in Deutschland seit Jahrzehnten bei 1,4, ist das Stabilitätsziel verletzt, und die Rentenversicherung wird funktionsunfähig, weil die Zahl der Beitragszahler schrumpft und die der Rentner wächst.¹ 2. Wenn aber die Kinderzahl pro Frau **nur im Durchschnitt bei zwei** liegt, ist zwar die erste Bedingung erfüllt, und die Schere zwischen Beitragszahlern und Rentnern würde sich nicht öffnen, aber das Gerechtigkeitsziel würde verfehlt, falls der Anteil der kin-

* Prof. Dr. Herwig Birg, Berlin, war Geschäftsführender Direktor des Instituts für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik (IBS) der Universität Bielefeld.

¹ Den Altenquotienten durch Einwanderungen konstant halten zu wollen, ist eine Illusion, dafür müsste der Wanderungssaldo nach Berechnungen der UN in Deutschland in der ersten Jahrhunderthälfte 188 Millionen betragen (vgl. Birg 2015, S. 180 f.).

derlosen Frauen zu groß wäre. Denn sonst müssten die Menschen ohne Nachkommen im Alter von den Nachkommen anderer mitversorgt² werden, und zwar unbeschadet der Belastung der Kinderlosen durch höhere Steuersätze u.Ä., und unabhängig von der Tatsache, dass manche Menschen freiwillig, andere gegen ihren Willen infolge von Schicksalsschlägen kinderlos bleiben. Entsprechendes gilt für die Kranken- und Pflegeversicherung.³

Mit einem Modell überlappender Generationen lässt sich mathematisch zeigen, dass das Ziel der Generationengerechtigkeit nur bei einer ohne Ein- und Auswanderungen konstanten Bevölkerung, also nur unter der Bedingung des demographischen Gleichgewichts (rund zwei Kinder pro Frau), verwirklicht werden kann. Der mathematische Beweis beruht auf der einfachen Annahme, dass alle Generationen das Ziel verfolgen, das Verhältnis der von ihnen an die Generation ihrer Eltern sowie an die Generation ihrer Kinder erbrachten Leistungen zu den von der eigenen Eltern- und Kindergeneration empfangenen Leistungen so günstig wie möglich zu gestalten, d.h. zu minimieren.⁴

Bezeichnet man die von einer Generation pro Kopf ihrer Elterngeneration erbrachten Leistungen mit β und die pro Kopf ihrer Kindergeneration erbrachten mit α , dann kann *Generationengerechtigkeit* als der Fall definiert werden, dass $\alpha = \beta$. Es lässt sich zeigen, dass der Quotient aus den erbrachten zu den empfangenen Leistungen dann am günstigsten ist, wenn das Größenverhältnis der aufeinanderfolgenden Generationen, das als Nettoerproduktionsrate bezeichnet wird, gleich der Wurzel aus β/α ist. Es kommt also nicht auf die absolute Höhe von α und β an, sondern nur auf deren Verhältnis (eine gleiche Erhöhung oder Verminderung von α und β ändert nichts an ihrem Verhältnis). Wenn $\alpha = \beta$ ist, herrscht demographisches Gleichgewicht, d.h., die optimale Nettoerproduktionsrate ist 1. Dann sind beide Ziele erfüllt, sowohl das Gerechtigkeitsziel als auch das Ziel des demographischen Gleichgewichts.

Das vorgetragene Argument spricht also eindeutig für die Erneuerung der Bevölkerung durch Geburten (= Strategie A). Parallel dazu gibt es aber ein weiteres Argument gegen die von Deutschland verfolgte Praxis des Generationenersatzes durch Einwanderungen (= Strategie B). Nehmen wir an, Deutschland strebe ein hohes Pro-Kopf-Sozialprodukt an, weil dies ein hohes Konsumniveau garantiert und weil dann auch die für eine gute Infrastruktur erforderlichen öffentlichen Mittel bereitstehen. Dabei ist ein hohes Pro-Kopf-Sozialprodukt in jedem Fall günstiger als ein hohes

absolutes Sozialprodukt. Wäre es anders, würden beispielsweise die Schweizer aus ihrem kleinen Land in große Entwicklungsländer wie Indien auswandern statt umgekehrt.

In einem Gedankenexperiment stellen wir uns vor, dass die Bevölkerung Deutschlands in zwei große Bundesländer X und Y gegliedert sei, wobei in Land X alle Nicht-Migranten zusammengefasst sind, in Land Y alle Migranten. Die Bevölkerung des Landes X bezeichne ich der Einfachheit halber als Deutsche, die andere als Ausländer. In einer Untersuchung im Auftrag der Bertelsmann Stiftung hat Holger Bonin noch einmal den bekannten Sachverhalt bestätigt, dass die ausländische Bevölkerung » ... im Vergleich zur deutschen Bevölkerung deutlich niedrigere Beschäftigungsraten und Einkommen hat und häufiger Transferleistungen in Anspruch nimmt« (Bonin 2014, S. 16).⁵ Dies bedeutet, dass das Pro-Kopf-Einkommen des von Ausländern bewohnten Bundeslandes Y niedriger ist als das der Deutschen im Bundesland X und dass auch das Pro-Kopf-Einkommen von Deutschland insgesamt (X plus Y) umso niedriger ist, je höher der Anteil der Migranten an der Gesamtbevölkerung ist.

Was lässt sich über die Wachstumsraten des Pro-Kopf-Einkommens der verglichenen Länder sagen? Die Wachstumsrate eines Quotienten wie des Pro-Kopf-Einkommens ist stets gleich der Differenz aus der Wachstumsrate des Zählers minus der Wachstumsrate des Nenners: Wachstumsrate des Pro-Kopf-Einkommens = Wachstumsrate des Sozialprodukts minus Wachstumsrate der Bevölkerung. Die deutsche Bevölkerung in Land X schrumpft infolge ihres Geburtendefizits, ihre Wachstumsrate ist negativ. Wenn das Sozialprodukt des Landes X beispielsweise mit 1,5% jährlich zunimmt und die Bevölkerung mit einer Rate von beispielsweise 0,5% pro Jahr zurückgeht, erhöht sich das Pro-Kopf-Einkommen im Land X um 2,0% pro Jahr.

Die ausländische Bevölkerung des Landes Y wächst jedes Jahr durch neue Zuwanderungen sowie durch ihre Geburtenüberschüsse, die auf ihrer jungen Altersstruktur beruhen, durch die ihre inzwischen ebenfalls niedrige Geburtenrate von 1,6 Kindern je Frau ausgeglichen wird. Selbst wenn das Sozialprodukt des Landes Y (trotz des wesentlich niedrigeren Qualifikationsniveaus seiner Bevölkerung⁶) ebenfalls mit einer Wachstumsrate von 1,5% zunähme wie in Land X, dann betrüge die Wachstumsrate des Pro-Kopf-Einkommens von Land Y bei einer Wachstumsrate seiner Bevölkerung von beispielsweise 0,5% nur 1,0%, sie wäre also nur halb so hoch wie die des Landes X. Selbst in dem unwahr-

² Dies gilt besonders für Menschen, die ihre Altersrücklagen an den Finanzmärkten verloren.

³ Der Anteil der kinderlosen Frauen in Deutschland ist im internationalen Vergleich extrem hoch, und er wächst weiter. Beim Jahrgang 1970 liegt der Anteil der Kinderlosen bereits über 30 % (nicht zugewanderte Frauen in den alten Bundesländern) (vgl. Birg 2015, S. 44 ff.).

⁴ Vgl. Birg (2015, S. 141 ff.). Der mathematische Beweis findet sich in Birg und Flöthmann (1996, S. 44 ff.).

⁵ Im Literaturverzeichnis dieser Bertelsmann Studie fehlt eine wichtige Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, in der diese Fakten ebenfalls festgestellt wurden: Sinn et al. in Zusammenarbeit mit dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht (2001).

⁶ Die Daten des Mikrozensus zeigen, dass sowohl das schulische als auch das berufliche Qualifikationsniveau der Bevölkerung mit Migrationshintergrund wesentlich niedriger ist als das der Nicht-Migranten (vgl. Birg 2009).

scheinlichen Fall, dass die Wachstumsrate des Sozialprodukts von Land Y wegen seines Bevölkerungswachstums höher ist als die in Land X, also beispielsweise 2,0% statt 1,5% beträgt, ist die Wachstumsrate des Pro-Kopf-Einkommens kleiner als in Land X, in diesem Fall betrüge sie 1,5%.

Dies bedeutet: Je mehr Zuwanderungen Deutschland aufnimmt, desto geringer ist das Niveau und die Wachstumsrate des Pro-Kopf-Einkommens. An diesem Ergebnis ändert sich nichts, wenn man annimmt, dass sich in Zukunft das Bildungsniveau der zugewanderten Bevölkerung dem der deutschen annähert, wie das in der Bertelsmann Studie unterstellt wird.

Bei diesen Überlegungen ist wichtig, dass der Anteil der Zugewanderten und ihrer Nachkommen an der Gesamtbevölkerung wächst. Wegen des steigenden Bevölkerungsanteils sinkt das durchschnittliche Qualifikationsniveau der Gesamtbevölkerung, und allein deshalb nähert sich das Qualifikationsniveau der Zugewanderten dem Durchschnitt des Qualifikationsniveaus beider Bevölkerungsgruppen an. Die Annäherung findet also auch dann statt, wenn das niedrigere Qualifikationsniveau der Zugewanderten konstant bleibt. Dies bedeutet: Wenn sich der Abstand des Qualifikationsniveaus der Zugewanderten zu dem der Gesamtbevölkerung verringert, darf allein daraus nicht geschlossen werden, dass sich das Bildungsniveau der Gesamtbevölkerung Deutschlands erhöht, es kann dadurch auch sinken.

In Abbildung 1 ist dargestellt, wie sich die Ausgangsbevölkerung des Basisjahres 1995 unter mittleren Annahmen zur Fertilität und Mortalität in den beiden Fällen mit bzw. ohne Wanderungen entwickeln würde. In beiden Fällen wird ein Anstieg der Geburtenrate auf 1,5 Kinder je Frau angenommen, wobei sich der Anstieg verschieden schnell – angenommen sind sechs alternative Geschwindigkeiten – vollziehen kann, so dass sich je sechs Varianten ergeben. Der Abstand der sechs Varianten mit Wanderungen (obere sechs Kurven) zu den unteren sechs Kurven ohne Wanderungen entspricht der zugewanderten Bevölkerung, wobei die unteren Kurven auch die in der Ausgangsbevölkerung enthaltenen Ausländer einschließen.

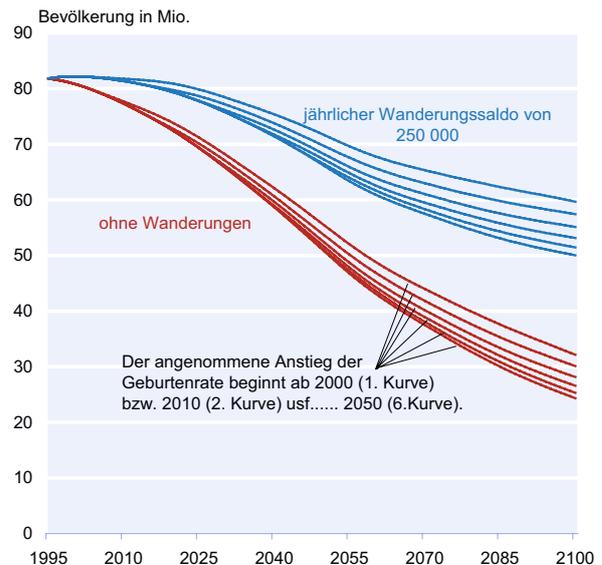
Die Geburtenrate der Zugewanderten ist heute nicht mehr wesentlich höher als die der Nicht-Migranten (1,6 gegenüber 1,2 bis 1,3 Lebendgeborene pro Frau); ohne immer neue Zuwanderungen würde der Bestand der Migranten nicht mehr wachsen (vgl. Birg und Flöthmann 2001, Tab. 5.1, S. 130). Das System ist also nicht nachhaltig: So wie die Landeshauptstädte und Metropolregionen in Deutschland nicht mehr ohne dauernde Zuwanderungen aus den Entleerungsgebieten existieren können, so ist ganz Deutschland vom Zustrom aus anderen Ländern abhängig.

Abb. 1

Bevölkerungssimulationsrechnungen für Deutschland bei einem Anstieg der Kinderzahl und unter alternativen Annahmen des Einwanderungssaldos

Annahmen:

- 1) Anstieg der Geburtenzahl pro Frau von 1,25 auf 1,5 in 15 Jahren.
- 2) Anstieg der Lebenserwartung bis 2080 der Männer von 73 auf 81 und der Frauen von 79,5 auf 87.



Quelle: Birg (2015, S. 133).

Warum nun wählt die deutsche Politik nicht die Erneuerungsstrategie durch Geburten, zumal sich die Geburtenrate durch eine gerechte Politik gegenüber den Familien mit Kindern erhöhen ließe, wie ich mit meinen Vorschlägen für eine dem Prinzip der Generationengerechtigkeit verpflichtete Demographiepoltik gezeigt habe, so dass gleichzeitig das demographische Stabilitätsziel und das Ziel der Generationengerechtigkeit erfüllt wären (vgl. Birg 2015, Kap. 8.5, S. 203 ff.). Warum verfolgt Deutschland stattdessen eine Kompensationsstrategie durch Einwanderungen, obwohl es sich dabei um eine doppelte Ausbeutungsstrategie handelt? Zum einen verlieren die Herkunftsländer im sogenannten »Wettbewerb um die Besten« durch den demographischen Kolonialismus ihre wertvollsten Ressourcen. Zum anderen findet im Inland durch das grundgesetzwidrige System der Gesetzlichen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung eine Ausbeutung der Familien mit Kindern statt.⁷ Hinzu kommt, dass durch Einwanderungen weitere Ungerechtigkeiten entstehen, beispielsweise werden die Beitragszahlungen der Migranten in die Gesetzliche Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung nicht zur Versorgung ihrer in den Herkunftsländern verbliebenen Eltern verwendet, sondern zur Versorgung der in Deutschland lebenden Eltern der Nicht-Migranten.

Die Studie der Bertelsmann Stiftung bestätigt aufs Neue das auch in anderen Untersuchungen festgestellte Transferge-

⁷ Siehe hierzu auch Borchert (2013).

fälle von den Nicht-Migranten zugunsten der Migranten, wie die folgenden vier Untersuchungsergebnisse zeigen:

1. Holger Bonin stellt fest, dass die Bilanz der individuell zurechenbaren, geleisteten und empfangenen Zahlungen an den Staat, der sogenannte »Finanzierungsbeitrag«, bei den Deutschen 2012 im Durchschnitt pro Kopf höher war als bei den Ausländern: 4 000 Euro gegen 3 300 Euro (vgl. Bonin 2014, S. 27).

2. Bonin stellt weiter fest: »Wählt man die vorausschauende Perspektive der Generationenkonto ... *haben in der ausländischen Bevölkerung erheblich weniger Jahrgänge eine positive Generationenbilanz als in der deutschen Bevölkerung. Ausländer, die 2012 geboren wurden, werden unter Status-quo-Bedingungen über den gesamten Lebenszyklus hinweg im Gegenwartswert durchschnittlich rund 44 100 Euro mehr an Transfers erhalten, als sie an Steuern und Beiträgen zahlen. Dagegen erbringen die 2012 geborenen Deutschen einen deutlich positiven Finanzierungsbeitrag zu den öffentlichen Haushalten. Sie zahlen im Lebensverlauf durchschnittlich rund 110 800 Euro mehr an Steuern und Beiträgen, als sie an individuell zurechenbaren Transfers empfangen,*« (Bonin 2014, S. 30) (Hervorhebung d. V.).

3. Gewichtet man die Generationenkonto mit der Bevölkerungsstruktur im Ausgangsjahr, ergibt sich nach Bonin ein Finanzierungsbeitrag pro Kopf der deutschen Bevölkerung von 88 500 Euro, pro Kopf der ausländischen von 22 300 Euro (vgl. Bonin 2014, S. 32).

4. In einer weiteren Rechnung berücksichtigt Bonin nicht nur die individuell zurechenbaren Zahlungsströme, sondern auch die vom Staat im Durchschnitt pro Kopf eines Bürgers aufgewendeten allgemeinen Staatsausgaben für Infrastruktureinrichtungen und für Verwaltungsleistungen. Auch in diesem Fall ergibt sich ein Gefälle zugunsten der Deutschen: »*Jedes Neugeborene schafft über den ganzen Lebensverlauf gerechnet ein ganz erhebliches Defizit: Bei Ausländerkindern steht ein Kohortendefizit von 196 000 Euro, bei den Deutschen von immerhin noch 41 100 Euro zu Buche.* (Hervorhebung d.V.) Dieselben Werte ergeben sich dem Prinzip nach auch für alle künftig geborenen Generationen, soweit sie sich fiskalisch wie ihre Eltern verhalten werden und der Staat in Zukunft nicht bei den allgemeinen öffentlichen Ausgaben spart« (Bonin 2014, S. 36).

Bonin beschließt die Aufzählung seiner Forschungsergebnisse überraschenderweise mit einem unvermittelten Interpretationsverbot: »**Vor allem darf man daraus nicht schlussfolgern**, dass bei einer umfassenden Bilanzierung, welche die fehlende Nachhaltigkeit der gegenwärtigen deutschen Fiskalpolitik mit in Rechnung stellt, **die Ausländer eine fiskalische Last für die Deutschen darstellen**« (Bonin 2014, S. 38) (Hervorhebung d. V.). Dass Bonin seine Ergebnisse veröffentlicht

und gleichzeitig dazu auffordert, sich von dieser Interpretation zu distanzieren, ist ein beispielloser Versuch der Meinungsmanipulation. Jetzt wird überall behauptet: Deutschland profitiert von der Zuwanderung. Aber wer diese Meinung vertritt, wird durch die Bertelsmann Studie widerlegt.

Nach welchen Maßstäben könnte die Zuwanderung sachgerecht beurteilt werden? Neben den quantitativen volkswirtschaftlichen Kriterien sind dafür schwer messbare gesellschaftliche und geschichtlich-kulturelle Maßstäbe wichtig (vgl. Birg 2002). Die Produktivität einer Volkswirtschaft, das Pro-Kopf-Einkommen und der allgemeine Wohlstand sind das Ergebnis einer die Generationen übergreifenden, mit jedem Individuum neu beginnenden lebenslangen Kette kultureller Leistungen, die in den Familien mit der Erziehung lernfähiger Kinder beginnt, sich im Streben nach Bildung und Wissen in Schulen und Hochschulen fortsetzt, um schließlich in der Wirtschaft in Form wettbewerbsfähiger Produkte in Erscheinung zu treten. Die Kette kann nicht stärker werden, wenn der schrumpfende Nachwuchs im Inland durch die Zuwanderung von Menschen mit unterdurchschnittlicher Bildung und Ausbildung ersetzt wird. Wer über die Migration nach Deutschland vorurteilsfrei nachdenkt, wird zu dem gleichen Fazit kommen wie der Soziologe Erich Weede: »Abwanderungen von Leistungsträgern und Zuwanderung in die Sozialsysteme ist nicht das, was ein ergrauendes Land braucht« (Weede 2015).

Literatur

Birg, H. (2002), *Auswirkungen und Kosten der Zuwanderung nach Deutschland*, Band 49 der Materialien des Instituts für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik der Universität Bielefeld, online verfügbar unter: <http://pub.uni-bielefeld.de/luur/download?func=downloadFile&recordId=1785227&fileId=2314795>.

Birg, H. (2009), »Integration und Migration im Spiegel harter Daten«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 9. April, online verfügbar unter: <http://www.herwig-birg.de/downloads/dokumente/FAZ-Migration-090409-web.pdf> und <http://www.herwig-birg.de/downloads/dokumente/SchaubilderMigration.pdf>.

Birg, H. (2015), *Die alternde Republik und das Versagen der Politik*, LIT-Verlag, Berlin.

Birg, H. und E.-J. Flöthmann (1996), *Entwicklung der Familienstrukturen und ihre Auswirkungen auf die Belastungs- bzw. Transferquotienten zwischen den Generationen*, Forschungsberichte des Instituts für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik der Universität Bielefeld, Band 38, online verfügbar unter: <http://pub.uni-bielefeld.de/luur/download?func=downloadFile&recordId=1785189&fileId=2314770>.

Birg, H. und E.-J. Flöthmann (2001), *Demographische Projektionsrechnungen für die Rentenreform 2000 – Methodischer Ansatz und Hauptergebnisse*, Band 47A der Materialien des Instituts für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik der Universität Bielefeld, online verfügbar unter: <http://pub.uni-bielefeld.de/luur/download?func=downloadFile&recordId=1785220&fileId=2314791>.

Bonin, H. (2014), *Der Beitrag von Ausländern und künftiger Zuwanderung zum deutschen Staatshaushalt*, Bertelsmann-Stiftung, online verfügbar unter http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/28_Einwanderung_und_Vielfalt/Bonin_Beitrag_Zuwanderung_zum_dt_Staatshaushalt_141204_nm.pdf.

Borchert, J. (2013), *Sozialstaatsdämmerung*, Riemann Verlag, München.

Rürup, B. (2015), »Kinderrente«, *Handelsblatt*, 16./17./18. Januar, 56.

Sinn, H.-W. (2014), »Ökonomische Effekte der Migration«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 29. Dezember, 18.

Sinn, H.-W. (2015), »Warum die Zuwanderung die Staatskasse belastet«, *FAZ.NET*, 2. Januar.

Sinn, H.-W., G. Flaig, M. Werding, S. Munz, N. Düll und H. Hofmann (2001), *EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration: Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte*, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung Bd. 2, ifo Institut, München, online verfügbar unter: http://www.cesifo-group.de/DocDL/ifo_Beitraege_z_Wifo_2.pdf.

Weede, E. (2015), »Segen und Risiko der freien Migration«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26. Januar, 16.