

Hinte, Holger; Zimmermann, Klaus F.

Working Paper

Mehr ökonomische Rationalität in der Zuwanderungspolitik

IZA Standpunkte, No. 28

Provided in Cooperation with:

IZA – Institute of Labor Economics

Suggested Citation: Hinte, Holger; Zimmermann, Klaus F. (2010) : Mehr ökonomische Rationalität in der Zuwanderungspolitik, IZA Standpunkte, No. 28, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/91827>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

IZA Standpunkte Nr. 28

Mehr ökonomische Rationalität in der Zuwanderungspolitik

Holger Hinte
Klaus F. Zimmermann

Mai 2010

Mehr ökonomische Rationalität in der Zuwanderungspolitik

Holger Hinte

IZA

Klaus F. Zimmermann

IZA, DIW Berlin und Universität Bonn

IZA Standpunkte Nr. 28
Mai 2010

IZA

Postfach 7240
53072 Bonn

Tel.: (0228) 3894-0
Fax: (0228) 3894-180
E-Mail: iza@iza.org

Die Schriftenreihe "IZA Standpunkte" veröffentlicht politikrelevante Forschungsarbeiten und Diskussionsbeiträge von IZA-Wissenschaftlern, IZA Research Fellows und IZA Research Affiliates in deutscher Sprache. Die Autoren sind für den Inhalt der publizierten Arbeiten verantwortlich. Im Interesse einer einheitlichen Textzirkulation werden Aktualisierungen einmal publizierter Arbeiten nicht an dieser Stelle vorgenommen, sondern sind gegebenenfalls nur über die Autoren selbst erhältlich.

ZUSAMMENFASSUNG

Mehr ökonomische Rationalität in der Zuwanderungspolitik

Die deutsche Zuwanderungspolitik benötigt dringend ein ökonomisches Profil. Der volkswirtschaftliche Nutzen von Einwanderung sollte einerseits durch ein Punkte-Auswahlssystem zur Selektion auf Dauer einreisender qualifizierter Arbeitsmigranten, andererseits durch ein marktorientiertes Verfahren zur Regelung befristeter Arbeitsmigration systematisch weiter vergrößert werden. Deutschland muss sich stärker bewusst werden, dass der aufgrund demographischer Umwälzungen unaufhaltsam heranziehende Fachkräftemangel eine neue Positionsbestimmung der Bundesrepublik im internationalen Wettbewerb um knappes Humankapital erfordert. Angesichts der gegenüber früheren Jahren längst deutlich „entschärften“ Zuwanderungssituation geht es jetzt darum, die Weichen für eine transparente, nach außen offensiv um Zuwanderer werbende und nach innen sachlich die Relevanz ökonomischer Kriterien für die erfolgreiche soziale Integration kommunizierende neue Migrationspolitik zu stellen. Sie kann auf den Errungenschaften sowohl des geltenden Zuwanderungs- und Integrationsgesetzes als auch des Arbeitsmigrationssteuerungsgesetzes aufbauen und diese Gesetzgebung konsequent weiterentwickeln.

Die von CDU/CSU und FDP getragene Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag wichtige Ziele ihrer Integrationspolitik beschrieben. Dagegen scheint das Potenzial einer ökonomisch lenkenden Zuwanderungspolitik noch nicht ausreichend erkannt. Es wäre gerade Aufgabe einer konservativ-liberalen Regierung, die vorhandenen Defizite in diesem Politikfeld durch einen klaren marktwirtschaftlichen Kurs aufzuarbeiten. Gerade ihr sollte es auch leicht fallen, die Gesellschaft auf diesem Weg „mitzunehmen“. Mit Hilfe einer Zuwanderungspolitik, die die wirtschaftlichen Interessen Deutschlands in den Mittelpunkt rückt und von Denkfehlern der Vergangenheit abrückt, lassen sich Wohlfahrtsgewinne für alle erzielen. Die Folgen der weltweiten Finanzkrise machen eine solche Politik nur noch notwendiger.

JEL-Codes: F22, J21, J61

Schlagworte: Zuwanderungspolitik, Zuwanderungsgesetz, Arbeitsmigration, Auswahlverfahren für Zuwanderer, Arbeitsmobilität

Kontaktadresse:

Holger Hinte
IZA
Postfach 7240
D-53072 Bonn
E-Mail: hinte@iza.org

ABSTRACT

German immigration policy needs an economic foundation. The economic benefits of immigration should be systematically enhanced by implementing a points system for the selection of high-skilled workers as permanent immigrants, as well as a market-based process to regulate temporary labor migration. Germany must become more aware of the growing international competition for scarce skilled labor in the face of demographic change. Since the immigration situation has lost some of its edge in recent years, now is the time to set the stage for a transparent policy that actively attracts immigrants abroad while communicating the relevance of economic criteria for successful social integration at home. The new policy can build upon the achievements of existing legislation, such as the Immigration and Integration Act, and the Labor Migration Control Act.

The conservative-liberal government coalition should feel particularly committed to applying market-economy principles in order to overcome the political shortcomings in this field and to gain societal support for this course. An immigration policy that puts Germany's economic interests at the core and abandons the failed reasoning of the past would result in welfare gains for all members of society, particularly in the wake of the global financial crisis.

1. Bestandsaufnahme: Flickenteppich statt Konzeption

Wenn in schöner Regelmäßigkeit das Statistische Bundesamt aktuelle Bestandsaufnahmen zur Bevölkerungsentwicklung und dem Wanderungsgeschehen in Deutschland vorlegt, dann sprechen diese Analysen und Prognosen bereits seit vielen Jahren eine sehr eindeutige Sprache: Der Alterungsprozess der deutschen Wohnbevölkerung setzt sich inzwischen beschleunigt fort, der Rückgang der Geburtenraten ist nachhaltig, und gleichzeitig sorgt eine erhebliche deutsche Binnenwanderung von Ost nach West dafür, dass Szenarien entvölkerter oder nurmehr von Ruheständlern bewohnter, infrastrukturell abgehängter Regionen keineswegs mehr utopisch sind. Obendrein verlassen immer mehr Deutsche ihre Heimat, sei es wegen empfundener Perspektivlosigkeit als Einfachqualifizierte, sei es – und dies zuletzt verstärkt – als Hochqualifizierte, denen neben den klassischen Einwanderungsländern heute auch andere europäische Staaten bessere Erfolgsaussichten versprechen.

Und schließlich: Die Zeiten, als Deutschland das europäische Hauptzielland von Migranten und Flüchtlingen aus aller Welt war, sind vorbei – auch wenn diese Wahrnehmung unser Denken und Handeln noch in mancher Hinsicht zu prägen scheint. Heute weist die deutsche Wanderungsbilanz stagnierende Zahlen auf. Kamen im Durchschnitt der Jahre 1991 bis 1995 noch mehr als 1,2 Millionen Zuwanderer pro Jahr ins Land (darunter jährlich gut 900.000 Ausländer), gingen die Zahlen seitdem nahezu kontinuierlich zurück, um sich erst seit 2007 auf einem in etwa stagnierenden Niveau von knapp unter 700.000 Personen zu stabilisieren (darunter zuletzt gut 570.000 Ausländer). Zwar ist diese Größenordnung nach wie vor nicht gering, doch für die Betrachtung entscheidend ist der Wanderungssaldo, der sich aus Zu- und Fortzügen ergibt. Er bewegte sich für Zuwanderer ausländischer Herkunft zuletzt in einer mehr als „beherrschbar“ erscheinenden Größenordnung von 10.000 bis 100.000 Personen im Jahr. Das für die Erfassung nicht nur vorübergehend hier lebender Ausländer zuständige Ausländerzentralregister weist für das Jahr 2009 gar einen geringfügigen Rückgang der ausländischen Bevölkerung in Deutschland aus. Von einem Massenansturm von Flüchtlingen kann heute ebenso wenig mehr die Rede sein wie von einem starken Aussiedlerzuzug.

Diese Ausgangslage einer von Grund auf veränderten und „entschärften“ Zuwanderungssituation böte Grund genug für eine kritische Evaluation und Neuorientierung unserer Zuwanderungspolitik. Sie wäre eine gute Gelegenheit, in der Gesellschaft um noch mehr Unterstützung für eine Politik zu werben, die die langfristigen Interessen des Landes mit Blick auf den Arbeitsmarkt in den Mittelpunkt rückt, Zuwanderung aktiv und dabei transparent gestaltet und damit zugleich die Grundlagen für eine (noch) erfolgreichere Zuwandererintegration schafft.

Die Argumente sind dabei klar genug: Sieht man von der alles überragenden Tragweite der demographischen Veränderungsprozesse einmal ab, so leuchtet unmittelbar ein, dass der im Vergleich zu den traditionellen Einwanderungsländern hohe Anteil geringer qualifizierter Zuwanderer in Deutschland wie auch in der Europäischen Union insgesamt den prinzipiell dennoch positiven Nutzen der Arbeitskräftemigration nicht voll zur Geltung kommen lässt.¹ Erst mit dem Instrumentarium eines kombinierten Auswahl- und Quotierungsverfahrens wird die Politik in die Lage versetzt, die Zuwanderung den wirtschaftlichen Interessen des eigenen Landes gemäß zu steuern, zu begrenzen oder bei Bedarf auch auszuweiten.

Eine forcierte Beschäftigung gut qualifizierter Migranten sorgt nicht etwa für Belastungen am heimischen Arbeitsmarkt, sondern schafft in Form oft untersuchter Komplementäreffekte auch neue Jobperspektiven für geringer qualifizierte Arbeitnehmer. Der Import von Humankapital durch Zuwanderung führt deshalb nicht nur zu insgesamt größerer Wohlfahrt, indem mehr Güter und Dienstleistungen produziert werden können, sondern er führt auch zu einer gerechteren Verteilung der Ansprüche an diese Marktergebnisse.² Denn durch die Zuwanderung qualifizierter Arbeit wird diese insgesamt preiswerter, weniger qualifizierte Arbeit hingegen wird relativ knapper und deshalb besser entlohnt.

Bei der Gewinnung von Humankapital haben Deutschland und Europa – ungeachtet der zuletzt etwa in Großbritannien vorgenommenen zuwanderungsgesetzlichen Neuerungen oder der bis 2011 EU-weit umzusetzenden „Blue Card“ für nicht-europäische Fachkräfte – nach wie vor einen großen Nachholbedarf. Hochqualifizierte Zuwanderer aus dem nichteuropäischen Raum richten ihr Interesse heute vor allem auf Zielländer wie die USA, Kanada oder Australien. Um sie muss künftig regelrecht geworben werden, sollen Deutschland und Europa in die Lage versetzt werden, ihre Position im Wettbewerb um international gesuchte Fachkräfte aufzuwerten.³

Dabei sollte der Blick auch darauf gerichtet werden, dass Arbeitskräftemobilität in der modernen arbeitsteiligen Weltgesellschaft ein förderungswürdiges Gut ist. Die Allokation knapper volkswirtschaftlicher Ressourcen gelingt in einer mobilen

¹ Dass die Zuwanderung nach Deutschland auch unter den geltenden rechtlichen, eben noch zu wenig ökonomisch motivierten Regelungen einen volkswirtschaftlichen Nutzen stiftet, wurde wiederholt belegt. Vgl. für eine besonders aufschlussreiche, in Form einer Generationenbilanzierung vorgenommene Berechnung der Finanzierungsbeiträge von Ausländern zu den öffentlichen Haushalten z.B. Bonin, H. (2006), Der Finanzierungsbeitrag der Ausländer zu den deutschen Staatsfinanzen. Eine Bilanz für 2004. IZA Discussion Paper No. 2444, Bonn.

² Dies wurde in Zimmermann, K.F./Kahanec, M. (2009), International Migration, Ethnicity and Economic Inequality, in: Salverda, W./Nolan, B./Smeeding, T. M. (Hrsg.): The Oxford Handbook of Economic Inequality, Oxford 2009, S. 455-490, umfassend dokumentiert und dargelegt.

³ Vgl. ausführlich zu dieser Fragestellung Kahanec, M./Zimmermann, K. F. (2010, im Erscheinen), High-Skilled Immigration Policy in Europe, in: Barry R. Chiswick (Hrsg.), High-Skilled Immigration in a Globalized Labor Market. Washington, DC: American Enterprise Institute. Für die traditionellen Zuwanderungsländer ist es im übrigen ganz selbstverständlich, um qualifizierte Zuwanderer international zu werben.

Gesellschaft, die auf unnötige Barrieren für den freien Austausch eben auch von Arbeitskräften verzichtet, weitaus besser. Gerade weil dennoch die bestehenden Mobilitätshemmnisse – von der Zunahme von Doppelverdienerhaushalten und Wohneigentum über die eingeschränkte Transportabilität von sozialen Sicherungsansprüchen bis hin zu Sprachbarrieren und einer wachsenden Bedeutung sozialer Netzwerke in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit – kaum jemals zu überwinden sein werden, ist gesteuerte Zuwanderung als Mobilitätsreserve heute mehr denn je unverzichtbar. Sie kann durch technische Errungenschaften, die Wohnort und Arbeitsplatz entkoppeln, oder auch durch moderne Verkehrsmittel letztlich nur unvollkommen ersetzt werden.⁴

Eine Betrachtung der internationalen Migrationsströme zeigt zudem, dass eine eindimensional nur auf das Angebot einer dauerhaften Zuwanderung von Arbeitskräften zielende Migrations- und Integrationspolitik zu kurz greifen würde. Insbesondere die zirkuläre Wanderung von Arbeitskräften hat an Bedeutung stark zugenommen und wird dies weiter tun. Gerade qualifizierte Arbeitskräfte kommen und gehen abhängig von den Rahmenbedingungen und folgen dabei ihren eigenen Wertungen. Ebenso erfordern temporäre Arbeitsmarktknappheiten, die sich nicht immer durch die gegebene Qualifikationsstruktur der inländischen Erwerbsspersonen auffangen lassen, eine Antwort der Zuwanderungspolitik durch eine intelligente Form vorübergehender Arbeitsmigration.

Der tiefe Einschnitt der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise hat noch einmal unmissverständlich gezeigt, wie unlösbar die Volkswirtschaften längst miteinander verwoben sind. Entsprechend dieser Erkenntnis sollte der Arbeitsmarkt stärker als Filter für ökonomisch motivierte Migration genutzt werden. Bei einem solchen Konzept berechtigt der Besitz eines Arbeitsplatzangebots zum Zuzug. Ohne einen Arbeitsplatz erlischt der Anspruch zum Verbleib nach einer Übergangsregelung. Der Arbeitsmigrant wird dann weiterziehen, wenn er das Recht zur Rückkehr hat – sobald er einen neuen, attraktiven Arbeitsvertrag vorliegen hat. Es ist die Sorge von Migranten, nicht mehr in ein Land zurückkehren zu können, die sie auch bei schlechten wirtschaftlichen Aussichten zum legalen oder illegalen Verbleib und zur Nachholung von Familienangehörigen bringt. Überzeugende und klare Regelungen für eine Rückkehr entkräften diese Befürchtungen.

Befristete Zuwanderung, verknüpft mit der Berechtigung zu einer späteren Rückkehr, kann deshalb auch einen wichtigen Beitrag zur Linderung von Krisenfolgen darstellen. Dies gilt für Entsende- wie Zielländer gleichermaßen, denn Arbeitsmigranten sorgen eher für „brain circulation“ denn für „brain drain“. Dauerhafte Zuwanderungsangebote sollten hinzukommen und gleichermaßen klaren Selektionsregeln folgen. Eine Garantie, dass einer dauerhaft erteilten Niederlassungserlaubnis dann auch wirklich ein Daueraufenthalt der raren

⁴ Einen ausführlichen Überblick zu den wirtschaftspolitischen Implikationen von Arbeitsmobilität gibt Zimmermann, K. F. (2008), Mobilitätspolitik in Europa, in: Wirtschaftspolitische Blätter 2 (2008), S. 199-208.

Fachkraft folgt, wird damit in Zeiten knappen Humankapitals freilich immer weniger verbunden sein.

Von einem ernsthaft durchdachten und politisch kommunizierten Konzept zur Modernisierung der deutschen Zuwanderungspolitik ist bislang weit und breit nichts zu sehen. Es fehlt beileibe nicht am reichen Erfahrungsschatz anderer Staaten oder an den konzeptionellen Vorarbeiten aus Wissenschaft und Wirtschaft, wohl aber offenkundig am politischen Mut, Schritte zu deren Umsetzung zu unternehmen. Als mit der Materie seit langem vertrauter Wissenschaftler und Politikberater kann man sich des Eindrucks leider nicht erwehren, dass die wahre Dimension dieser Gestaltungs- und Querschnittsaufgabe im Zeichen von globalisierter Wirtschaft, offenen Grenzen, demographischen Veränderungen und sozialstaatlichen Herausforderungen nach wie vor nicht ausreichend erkannt worden ist.

Wie anders ist es sonst zu erklären, dass Deutschland bislang schon fast traditionell mit dem Humankapital der vielen erfolgreichen ausländischen Studienabsolventen so geringschätzig umgeht, es förmlich aus dem Land treibt, statt gerade dieses Potenzial gezielt zu nutzen? Wie sonst kann man sich erklären, dass die Politik mit der Frage vorzeitiger Freizügigkeit für Bürger aus den neuen EU-Staaten jahrelang destruktiv statt konstruktiv umgegangen ist? Statt von den gegebenen Möglichkeiten Gebrauch zu machen, die Zuwanderung aus den Beitrittsländern frei zu geben oder sie gar gezielt zu steuern, wurde sie blockiert – mit dem Ergebnis, dass sich hoch qualifizierte Zuwanderungswillige für andere EU-Staaten entschieden haben, obwohl auch wir sie dringend gebraucht hätten.

Alle vorliegenden Untersuchungen dokumentieren, dass die Ost-West-Migration den Zielländern in der alten EU keine negativen wirtschaftlichen Folgen, sondern durchweg Wohlfahrtsvorteile verschafft hat.⁵ Hier wurde von deutscher Seite mithin eine hervorragende Gelegenheit verpasst, im Vorfeld der Gewährung der durch die EU-Erweiterung final vorgesehenen vollen Freizügigkeit frühzeitig innovative Verfahren zur Anwerbung, Auswahl und Quotierung zu erproben und die Vorzüge der Arbeitsmigration früher zu nutzen. Dies hätte Erfahrungen und den Aufbau von Reputation bedeutet, die in einigen Jahren angesichts der Arbeitsmarktentwicklung dringend benötigt wird.

Nun wird Deutschland in Kürze selbstverschuldet vor dem Dilemma stehen, zum Zeitpunkt der Verwirklichung voller Freizügigkeit in der erweiterten EU im Jahre 2011 zwar keine sonderliche Anziehungskraft für qualifizierte Zuwanderer mehr entfalten zu können, wohl aber einen nennenswerten Zuzug von geringer qualifizierten Migranten und eine hohe Anzahl von Legalisierungen bereits im

⁵ Vgl. die aktuelle Bestandsaufnahme in Kahanec, M./Zimmermann, K. F. (Hrsg.) (2009), *EU Labor Markets After Post-Enlargement Migration*, Berlin et al. 2009: Springer. Eine knappe Übersicht findet sich in Rinne, U./Zimmermann, K. F. (2009), *Schlechte Noten für die deutsche Abschottungspolitik*, in: *DIW-Wochenbericht* 26/2009, S. 422-429.

Land befindlicher Arbeitskräfte in Rechnung stellen zu müssen. Eine weitsichtig agierende Zuwanderungspolitik unter ökonomischem Vorzeichen sieht anders aus.

Dass die große Koalition von CDU/CSU und SPD zum Jahr 2009 das so genannte „Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz“ schuf, mit dem de facto nun doch der freie Arbeitsmarktzugang auch von mittel- und osteuropäischen Akademikern (bei Überschreiten einer Einkommensgrenze von 63.000 Euro) geregelt wird und darüber hinaus auch der Zugang von Hochschulabsolventen aus Drittstaaten wesentlich erleichtert wird, vermag an dieser Diagnose faktisch nichts zu ändern. Allzu geräuschlos und fast heimlich-konspirativ wurden diese so richtigen und vernünftigen Regelungen in Kraft gesetzt, und sie waren zugleich mit einem solch lautstark inszenierten Beharren auf der Fortdauer der praktizierten, pauschalen Freizügigkeitsbeschränkungen gegenüber den neuen EU-Bürgern begleitet, dass sie bislang kaum Wirkung entfaltet haben.

Die innere Widersprüchlichkeit der deutschen Zuwanderungspolitik drückt sich hier besonders beredt aus. Wir stehen heute vor einem mit grober Nadel nachlässig produziertem Flickenteppich zuwanderungs- und auch integrationspolitischer Einzelmaßnahmen, dem es an Struktur und Form bislang noch erheblich mangelt. Diese Defizite verursachen jedoch einen nachhaltigen Schaden für Wirtschaft und Gesellschaft.

Immerhin: Die Medien greifen die Thematik durchaus gern auf, und wer die Diskussion seit Jahren verfolgt, vermag einen Funken der Hoffnung aus dem Umstand zu schlagen, dass die Pressekommentare heute zumeist eine Meinung artikulieren, die auch das mehrheitliche Stimmungsbild in der Gesellschaft insgesamt treffend wiedergeben dürfte: Es ist angesichts von demographischem Wandel und sich abzeichnendem Fachkräftemangel hohe Zeit, dass Deutschland seine Zuwanderungspolitik mit dem Ziel reformiert, eine Auswahl von qualifizierten Zuwanderungswilligen zu treffen und um die „besten Köpfe“ zu werben, statt wie bislang tatenlos abzuwarten, wer auf Basis geltenden Rechts – und damit im Zweifel am Bedarf des Arbeitsmarkts vorbei – aus eigenem Antrieb ins Land kommt. Es versteht sich von selbst, dass eine solche Politik einhergehen muss mit weiteren auch integrationspolitischen Anstrengungen, denen mit dem Konzept der Integrationskurse immerhin bereits eine im Kern plausible Richtung vorgegeben ist. Integration darf dabei nicht mit Assimilation verwechselt werden. Studien haben wiederholt gezeigt, dass ethnische Vielfalt nicht hinderlich für die Arbeitsmarktintegration ist, sondern ein zusätzliches Potenzial für wirtschaftlichen Erfolg liefert.⁶

Ebenso selbstverständlich sollte es sein, den oft klugen Bestrebungen auf europäischer Ebene – bei aller Berechtigung des Subsidiaritätsprinzips – nicht

⁶ Vgl. dazu exemplarisch für zahlreiche vom Institut zur Zukunft der Arbeit, teils im Auftrag der VolkswagenStiftung initiierte Forschungsarbeiten Constant, A./Tatsiramos, K./Zimmermann, K. F. (Hrsg) (2009), Ethnicity and Labor Market Outcomes. Research in Labor Economics 29.

permanent mit Widerspruch zu begegnen. Sehr vieles von dem, was etwa seitens der Vordenker in der EU-Kommission konzeptionell entwickelt worden ist, zeugt von einem sehr weit reichenden Verständnis der wirklichen Zusammenhänge und dokumentiert einen politischen Gestaltungswillen, von dessen Kreativität sich die nationale Politik inspirieren lassen sollte. Europa wird sich künftig auch als gemeinsame Zuwanderungsregion gegenüber etablierten Zielländern wie USA, Kanada oder Australien definieren und behaupten müssen, und es wird dabei wesentlich auch auf Deutschland ankommen, ob hier eine ausgewogene Mischung aus gemeinsamer Politik, zwischenstaatlichem Wettbewerb und nationaler Autonomie gefunden werden kann.

2. Koalitionsvertrag 2009: Fortschritte nur bei der Integrationspolitik?

Gerade von einer konservativ-liberalen Regierungskoalition darf erwartet werden, dass sie sich dieser Thematik jetzt substantiell annimmt. Es handelt sich um eine ökonomisch wie sozial so zentrale Aufgabe, dass weiterer Zeitverlust nicht hinnehmbar ist. Ausweislich gerade des Wahlergebnisses der FDP war der Vertrauensvorschuss für die neue Koalition und das Zutrauen in ihre Kraft zu weiteren gesellschaftlichen Reformen offenkundig recht groß. Viel Vorschusskapital ist jedoch in kurzer Zeit schon verspielt worden. Die Zuwanderungs- und Integrationspolitik bietet der Regierung aber nach wie vor eine echte Chance zur Profilierung und zur Modernisierung von Arbeitsmarkt und Gesellschaft. Sie sollte sie nicht leichtfertig verspielen.

Konservativ wäre eine Zuwanderungspolitik, deren Augenmerk stark auf die ökonomische Interessenlage Deutschlands fokussiert, Integration fordert, aber auch fördert, ohne dabei Lösungsansätze zu tabuisieren und vagen Leitkulturvorstellungen zu folgen. Liberal wäre eine Zuwanderungspolitik, die marktwirtschaftlichen Mechanismen Raum gibt, offene EU-Binnengrenzen als Potenzial erkennt, Qualifikation und Leistungsfähigkeit von Zuwanderern verlangt, aber auch faire und verlässliche Integrationsangebote macht.

Den vielleicht nur naiverweise hohen Erwartungen an die Formulierung eines zukunftsweisenden zuwanderungspolitischen Leitbildes der neuen konservativ-liberalen Bundesregierung wird deren Koalitionsvertrag nicht gerecht. Es fehlt einmal mehr ein explizites Bekenntnis zum Status Deutschlands als Zuwanderungsland und zum generellen Stellenwert von Migration und Integration in der Gesellschaft. Es fehlt zwar nicht der defensive Verweis auf einzelstaatliche Souveränität, wohl aber der offensive Hinweis auf die notwendige Europäisierung der Migrationspolitik. Gemessen an den vergleichsweise ausführlichen Überlegungen zur Integration von Zuwanderern nehmen sich die Absichtserklärungen zur Steigerung der Attraktivität Deutschlands für ausländische Fachkräfte denkbar knapp aus.

Und doch lassen einige Passagen des Koalitionsvertrags wenigstens im Ansatz erahnen, dass es sich lohnen könnte, den öffentlichen Erwartungsdruck in dieser Hinsicht hoch zu halten und die Koalitionäre beim Wort zu nehmen: „Wir wollen die Attraktivität Deutschlands für Hochqualifizierte steigern und die Zuwanderung nach Deutschland steuern. [...] Der Zugang von ausländischen Hochqualifizierten und Fachkräften zum deutschen Arbeitsmarkt muss systematisch an den Bedürfnissen des deutschen Arbeitsmarkts ausgerichtet und nach zusammenhängenden, klaren, transparenten und gewichteten Kriterien wie beispielsweise Bedarf, Qualifizierung und Integrationsfähigkeiten gestaltet werden.“⁷ Bei optimistischer Betrachtung wäre dies als ein Hinweis auf die Absicht der Koalition zur Schaffung eines Auswahlverfahrens für die Zulassung interessierter, qualifizierter Zuwanderungsbewerber zu interpretieren. Realistischer erscheint aber wohl, dass hier lediglich Detailanpassungen des geltenden Zuwanderungsgesetzes gemeint sind. Es bliebe dann bei dem unbegreiflichen Umstand, dass das Gesetz auf die zentrale Stellschraube eines Auswahlinstrumentariums verzichtet, von einer hinreichenden Differenzierung zwischen dauerhafter und vorübergehender Zuwanderung ganz zu schweigen.

Deutlicher äußert sich der Koalitionsvertrag zu Vorhaben im Bereich der Zuwandererintegration. Hier wird unter anderem richtigerweise die Schaffung einer objektiven Datengrundlage zur Evaluation der Integrationspolitik angekündigt. Tatsächlich liegt eine nicht unerhebliche Schwäche der gegenwärtigen Integrationspolitik darin begründet, dass sie hinsichtlich der Effektivität und Effizienz ihrer Instrumente oft im Ungewissen agiert, weil entsprechende Daten fehlen, die auch inzwischen eingebürgerte Menschen mit Migrationshintergrund erfassen. Ausgerechnet diejenige Zielgruppe kann dann nicht konkret analysiert werden, an deren dokumentierter Integration das größte Interesse bestehen muss. Mit dem Mikrozensus 2005 wurde erstmals die Definition „mit Migrationshintergrund“ für einen großen Datensatz zur Anwendung gebracht. Das neue Konzept liefert ergiebige Informationen, die nun systematisch ausgeschöpft und ausgewertet werden müssen.⁸ Darüber hinaus ist es in der Tat notwendig, das Konzept auch auf andere Bereiche der ausländerrelevanten Datenerfassung auszuweiten.

Der Koalitionsvertrag führt zudem das Konstrukt eines „Integrationsvertrags“ erneut in die politische Diskussion ein, um zu verdeutlichen, dass Integration Geben und Nehmen bedeutet und klar definierten Rechten auch deutlich umrissene Pflichten für (Neu-)Zuwanderer gegenüberstehen müssen. Dagegen

⁷ Wachstum, Bildung, Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. Zitiert nach Fassung <http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf>, S. 22f.

⁸ Der 1. Integrationsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen liefert ein sehr gutes Beispiel für eine umfassende Bewertung von Integrationserfolgen und -misserfolgen anhand der neu bereit gestellten Daten des Mikrozensus 2005; vgl. Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (2008), Nordrhein-Westfalen: Land der neuen Integrationschancen. 1. Integrationsbericht der Landesregierung. Düsseldorf (http://www.mgffi.nrw.de/integration/PDFs/1_Integrationsbericht_25_09_2008.pdf).

ist aus ökonomischer Sicht so lange nichts einzuwenden, wie dadurch der Arbeitsmarktzugang nicht etwa behindert, sondern beschleunigt und im Zuge dessen in der Tat der „Dienstleistungscharakter der bisherigen Ausländerbehörden“ gestärkt wird. In diesem Sinne sind deshalb auch die Ankündigungen im Koalitionsvertrag zu begrüßen, die bestehenden Integrationskurse aufzuwerten und auf das „primäre Ziel“ auszurichten, „die Teilnehmer in den Arbeitsmarkt zu integrieren“.⁹ Arbeitsmarktbelange gehören unverzüglich in das Zentrum der Kurse gerückt, die dagegen auf Leitkulturinhalte gut und gerne verzichten können.

Hinsichtlich des Stellenwerts des Spracherwerbs sollte man sich allerdings keinen falschen Erwartungen hingeben: Der weltweit vernetzte Arbeitsmarkt wird die Bedeutung temporärer und zirkulärer Arbeitsmigration von Fachkräften immer weiter wachsen lassen. Ihnen als Voraussetzung für den Arbeitsmarktzugang den Nachweis umfassenden Spracherwerbs abzuverlangen, wäre an der Wirklichkeit vorbei gehandelt. Es kann und darf hier nur darum gehen, das Erlernen der deutschen Sprache zur Bedingung einer dauerhaften Immigration zu machen, mithin also ausreichend flexible Regelungen und Fristen für den Spracherwerb zu finden. Wiederum sehr sinnvoll wäre es, wenn die Koalition ihre Absicht in die Tat umsetzte, rasche Lernerfolge durch entsprechende Anreize zu stimulieren, wobei einmal unterstellt sei, dass hier positive Anreize im Sinne etwa einer verkürzten Kursdauer gemeint sind. Negativsanktionen führen aller Erfahrung nach nicht zum gewünschten Ziel einer gesteigerten Integrationsleistung von Zuwanderern.

Dem per Koalitionsvertrag erklärten Ziel der Regierung, den Erwerb berufsbezogener Sprachkenntnisse verstärkt in das Regelinstrumentarium nach SGB II und III einzuführen, ist ebenso zuzustimmen wie der Absicht der Koalition, Existenzgründungen von Personen mit Migrationshintergrund gezielt zu fördern. Ein wesentlicher Fortschritt würde zudem erreicht, wenn, wie im Koalitionsvertrag festgehalten, die Anerkennung von im Herkunftsland erworbenen Bildungs- und Berufsabschlüssen endlich entbürokratisiert und auf diese Weise wirksam verhindert würde, dass qualifizierte Fachkräfte befristet oder gar dauerhaft nur unterhalb ihres Qualifikationsniveaus erwerbstätig werden können. In der Tat: „Gerade mit Blick auf den Fachkräftemangel sind die Kenntnisse und Fähigkeiten aller Zuwanderer eine Ressource, auf die wir nicht verzichten können“.¹⁰

3. Agenda Zuwanderung:

Mutige Reform wagen, wirtschaftliche Vorteile ausschöpfen

Die künftige deutsche Zuwanderungspolitik wird sich daran messen lassen müssen, inwieweit es ihr gelingt, verlorenen Boden im Wettbewerb um

⁹ Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP (2009), S. 75f.

¹⁰ ebd., S. 78.

qualifizierte Zuwanderer gut zu machen. Dies wiederum lässt sich nur erreichen, wenn endlich ein umfassendes, glaubwürdiges Gesamtkonzept für eine offene, an den Maximen ökonomischer Nachhaltigkeit orientierte Migrations- und Integrationspolitik vorgelegt und offensiv vertreten wird. Es wird sehr wesentlich auf die politische Kommunikation von grundlegenden zuwanderungsgesetzlichen Neuerungen ankommen, ob ihnen tatsächlich Erfolg im Hinblick auf die Anwerbung von ausländischen Fachkräften beschieden sein wird.

Ein Schritt von nicht zu unterschätzender Symbolik wäre es, wenn im Rahmen solcher Anstrengungen auch über die Schaffung eines Bundesministeriums für Migration und Integration nachgedacht würde, um die derzeit zu breit gestreuten Zuständigkeiten und Kompetenzen zu bündeln.

Die folgenden Überlegungen greifen bereits wiederholt vorgetragene Vorschläge auf und akzentuieren sie im Hinblick auf eine realistische „Agenda Zuwanderung“ der Koalition von CDU/CSU und FDP für die laufende Legislaturperiode.¹¹ Die Empfehlungen verzichten ausdrücklich auf nähere Hinweise zu Fragen der Integration (hier scheint die Koalition, wie oben diskutiert, auf einem durchaus überzeugenden Weg) oder auf denkbare Detailverbesserungen im geltenden Zuwanderungsgesetz (etwa zur Erleichterung des Zuzugs von ausländischen Investoren), sondern sie sollen ein ökonomisch sinnvolles Leitbild einer neuen deutschen Zuwanderungspolitik vorzeichnen.

Dieses neue zuwanderungspolitische Leitbild muss sich auf vier Komponenten stützen: (1) Deutschland braucht endlich ein praktikables Regelwerk zur Steuerung von Quantität und Qualität der dauerhaften Zuwanderung, um den ökonomischen Nutzen der Migration auszubauen. (2) Neben dieses Regelwerk sollte ein Verfahren zur marktgerechten Organisation befristeter Arbeitsmigration treten, durch das temporäre Marktschwankungen besser aufgefangen werden können. (3) Deutschland ist gut beraten, die Potenziale ausländischer Studienabsolventen gezielt auszuschöpfen und ihnen einen Zuwandererstatus einzuräumen. (4) Innerhalb der Europäischen Union sollte Deutschland zur treibenden Kraft werden, wenn es um die Formulierung einer gemeinsamen Migrationspolitik als Antwort auf das klare Profil der klassischen Einwanderungsländer geht, die mit der EU im Wettbewerb um Fachkräfte stehen.

3.1 Dauerhafte Arbeitsmigration durch Punktesystem und Quoten aktiv gestalten

Das geltende Zuwanderungsgesetz besitzt bei allen noch enthaltenen Schwächen auch einen Vorteil: Es hat den Boden bereitet für weitere Schritte zur

¹¹ Vgl. zum folgenden die ausführlichen konzeptionellen Darlegungen u.a. in Zimmermann, K. F./Bauer, T. K./Bonin, H./Fahr, R./Hinte, H. (2002), Arbeitskräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit. Ein ökonomisches Zuwanderungskonzept für Deutschland, Berlin et al.: Springer; Zimmermann, K. F./Bonin, H./Fahr, R./Hinte, H. (2007), Immigration Policy and the Labor Market. The German Experience and Lessons for Europe, Berlin et al.: Springer.

Modernisierung unserer Migrations- und Integrationspolitik. Auf der vorhandenen Basis kann sehr gut aufgebaut werden, wenn es um die Gestaltung von dauerhafter Zuwanderung geht. Insbesondere ein Auswahlverfahren, auf das Deutschland nicht mehr länger verzichten darf, kann leicht in das bestehende Regelwerk integriert werden.¹²

Vorzugeben ist ein Punktekatalog für Kriterien wie Bildungsabschluss, Berufserfahrung, Familienstand, Qualifikation des Lebenspartners, Alter und Sprachkenntnisse. Dabei sind unter Integrationsgesichtspunkten Bonuspunkte bei Verwandtschaft in Deutschland oder Einreise als Familie (bessere Integrationserwartung) denkbar, ebenso Zusatzpunkte für in Deutschland erworbene Bildungs- und Berufsabschlüsse oder besonders gute Sprachkenntnisse. Am Zustandekommen eines solchen, naturgemäß in Zeitabständen zu überprüfenden Kriterienkatalogs und seiner Gewichtung wird man neben der Politik eine Fachkommission beteiligen wollen, die die gesellschaftlichen Gruppen, Wissenschaft und Wirtschaft im Gestaltungsprozess repräsentiert.

Der Kriterienkatalog muss selbstverständlich offen gelegt werden, weltweit über ein entsprechendes Internetportal von Interessierten im Sinne eines „Testlaufs“ auf die eigene Person angewendet werden können und von den deutschen Auslandsdienststellen durch zielgerichtete Publikationen und Veranstaltungen kommuniziert werden. Es versteht sich von selbst, dass eine Mindestqualifikation und das Erreichen einer Mindestpunktzahl Voraussetzung für die Abgabe einer Online-Zuwanderungsbewerbung sein müssen, aber dass auch das Überschreiten dieser Mindestanforderungen keinen Anspruch auf Zuwanderung begründen kann.

Die eingehenden Zuwanderungsanträge können vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zentral geprüft werden. Es ist in jedem Fall sinnvoll, die Abwicklung des Punkteverfahrens organisatorisch in einer Hand zu belassen. Mit Hilfe des Stichtagsprinzips kann dafür gesorgt werden, dass nur die zum jeweiligen Zeitpunkt besten Anträge Berücksichtigung finden. Zur Verfahrensentlastung sollten Wiederbewerbungen nach erfolgter Ablehnung erst nach einer bestimmten Frist möglich sein.

Dies führt zur Frage der praktischen Verknüpfung des Auswahlverfahrens mit einer Quotierung. Ohne das Knappheitsprinzip wäre das neben der qualifikatorischen Aufwertung zweite übergeordnete Ziel eines berechenbaren Zuwanderungsverfahrens nicht zu gewährleisten. Es ist unabdingbar, eine jährliche, gegebenenfalls über mehrere Stichtage zu verteilende Höchstzahl von Einreisegenehmigungen vorzugeben und sie auf Empfehlung der Fachkommission sowie nach parlamentarischer Beratung durch den Deutschen

¹² Dort war es in einem frühen Entwurf auf Vorschlag der Unabhängigen Kommission Zuwanderung der Bundesregierung bekanntlich ohnehin bereits enthalten, fiel dann aber dem weiteren politischen Entscheidungsprozess zum Opfer.

Bundestag formal festzusetzen. Erst dieses Instrument versetzt die Zuwanderungspolitik in die Lage, Verlässlichkeit und Berechenbarkeit zu erzeugen, die eine elementare Grundlage für die nachhaltige gesellschaftliche Akzeptanz von Zuwanderung sind. Umgekehrt gilt: Je transparenter die Auswahl- und Zulassungsverfahren gestaltet werden, umso größer ist auch die Wahrscheinlichkeit, dass sie von Zuwanderungswilligen wahrgenommen werden. Illusionen sollte man sich hier ohnehin nicht hingeben: Erst wird es darauf ankommen, die neuen Strukturen durch gutes Politmarketing bekannt zu machen, bevor die Nachfrage relevante Größenordnungen erreichen wird.

Mit der Genehmigung des Zuwanderungsantrags muss konsequenterweise eine uneingeschränkte Arbeitserlaubnis erteilt werden. Eine „Vorrangprüfung“, mit der die älteren Rechte von inländischen Arbeitsuchenden geschützt werden sollen, verbietet sich hier von selbst. Auch sollte eine klare Perspektive vermittelt werden, wie die uneingeschränkte Arbeitserlaubnis zum Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft führen kann. Schließlich ist es die Grundidee des Auswahlverfahrens, nur solche Zuwanderer auszuwählen, deren erfolgreiche Integration in Wirtschaft und Gesellschaft hoch wahrscheinlich ist.

Eine besondere Rolle bei der Vergabe einer uneingeschränkten Arbeitserlaubnis und eines dauerhaften Aufenthaltsrechts müssen ferner Erfahrungen aus vorherigen befristeten Arbeitserlaubnissen oder Studienaufenthalten spielen, wie dies in der Folge in den Abschnitten 3.2 und 3.3 diskutiert werden wird. Es muss dabei klare Übergangsregelungen geben, wobei sich solche Erfahrungen im Punktesystem durchweg positiv auswirken sollten. Wird beispielsweise der rechtliche Aufenthaltsstatus temporär an die Existenz eines Arbeitsplatzes geknüpft und ein bestimmtes Mindesteinkommen oder ein Hochschulabschluss vorausgesetzt, so wirkt zunächst der Arbeitsmarkt als Filter und Selektionsmechanismus und stellt Informationen über das Integrationspotenzial zur Verfügung. In der Praxis wird eine solche Regelung freilich weniger bedeutsam sein, denn höher qualifizierte Migranten, um die es in diesem Verfahren ausschließlich geht, werden im Falle ihres anhaltenden ökonomischen Misserfolgs durchweg weiterwandern. Das Angebot einer dauerhaften Zuwanderung schließt ohnehin nicht aus, dass davon letztlich kein Gebrauch gemacht, sondern der Aufenthalt in Deutschland nur als „Zwischenstation“ auf dem Weg zurück ins Herkunftsland oder weiter in andere Zielländer genutzt wird. Dauerhafte Migration ist heute nur noch eine von vielen Ausprägungen von Migration.

Mit der Option auf dauerhafte Zuwanderung sollte folgerichtig die Konstruktion eines „Vertrages“ zwischen Zuwanderer und aufnehmender Gesellschaft zustande kommen. Die Einreise muss innerhalb einer mehrmonatigen Frist erfolgt sein; zugleich werden Anspruch auf bzw. Verpflichtung zum Besuch von Integrationskursen inklusive eines Bonussystems als Anreiz schneller Integration „vertraglich“ geregelt. Das System muss zugleich die notwendigen Spielräume für die Zuwanderer eröffnen, für längere Zeit in das Herkunftsland

zurückzukehren oder in ein anderes Land zu reisen, ohne den Aufenthaltsstatus in Deutschland zu gefährden. „Auszeiten“ müssen im Grundsatz jederzeit möglich sein.

Angesichts der vorliegenden Gestaltungsvorschläge und Praxiserfahrungen anderer Länder könnte die amtierende Bundesregierung die hier skizzierten Schritte zur Neuregelung eines dauerhaften Zuwanderungsangebots in vergleichsweise kurzer Frist umsetzen. Eine solche Politik kann per se nicht als „Aufruf zur Masseneinwanderung“ und „Schlag gegen die deutschen Interessen“ missverstanden werden. Im Gegenteil: Erst dieses Instrumentarium sorgt für Klarheit, für Planbarkeit, für ein höheres durchschnittliches Qualifikationsniveau der Neuzuwanderer und damit für Wohlfahrtsvorteile aller Teilhaber unserer Gesellschaft. Wird dies politisch entschlossen thematisiert, kann es keinen Zweifel an einer breiten öffentlichen Zustimmung zu einer solchen Gesetzgebung geben.

3.2 Befristete Arbeitsmigration in einem Marktverfahren regeln

Kurzfristig sich verändernde Bedarfslagen prägen zusehends die modernen, internationalisierten Arbeitsmärkte. Naturgemäß können damit weder die gegebene Qualifikationsstruktur der Erwerbspersonen noch das Bildungssystem sofort Schritt halten. Eine ausdrücklich befristet gestaltete Zuwanderung in einzelne Segmente des Arbeitsmarktes kann einen wertvollen Beitrag zur Überwindung wachstumshemmender Engpässe leisten und sollte deshalb gezielt stimuliert werden. Wichtig ist dabei, dass es rasch und bedarfsgerecht zu einer plausiblen Entscheidung über eine temporäre Arbeitsmigration kommen kann. Diesen Ansprüchen werden die meisten dafür praktizierten Verfahren, die typischerweise administrativ überladen und langwierig sind, und die sich häufig auf fragwürdige Informationen stützen, nicht gerecht.

Hier steht die Politik vor einem erheblichen Problem, denn der genaue Bedarf kann mit der gegebenen informationellen Infrastruktur nicht realistisch abgeschätzt werden. Weder die Gewerkschaften noch die Arbeitgeberverbände können belastbare Aussagen treffen, ebenso wenig ist die Bundesagentur für Arbeit angesichts erheblicher Informationsdefizite in der Lage, treffsichere Analysen des kurzfristigen Arbeitsmarktbedarfs anzustellen. Jeder Versuch, eine aktuelle „Berufsmangelliste“ zu führen, ist von vornherein zum Scheitern verurteilt, weil die Informationen im Zweifel bereits veraltet sind, bis sie im System bürokratisch erfasst worden sind. Und auch die Zahl der offenen Stellen taugt als Indikator kaum, denn sie sagt wenig darüber aus, inwieweit der heimische Markt bei effizienter Organisation nicht doch in der Lage wäre, Angebot und Nachfrage erfolgreich zu verknüpfen.

Ein Auswahlssystem für dauerhafte Zuwanderung kann in diesem Zusammenhang ebenfalls nur bedingt von Nutzen sein. Es muss explizit auf langfristige Arbeitsmarktintegration und demographische Aspekte hin orientiert

sein und ist insoweit zur Steuerung des kurzfristigen Bedarfs nur eher zufällig geeignet. Wenn der Selektionsmechanismus beispielsweise unter Integrationsgesichtspunkten einem besonders sprachkundigen Zuwanderungsbewerber mit Familie den Vorzug gibt, mag diese Qualifikation für den nach einer raschen, befristeten Besetzung einer offenen Position strebenden Unternehmer zweitrangig sein.

Zur Identifizierung des Bedarfs und einer effektiven Zuwandererauswahl empfiehlt sich idealtypisch die Versteigerung einer begrenzten Zahl von zeitlich befristeten Aufenthalts- und Arbeitserlaubnissen im Rahmen einer staatlichen Auktion an solche Unternehmen, die Arbeitsplätze in Ermangelung geeigneter inländischer Bewerber vorübergehend für eine Dauer von 1-3 Jahren mit zuwandernden Arbeitnehmern besetzen wollen und die bereit sind, dafür einen nennenswert hohen Preis zu zahlen. Entsprechend ihres Kosten-Nutzen-Kalküls würden sich die Unternehmen nur bis zu einem Betrag an der Auktion beteiligen, der gewährleistet, dass der zusätzliche Nutzen aus der Suche und Beschäftigung einer ausländischen Arbeitskraft groß genug ist. Andernfalls würden sie es vorziehen, den fraglichen Arbeitsplatz bis auf weiteres unbesetzt zu lassen oder arbeitsorganisatorische Veränderungen durchzuführen. Auf diese Weise legen die beteiligten Unternehmen unmittelbar den gegebenen Bedarf offen, Verdrängungseffekte auf dem Arbeitsmarkt würden vermieden, und die Bildungspolitik könnte ihrerseits Rückschlüsse aus der Bedarfskonstellation ziehen. Mit Hilfe dieses Instruments ließe sich im Übrigen ein Teil der unternehmerischen Migrationsgewinne vorab abschöpfen und im Rahmen bildungs- oder sozialpolitischer Maßnahmen einsetzen.¹³

Dieses idealtypische Verfahren wird sich freilich politisch allenfalls langfristig realisieren lassen. Auch liefert es zwar wertvolle Informationen und besteuert die Migrationsgewinne, es bedarf aber sowohl signifikanter administrativer Aufwendungen als auch besonderer Anstrengungen bei der politischen Umsetzung. Die geltende Praxis von Ausnahmeregelungen für die temporäre Rekrutierung von ausländischen Fachkräften durch Unternehmen muss deshalb bis auf weiteres fortgeführt und eher noch ausgeweitet werden, etwa auf den Bereich von Pflege- und Gesundheitsdiensten. Allerdings genügt sie nicht dem Prinzip der Chancengleichheit, da sie nicht allgemein auf alle interessierten Unternehmen in gleicher Weise Anwendung findet, sondern im behördlichen Ermessen steht und regional sehr unterschiedlich angewendet wird.

Die Bundesregierung sollte deshalb unmittelbar an die Bestimmungen des Arbeitsmigrationssteuerungsgesetzes anknüpfen, die dort geregelte Öffnung des Arbeitsmarktes für Hochschulabsolventen aus Drittstaaten auch im Sinne einer Kurzfriststeuerung modifizieren und sie strikt am Nachweis eines Arbeitsplatzes ausrichten. Das setzt voraus, auf die bislang hier geregelte „Vorrangprüfung“ zu

¹³ Vgl. für eine ausführliche Beschreibung dieses Ansatzes (der entgegen verbreiteter Annahmen bei entsprechender Organisation auch kleine und mittlere Unternehmen zum Zuge kommen lassen würde) Zimmermann et al. (2002), S. 242-254.

verzichten. Als Entscheidungskriterium für die dauerhafte Einreise ist sie ohnehin fragwürdig und wäre mit der Einführung eines Punkte-Auswahlsystems auch hinfällig. Als Kriterium für temporäre Arbeitsmigration ist sie wiederum problematisch, weil dieses bürokratische Instrument eben gerade nicht zu einer raschen Entscheidungsfindung und somit kurzfristigen Bedarfsdeckung führt.

Stattdessen lässt sich hier die immanente Filterfunktion des Arbeitsmarktes besonders sinnvoll nutzen: Ein konkretes Arbeitsplatzangebot jenseits einer moderat vorzugebenden Mindesteinkommensgrenze (z.B. 50.000 Euro) sollte als Kriterium zunächst ausreichen, um das Instrument zu erproben. Die Arbeitserlaubnis würde solange gelten, wie die Person über einen Arbeitsplatz verfügt und nach einer Übergangszeit erlöschen. In bestimmten Sektoren (z.B. im Pflege- und Gesundheitsbereich), in denen chronischer Bedarf sichtbar ist, könnten in Form einer temporären Freigabe ohne Mindesteinkommensgrenzen mit der Filterfunktion des Arbeitsmarktes Erfahrungen gesammelt werden.

Während der Tätigkeit für das anwerbende Unternehmen sollte zugleich jedoch – ohne aufenthaltsverlängernde Wirkung – die Möglichkeit eingeräumt werden, einen Antrag im Rahmen des Punktesystems zu stellen. Eine solche Durchlässigkeit des Verfahrens hätte den Vorteil, das einmal identifizierte, bereits im Land lebende Arbeitsmigranten ihren „Startvorteil“ gegenüber Neuzuwanderern in die Waagschale werfen könnten und so eine verbesserte Chance als vor ihrer Einreise erhalten, ein Daueraufenthaltsrecht zu erwerben. Das wird ihr Interesse an entsprechenden, befristeten Angeboten von Unternehmensseite im Vergleich zu Optionen in anderen Zuwanderungsländern stärken.

Die Bundesregierung wäre gut beraten, auch die befristete Migration zu Arbeitszwecken zu erleichtern und im Bereich hoher Qualifikation aktiv auszugestalten. Allein, wie von der Koalition angestrebt, die Bestimmungen für die Beschäftigung von Saisonarbeitskräften zu vereinfachen, reicht nicht aus, um der wachsenden Bedeutung temporärer Migration im internationalen Wanderungsgeschehen Rechnung zu tragen.

3.3 Ausländische Studierende anwerben und in den Arbeitsmarkt integrieren

Eine strategisch agierende Zuwanderungspolitik muss auch die arbeits- und aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen für ausländische Absolventen deutscher Hochschulen weiter verbessern, um zu verhindern, dass Spitzenkräfte das Land nach beendeter Ausbildung in Richtung anderer Einwanderungsländer verlassen, weil ein adäquates Angebot zur Arbeitsmarktintegration bei uns fehlt. Mehr noch, das politisch-gesellschaftliche Interesse muss weit stärker als bisher darauf gerichtet werden, diese Zielgruppe systematisch für den deutschen Arbeitsmarkt zu gewinnen. Politisch muss offensiv thematisiert werden, dass diejenigen, die hierzulande erfolgreich ihr Studium absolviert haben, die besten

Voraussetzungen für eine erfolgreiche Eingliederung in Gesellschaft und Arbeitsmarkt mitbringen (und in der Regel auch nicht mehr des Besuchs eines Integrationskurses bedürfen).

Deutschland sollte deshalb im eigenen Interesse um mehr ausländische Studierende werben und den Ehrgeiz entwickeln, hier eine führende Rolle in Europa einzunehmen. Zuwanderung an Qualifikationsmaßstäben auszurichten heißt zuallererst, hoch qualifizierte Studienbewerber ins Land zu holen und nach Möglichkeit hier zu halten. Das Hochschulwesen muss insgesamt stärker für ausländische Bewerber geöffnet und der Arbeitsmarktzugang von Absolventen weiter entbürokratisiert werden.

Die von der Koalition richtigerweise angekündigten Schritte in diese Richtung sollten nicht lange auf sich warten lassen.

3.4 Europa durch „White Card“ im Wettbewerb der Zuwanderungsstandorte etablieren

Auf Initiative der EU-Kommission unternimmt die Europäische Union derzeit Anstrengungen, ihre Position im Wettbewerb der Zuwanderungsregionen aufzuwerten. Dem soll vor allem die „Blue Card“-Initiative dienen, die bis 2011 in nationales Recht umgesetzt werden muss. Dieses Angebot richtet sich an hoch qualifizierte Drittstaatenangehörige, für die EU-weite Aufnahme-Mindeststandards geschaffen werden und die bei Nachweis eines Arbeitsplatzes unter bestimmten Voraussetzungen eine zunächst auf bis zu vier Jahre, aber verlängerbare Aufenthaltsgenehmigung erhalten sollen.

So richtig diese Initiative im Grundsatz auch ist, so sehr bleibt zweifelhaft, ob sie in der Praxis zum gewünschten Resultat führen wird. Denn da es ungeachtet der Blue Card und der festgelegten Mindeststandards letztlich doch bei der Gültigkeit stark voneinander abweichender einzelstaatlicher Gesetzeswerke bleibt, kann nicht davon die Rede sein, Hochqualifizierte aus Drittstaaten erhielten mit der „Blue Card“ tatsächlich die Option, sich frei innerhalb der EU bewegen zu können, sofern sie einen Arbeitsplatz vorweisen können. Die Blue Card löst das Problem teils inkompatibler nationalstaatlicher Bestimmungen, in denen sich Wanderungswillige allzu leicht verstricken können, nur partiell im Rahmen der gefundenen Mindeststandards auf und schafft noch nicht die notwendige Transparenz, um wirklich attraktiv zu sein. Bei Wanderungen innerhalb der EU muss die Blue Card oder die nationale Arbeitserlaubnis stets aufs Neue und unter Anwendung der jeweiligen nationalen Bestimmungen beantragt werden. Zu befürchten ist auch, dass einzelstaatliche Regelungsfreude manche Detailbestimmung zur Blue Card im Ergebnis konterkarieren wird.

Damit wird Europa auf dem Weg, die eigene Wettbewerbsfähigkeit im Konzert der Zuwanderungsregionen zu stärken, nicht vorankommen, sondern läuft Gefahr, weiter an Boden zu verlieren. Weitergehende Rechtsharmonisierungen

auf europäischer Ebene sind notwendig und sollten von Deutschland mit initiiert statt wie bislang nach Kräften blockiert werden. Deutschland könnte im Rahmen eigener zugewanderungsgesetzlicher Reformen den Anstoß zur zügigen Weiterentwicklung der Blue Card zu einer „White Card“ für internationale Fachkräfte geben, die europaweit Gültigkeit besitzt. Einmal in deren Besitz, sollte für hoch qualifizierte Drittstaatsangehörige die freie Mobilität und Arbeitsaufnahme einzig und allein vom Nachweis eines Arbeitsplatzangebots abhängig gemacht werden, die Bürokratie aber auf ein absolutes Minimum beschränkt bleiben.

In Verbindung mit dem Recht zur uneingeschränkten Wiederkehr nach Rückreisen ins Herkunftsland oder vorübergehenden Weiterwanderungen würde diese Politik zirkuläre Migration begünstigen und der Einreise von Fachkräften einen Stimulus geben, den sie dringend benötigt. Ob damit letztlich der Rückstand etwa gegenüber den USA, Kanada und Australien aufgeholt werden kann, bleibt dennoch fraglich. Dies würde vermutlich erst dann halbwegs gelingen, wenn die Europäische Union eine gemeinsame Zuwanderungs- und Integrationspolitik betreibt. Jedenfalls wird es lange Zeit brauchen, bis sich eine solche Politik international glaubwürdig am Markt etabliert.

Auf dem Weg dorthin sollte Deutschland, angetrieben von einer entschlossenen Koalition aus CDU/CSU und FDP, die ersten Wegmarken setzen: Nimmt Deutschland Kurs auf ein selektives, offenes arbeitsmarktbezogenes Zuwanderungsverfahren, ist davon eine erhebliche Signalwirkung für die politische Meinungsbildung der EU insgesamt zu erwarten.

4. Fazit: Klarer Handlungsauftrag an Schwarz-Gelb

Deutschland hat in Form des geltenden Zuwanderungsgesetzes gute Voraussetzungen dafür, jetzt zügig ein System aus Auswahlkriterien und Quotierungen zu etablieren, mit dem das durchschnittliche Qualifikationsniveau von Neuzuwanderern am Arbeitsmarkt deutlich angehoben werden kann. In Verbindung mit Maßnahmen zur Förderung befristeter Arbeitsmigration und der systematischen Anwerbung ausländischer Studierender für den Arbeitsmarkt würden so die Grundlagen geschaffen, um den positiven ökonomischen Nutzen der Zuwanderung weiter auszubauen und zugleich die Akzeptanz von Zuwanderung in der Öffentlichkeit zu stärken.

Wirtschaftliche Krisenzeiten erfordern nicht etwa ein Zögern bei der Implementierung einer solchen Politik, sondern umso mehr Entschlusskraft. Größere Ungleichgewichte in der Wirtschaft erfordern nicht weniger, sondern mehr Anpassungen und deshalb auch mehr Migration. Es ist gesellschaftlich sehr wohl vermittelbar, dass eine aktiv gestaltende Migrationspolitik ökonomisch

nur von Vorteil sein kann. Zuwanderung wird damit nicht einfach ausgeweitet, sondern gezielt dosiert und an klaren „Spielregeln“ ausgerichtet.

Langfristig muss sich eine überzeugende Zuwanderungsstrategie, zu der es für Deutschland keine Alternative gibt, an einem Punktesystem orientieren, das ökonomische Zuwanderer mit dauerhaften Arbeitserlaubnissen auch konsequent die Option zum Erwerb der Staatsbürgerschaft gibt. Kurzfristig sind Arbeitsmigranten dann effizient attrahierbar, wenn man den Filter des Arbeitsmarktes zur Selektion nutzt. Arbeitsmigranten verlassen im Übrigen das Zuwanderungsland wieder, wenn ihre ökonomischen Perspektiven schwinden. Sie sind also typischerweise kein ökonomisches Risiko. Entscheidend ist nur das Recht, unter kalkulierbaren Bedingungen (ein neues Arbeitsplatzangebot) wieder ins Land kommen zu können. So entsteht zirkuläre Migration mit akzeptablen Bedingungen für Sende- und Empfängerländer wie die Arbeitsmigranten selbst.

Deutschland ist nicht nur auf Bildungs- und Sozialstaatsreformen angewiesen, um den Problemen der demographischen Veränderungen und des wachsenden Fachkräftemangels wirksam begegnen zu können. Mit Hilfe einer Zuwanderungspolitik, die die wirtschaftlichen Interessen Deutschlands offen in den Mittelpunkt rückt, lassen sich Wohlfahrtsgewinne für alle erzielen. Es sollte deshalb gerade einer konservativ-liberalen Bundesregierung leicht fallen, die Gesellschaft auf diesem notwendigen Weg mitzunehmen.

Literaturverzeichnis

Bonin, H. (2006): *Der Finanzierungsbeitrag der Ausländer zu den deutschen Staatsfinanzen. Eine Bilanz für 2004*. IZA Discussion Paper No. 2444. Bonn.

CDU, CSU und FDP (2009): *Wachstum, Bildung, Zusammenhalt*. Der Koalitionsvertrag vom 27.10.2009 zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode.
www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf

Constant, A., K. Tatsiramos und K.F. Zimmermann (Hrsg.) (2009): *Ethnicity and Labor Market Outcomes*. *Research in Labor Economics*, 29.

Kahanec, M. und K. F. Zimmermann (Hrsg.) (2009): *EU Labor Markets After Post-Enlargement Migration*. Berlin et al., Springer.

Kahanec, M. und K. F. Zimmermann (2010): High-Skilled Immigration Policy in Europe, in: Barry R. Chiswick (Hrsg.): *High-Skilled Immigration in a Globalized Labor Market*. Washington, D. C., American Enterprise Institute (im Erscheinen).

Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (2008): *Nordrhein-Westfalen: Land der neuen Integrationschancen*. 1. Integrationsbericht der Landesregierung. Düsseldorf.
www.mgffi.nrw.de/integration/PDFs/1_Integrationsbericht_25_09_2008.pdf

Rinne, U. und K. F. Zimmermann (2009): Schlechte Noten für die deutsche Abschottungspolitik. *Wochenbericht des DIW Berlin*, Nr. 26, 422–429.

Zimmermann, K. F. (2008): Mobilitätspolitik in Europa. *Wirtschaftspolitische Blätter*, 2, 199–208.

Zimmermann, K. F., T. K. Bauer, H. Bonin, R. Fahr und H. Hinte (2002): *Arbeitskräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit. Ein ökonomisches Zuwanderungskonzept für Deutschland*. Berlin et al., Springer.

Zimmermann, K. F., H. Bonin, R. Fahr und H. Hinte (2007): *Immigration Policy and the Labor Market. The German Experience and Lessons for Europe*. Berlin et al., Springer.

Zimmermann, K. F. und M. Kahanec (2009): International Migration, Ethnicity and Economic Inequality. in: W. Salverda, B. Nolan und T. M. Smeeding (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Economic Inequality*. Oxford, 455–490.