

Franz, Wolfgang

Working Paper

Zur ökonomischen Bedeutung von Wanderungen und den Möglichkeiten und Grenzen einer Einwanderungspolitik

Diskussionspapier, No. 3

Provided in Cooperation with:

Department of Economics, University of Konstanz

Suggested Citation: Franz, Wolfgang (1993) : Zur ökonomischen Bedeutung von Wanderungen und den Möglichkeiten und Grenzen einer Einwanderungspolitik, Diskussionspapier, No. 3, Universität Konstanz, Forschungsschwerpunkt Internationale Arbeitsmarktforschung, Konstanz

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/92431>

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.

Forschungsschwerpunkt
“Internationale Arbeitsmarktforschung”

Center for International Labor Economics
(CILE)

Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Statistik
Universität Konstanz

Wolfgang Franz

**Zur ökonomischen Bedeutung von Wanderungen
und den Möglichkeiten und Grenzen
einer Einwanderungspolitik**

Postfach 5560 <D 139>
78 434 Konstanz
Deutschland / Germany

Diskussionspapier
3 - 1993

W 752 (8)



**Zur ökonomischen Bedeutung von Wanderungen
und den Möglichkeiten und Grenzen
einer Einwanderungspolitik**

Wolfgang Franz

Diskussionspapier

Nr. 3

Mai 1993

Zusammenfassung:

Der vorliegende Beitrag bietet eine Literaturübersicht über Migration und Einwanderungspolitik. Zunächst wird eine Bestandsaufnahme über Migrationsströme vorgenommen. Die Bundesrepublik kann dabei auf eine reiche Erfahrung mit der Einwanderung von Gastarbeitern und in jüngerer Zeit auch mit Einwanderungen aus Osteuropa hinweisen. Ein besonderer Abschnitt ist dann der rechtlichen Stellung der Einwanderer gewidmet. In einem zweiten Abschnitt werden Wirkungen der Migration auf gesamtwirtschaftliche Zielgrößen sowie auf öffentliche Haushalte und Sozialversicherung behandelt. Einige kurze Bemerkungen befassen sich überdies mit den Aspekten einer multikulturellen Gesellschaft. Der letzte Abschnitt widmet sich der Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen einer Einwanderungspolitik. Dazu werden zunächst ökonomische Theorien der Migration daraufhin untersucht, welche ökonomischen Determinanten einer Migration zu identifizieren sind. Die Arbeit schließt mit einer Diskussion der Möglichkeiten und Grenzen einer Wanderungspolitik.

1 Empirische Bestandsaufnahme

Gegenstand dieses Abschnitts ist eine quantitativ orientierte Bestandsaufnahme der deutschen Erfahrungen mit Migrationsströmen sowie eine Abschätzung der für die unmittelbare Zukunft zu erwartenden Entwicklung. Dabei stützen sich die Erfahrungen im wesentlichen auf die Entwicklung der Gastarbeiterbeschäftigung, während die Gegenwart und absehbare Zukunft eher durch eine Ost-West-Wanderung gekennzeichnet sind.

In Abschnitt 1.1 werden die genannten Migrationsströme quantitativ dargestellt, während sich Abschnitt 1.2 mit den Strukturmerkmalen der Migranten beschäftigt. Die rechtliche Stellung der Einwanderer wird in Abschnitt 1.3 diskutiert.

1.1 Migrationsströme in Vergangenheit und Zukunft.

Die Erfahrungen der Bundesrepublik Deutschland mit Migranten lassen sich am besten anhand der Zu- und Abwanderungen von Gastarbeitern verdeutlichen. Daher zeigen die beiden folgenden Schaubilder einerseits die zeitliche Entwicklung der Zu- und Abwanderungen von Ausländern (ohne Berücksichtigung ihres Erwerbsstatus¹) und andererseits die Bestandsentwicklung ausländischer Arbeitnehmer (genauer: ausländischer sozialversicherungspflichtiger Arbeitnehmer).

Zunächst ist aus Schaubild 1 ersichtlich, daß mit kurzen Unterbrechungen die Einwanderungsströme die Auswanderungen übertrafen, d.h. die Bundesrepublik Deutschland ist zumindest seit 1960 ein Einwanderungsland. So betrachtet ist die mitunter vorgetragene Auffassung, Deutschland sei kein Einwanderungsland, mit den Daten nicht vereinbar. Sie kann daher nicht als Tatsachenbeschreibung, sondern nur als Forderung nach einer irgendwie zu begrenzenden Immigration verstanden werden. Mit der Stromgrößenbetrachtung korrespondiert in Schaubild 2 die Bestandsentwicklung ausländischer Arbeitnehmer: Die Zahl dieser "Gastarbeiter" stieg von 330 Tsd. Personen im Jahr 1960 auf rund 2.3 Mio. Personen im Jahr 1973 und beläuft sich Ende 1992 auf rund 1.9 Mio. Personen. Anders ausgedrückt, ihr Anteil an den beschäftigten Arbeitnehmern erhöhte sich von 1.5% (1960) über 11.6% (1973) auf nunmehr 8 v.H. (1992).¹

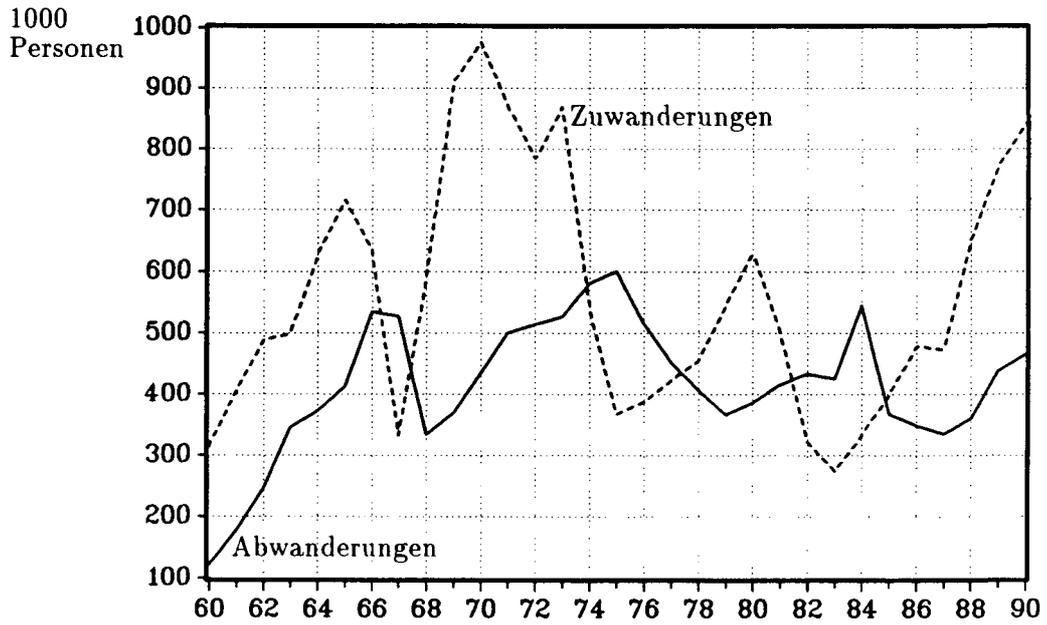
In beiden Schaubildern kommt auch zum Ausdruck, daß es sich nicht um eine stetige Entwicklung handelte, sondern daß sie durch ein konjunkturelles Muster gekennzeichnet ist. Die Einwanderungen in Schaubild 1 sacken deutlich in den Rezessionsjahren 1967, 1974/75 und 1983 ab, wobei auf den Einwanderungsstopp für Gastarbeiter aus Nicht-EG-Staaten ergänzend hinzuweisen ist. Ein ähnliches Muster schlägt sich – wenn auch in abgeschwächter Form – in den Bestandszahlen des Schaubilds 2 nieder.

Wie einleitend bemerkt, verlagert sich das derzeitige und künftige Migrationsgeschehen eher auf die Ost-West-Wanderungen, so daß auch dafür die quantitativen Größenordnungen darzustellen sind. Tabelle 1 zeigt zunächst die Netto-Einwanderungen nach Westdeutschland aus Osteuropa im Zeitraum 1980/90, wobei zwischen Deutschen und Ausländern unterschieden wird.² Allein die Tatsache, daß – beide Nationalitätengruppen zusammengenommen – allein im Jahre 1990 rund 1.5 mal so viele Einwanderer aus Osteuropa netto zu verzeichnen sind wie im gesamten Fünfjahreszeitraum 1980/84, verdeutlicht die Dramatik der Entwicklung.

¹Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA), verschiedene Jahrgänge.

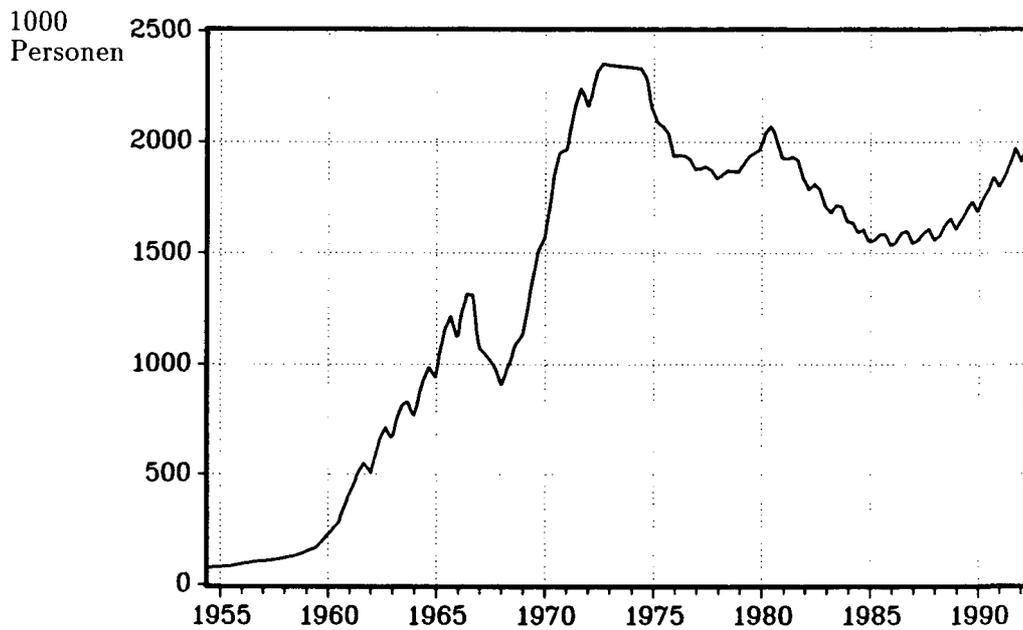
²Hinweis: Hier und in den folgenden Darstellungen wird auf die politischen Verhältnisse des jeweiligen Berichtszeitraumes Bezug genommen, d.h. es wird nicht jedesmal erwähnt, daß es die DDR, UdSSR oder Jugoslawien heute nicht mehr gibt.

Abbildung 1: Zu- und Abwanderungen von Ausländern



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 1: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 2.3: Wanderungen.

Abbildung 2: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländer



Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA).

Tabelle 1: Einwanderungsüberschuß nach Deutschland aus Osteuropa
(1000 Personen)^{a)}

Herkunfts- land	1980/84 ^{c)}		1985/88 ^{c)}		1989		1990	
	D	A	D	A	D	A	D	A
Polen	24	16	45	48	191	118	95	43
Rumänien	12	3	11	5	15	11	96	62
UDSSR	3	1	13	2	88	22	155	26
Osteuropa ^{b)}	40	26	70	63	297	163	348	146

Hinweise:

- a) D=Deutsche, A=Ausländer;
- b) einschließlich Bulgarien, CSFR, Ungarn;
- c) Jahresdurchschnitte.

Quellen: Hönekopp (1991), S. 127f.; Statistisches Jahrbuch 1992, S. 90; eigene Berechnungen.

Zu einem beträchtlichen Teil ist diese Entwicklung auf die Immigration von Aussiedlern zurückzuführen, wie Tabelle 2 belegt, in der zusätzlich auch (bis 30.06.1990) die Übersiedler aus der ehemaligen DDR enthalten sind.³ Auch hier kommt der erhebliche Anstieg der Migrationsströme deutlich zum Ausdruck, der sich allerdings in den vergangenen beiden Jahren abgeschwächt hat. Wie die Übersiedler so hatten auch die meisten Aussiedler – soweit sie eben als Deutsche anerkannt wurden⁴ – unmittelbaren Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt und Anspruch auf Integrationsbeihilfen.⁵

Asylsuchende stellen einen weiteren, quantitativ bedeutsamen Migrationsstrom dar, wie aus Tabelle 3 ersichtlich ist. Im Vergleich zu 1990 oder 1991 hat sich ihre Zahl 1992 in etwa verdoppelt, wobei ein besonders steigender Anteil aus dem ehemaligen Jugoslawien zu verzeichnen ist. Nur ein Bruchteil dieser Asylbewerber wird als politisch verfolgt anerkannt, die Quote liegt unter 5 v.H., jedoch verbleibt ein Großteil auch der nicht anerkannten Asylbewerber in Deutschland, sei es illegal, sei es aus humanitären Gründen in Befolgung der Genfer Konvention⁶, oder sei es schließlich aufgrund von Einsprüchen bei Gericht gegen die Ablehnungsbescheide. Die Bundesregierung schätzte im Oktober

³Die von der amtlichen Statistik verwendete Definition von "Aussiedlern" lautet: "Deutsche Staatsangehörige und deutsche Volkszugehörige, die nach Abschluß der allgemeinen Vertreibungsmaßnahmen ihre angestammte Heimat in den Staaten Ost- und Südosteuropas aufgegeben und ihren neuen Wohnsitz im Geltungsbereich des Grundgesetzes begründet haben". Quelle: Statistisches Jahrbuch 1992, S. 49.

⁴Die Ablehnungsquote belief sich in der Regel auf weniger als 10 Prozent; Quelle: Hönekopp (1991), S. 117.

⁵Diese Integrationsbeihilfen betreffen im wesentlichen drei Bereiche: die vorläufige Unterbringung und anschließende Versorgung mit einer Wohnung, die berufliche bzw. schulische Eingliederung einschließlich finanzieller Hilfen bei Arbeitslosigkeit sowie Maßnahmen zur sozialen Betreuung. Vgl. Gassner (1992), S. 257.

⁶Die Genfer Konvention besagt, daß "die Menschen ohne Unterschied die Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen sollen" und daß die Staaten den sozialen und humanitären Charakter des Flüchtlingsproblems anerkennen. Quelle: Präambel des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention) v. 28.07.1951, Abs.1 und 5.

Tabelle 2: Einwanderungen (brutto) deutscher Aus- bzw. Übersiedler (1000 Personen)

Herkunftsland	1985/88 ^{a)}	1989	1990	1991	1992
DDR	20	344	238	-	-
Ostdeutschland	-	-	157 ^{c)}	200	150
Osteuropa	91	377	397	222	231
-Polen	60	250	113	40	
-UdSSR	16	98	148	147	
-Rumänien	14	23	107	32	
Summe ^{b)}	111	721	792	422	381

Hinweise:

- a) Jahresdurchschnitte;
- b) Summe der ersten drei Zeilen;
- c) einschl. einer geringen Anzahl von ausländischen Wohnungswechslern von Ost- nach Westdeutschland.

Quellen: Statistisches Jahrbuch 1992, S. 87, 91; Institut der deutschen Wirtschaft, Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland 1992, Tabelle 13; Blaschke et al. (1992); eigene Berechnungen.

Tabelle 3: Zuwanderungen von Asylsuchenden (1000 Personen)

Herkunftsland	1985/88 ^{a)}	1989	1990	1991	1992 ^{b)}
Europa	38	73	102	167	
-Jugoslawien	7	19	22	75	
-Rumänien	2	3	35	41	
-Türkei	10	20	22	24	
Afrika	7	13	24	36	
Asien	36	33	61	51	
Summe	84	121	193	256	438

Hinweise:

- a) Jahresdurchschnitte;
- b) Deutschland in Grenzen v. 3.10.1990.

Quelle: Statistisches Jahrbuch 1992, S. 72f.; eigene Berechnungen

1992 die Bestandsgröße der Asylbewerber in der Bundesrepublik Deutschland auf 520 bis 550 Tsd. Personen und die der ausländischen Flüchtlinge auf 1.4 Mio. (mit oder ohne Rechtsstatus nach der Genfer Konvention), wobei diese Flüchtlinge rd. 8 v.H. der weltweit geschätzten Flüchtlinge sind.⁷ Unabhängig davon, ob die Asylsuchenden anerkannt sind oder nicht, so haben sie beim gegenwärtigen Stand (April 1993) Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt, wenn sie von einem Unternehmen angefordert werden und die Stelle nicht mit einem EG-Angehörigen besetzt werden kann.⁸

Zusammengefaßt belegen die Zahlen die quantitative Bedeutung der Einwanderungen für Westdeutschland. Greift man die Jahre 1989 und 1990 heraus, so beliefen sich die Einwanderungsüberschüsse aus Osteuropa auf zusammengenommen knapp 1 Mio. Personen (Tabelle 1, letzte Zeile), die Wanderungen (brutto) von West- nach Ostdeutschland auf gut 700 Tsd. Personen (Tabelle 2, erste plus zweite Zeile)⁹ und schließlich der Zustrom von Asylbewerbern auf gut 300 Tsd. Personen. Insgesamt ergibt das eine Immigration von netto etwa 1.8 Mio. Menschen, d.h. von knapp 3 v.H. der westdeutschen Bevölkerung.

In welchen Größenordnungen wird die künftige Entwicklung prognostiziert? Ochel und Vogler-Ludwig (1993) bieten eine neuere Übersicht über diesbezügliche und – wie sie es nennen – “realistischere Prognosen”. Im Hinblick auf die Ost-West-Migration, welche in eine Einwanderung nach Deutschland mündet, schätzt B. Knabe (1992), daß zwischen 1991 und 2000 etwa 2–3 Millionen Migranten von Osteuropa und der früheren UdSSR nach Deutschland emigrieren werden, wobei die Aussiedler mit etwa 2.7 Mio. Personen die Hauptkomponente darstellen. M.a.W. nach dieser Prognose hätten wir mit etwa 270.000 Aussiedlern p.a. zu rechnen. Hervorzuheben ist, daß es sich um eine eher konservative Schätzung handelt, da unterstellt wird, daß es in dem angegebenen Zeitraum weder größere Hungersnöte oder Umweltkatastrophen noch Bürgerkriege gibt, was im Fall von Jugoslawien bereits von der Realität überholt wurde.¹⁰ Zu ähnlichen Ziffern – zumindest was die Zahl der zu erwartenden Aussiedlern anbelangt – kommen auch D. van de Kaa¹¹ und C. Schmidt und K. Zimmermann (1992)¹², wohingegen W. Klauder (1992) und das Ifo-Institut¹³ von einer jährlichen Zuwanderung von 340 Tsd. Aussiedlern und Ausländern in der Zeitperiode 1980–2000 ausgehen. Insgesamt schätzt die Bundesregierung, daß 3.5 Mio. Deutsche in Aussiedlungsgebieten leben.¹⁴

Nochmals sei aber der spekulative Charakter solcher Prognosen über Flüchtlingsbewegungen hervorgehoben (der auch in den genannten Studien betont wird). Dies wird allein an den “Umweltflüchtlingen” sichtbar, welche auf Grund von Natur- und Ökoka-tastrophen wandern. Nach Angaben des Deutschen Orientdienstes soll allein ein Fünftel der ehemaligen Sowjetunion atomar verseucht sein; darüber hinaus gebe es nahezu 300 weitere ökologische Krisenzonen (Großraum Moskau, Kola-Halbinsel, Aralsee etc.), so daß die Zahl der potentiellen Umweltflüchtlinge in der ehemaligen UdSSR auf 75 Millionen geschätzt wird.¹⁵

⁷Quelle: Deutscher Bundestag, Drucksache 12/3589 v. 30.10.1992, S. 8 und 13.

⁸Vgl. dazu Abschnitt 1.3

⁹Netto betrug dieser Migrationsstrom etwa 500 Tsd. Personen.

¹⁰Die Prognose von Knabe stammt aus dem Jahr 1991.

¹¹Zitiert nach Ochel und Vogler-Ludwig (1993), S. 35.

¹²Dort Tabelle 3, S. 219.

¹³Vgl. Koll, Ochel und Vogler-Ludwig (1993), S. 8, Tabelle 1, Szenario I.

¹⁴Ebenda S. 7.

¹⁵Zitiert nach: Institut der Deutschen Wirtschaft, iwv – 12/1993, S. 6.

1.2 Strukturmerkmale der Migranten

Weder bilden die Migranten eine aus ökonomischer Sicht homogene Gruppe, noch stimmen ihre Profile mit denen der bereits ansässigen (deutschen) Bevölkerung überein. Aufgabe dieses Unterabschnitts ist es daher, die für eine ökonomische Analyse wichtigen Strukturunterschiede der genannten Gruppen herauszuarbeiten.

Um mit dem Erwerbsverhalten zu beginnen, so zeigt Tabelle 4 nicht nur die Niveauunterschiede bei den Erwerbsquoten von Deutschen und Ausländern, sondern auch deren unterschiedliche zeitliche Verläufe.¹⁶ Bei den männlichen Arbeitsanbietern hat sich das Erwerbsverhalten dem der Deutschen ziemlich angeglichen: Der Rückgang der Erwerbsquote zwischen 1970 und 1980 ist – wie bei den Deutschen in den siebziger Jahren – auf eine verlängerte Schul- und Berufsausbildung sowie eine Vorverlegung des Pensionierungszeitpunktes zurückzuführen. Hingegen zeigt sich bei den verheirateten ausländischen Frauen ein anderes Verlaufsmuster der Erwerbsquote als bei verheirateten deutschen Frauen, nämlich eine im Zeitablauf trendmäßige Abnahme. Anders formuliert: Zum Ende der achtziger Jahre nähern sich die Erwerbsquoten verheirateter Frauen beider Gruppen an, allerdings bei den Ausländerinnen von einem hohen Niveau, bei den Deutschen von einem niedrigen.

Tabelle 4: Erwerbsquoten von Deutschen und Ausländern im Alter zwischen 15 und 65 Jahren (v.H.)

Jahr	Deutsche			Ausländer		
	Männer	Frauen		Männer	Frauen	
		ledig	verheiratet		ledig	verheiratet
1960	91.7	85.2	34.1	–	–	–
1972	87.8	71.1	40.4	95.6	83.3	64.4
1980	83.8	60.7	45.4	90.6	61.3	54.9
1989	82.1	68.1	50.1	83.7	53.4	48.2

Quellen: Franz (1991), S. 23, Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 4.1.1, 1989, S. 125f. und 1981, S. 99f.

Eher als Randbemerkung in Form einer Warnung sind die Angaben in Tabelle 5 zu interpretieren. Der Unterschied zur Tabelle 4 liegt darin, daß bei der Berechnung der Erwerbsquoten in Tabelle 4 die Erwerbspersonen auf die Wohnbevölkerung zwischen 15–65 Jahren bezogen werden, während in Tabelle 5 alle Altersjahrgänge der Wohnbevölkerung als Nennergröße dienen. Bereits die erste Spalte beider Tabellen zeigt, wie groß die Gefahr von Trugschlüssen ist: Während die Erwerbsquote der deutschen Männer in Tabelle 5 weitgehend Konstanz suggeriert, gibt die in Tabelle 4 das Erwerbsverhalten korrekt wieder. Der Unterschied resultiert natürlich daraus, daß sich der Anteil der unter 15 und über 65 jährigen im Zeitablauf geändert hat.¹⁷

Bei einer Querschnittsanalyse wie in den Tabellen 6 und 7 entfällt dieser Vorbehalt. In diesen Tabellen wird für 1983 zunächst die Erfahrung dokumentiert, daß die Erwerbsquote auch innerhalb der Gruppe der Ausländer sehr unterschiedlich ist, wie beispielsweise die Spannweite zwischen Jugoslawen und Türken zeigt. Die Tabelle 7 re-

¹⁶Die Erwerbsquote mißt den Anteil der Erwerbspersonen (=Erwerbstätige plus Arbeitslose) an der Wohnbevölkerung der entsprechenden Gruppe.

¹⁷Dieser Hinweis scheint nicht völlig überflüssig zu sein, weil Zahlenangaben wie die in Tabelle 5 von

Tabelle 5: Erwerbsquoten von Deutschen und Ausländern

Jahr	Deutsche		Ausländer	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen
1970	58.0	29.3	80.4	54.7
1980	57.9	32.3	64.2	37.9
1990	60.7	39.3	62.0	38.1
1991	59.8	38.9	62.2	38.0

Quelle: Institut der Deutschen Wirtschaft, iwd Nr.6 v. 11.2.93, S. 3 (nach Mikrozensusserhebungen des Statistischen Bundesamtes).

flektiert den gleichen Sachverhalt in bezug auf die Altersverteilung. Zwar ist die Gruppe der ausländischen Erwerbstätigen im Alter zwischen 25 und 45 Jahren im Vergleich zu der entsprechenden Gruppe der Deutschen deutlich überrepräsentiert, indessen liegt die Spannweite des Unterschieds immerhin zwischen 10 und 25 Prozentpunkten.

Zusammengenommen weisen diese wenigen Zahlenangaben bereits mit Nachdruck daraufhin, daß schon eine Abschätzung allein der mengenmäßigen Arbeitsangebotswirkungen von Migrationen nicht einfach ist. Zwar gehört im Vergleich zu den Deutschen ein weitaus höherer Anteil der Ausländer der Altersgruppe mit der in der Regel höchsten Erwerbsbeteiligung an, jedoch bestehen nicht vernachlässigbare Unterschiede zwischen den ausländischen Nationalitäten und die Erwerbsbeteiligung ändert sich im Zeitablauf, wobei das entsprechende Verlaufsmuster nicht immer dem der deutschen erwerbsfähigen Bevölkerung entspricht.

Neben der Mengenkomponekte ist auch die Qualifikationsstruktur des ausländischen Arbeitsangebots für die Arbeitsmarktwirkungen einer Migration von Bedeutung. Solche Angaben sind auf Grund einer z.T. schwierigen Vergleichbarkeit in- und ausländischer Schulabschlüsse vorsichtig zu interpretieren.¹⁸ Während unter diesem Vorbehalt die Unterschiede in der Schulausbildung weniger stark ins Gewicht fallen – vgl. dazu Tabelle 8 –, sind die Differenzen bei der Frage, ob eine abgeschlossene Berufsausbildung vorliegt, ganz erheblich.

Nur 30 v.H. aller ausländischen Arbeitnehmer, aber gut 70 v.H. aller deutschen, verfügten 1984 über einen Berufsabschluß. Indessen sind auch hier Tendenzen zu einer Angleichung an Deutsche erkennbar. Während 1992 die Zahl der deutschen Bewerber um einen Ausbildungsplatz um gut 5 v.H. abnahm (rd. 324 Tsd. Bewerber), suchten 6 v.H. mehr ausländische Jugendliche eine Ausbildungsstelle.¹⁹ Zwischen 1987 und 1991 stieg der Anteil der ausländischen Auszubildenden an den 15 bis 18 jährigen Ausländern von 27 auf 35 Prozent.²⁰

Die Lohnstruktur ausländischer versus deutscher Erwerbstätiger reflektiert auch Unterschiede in der Berufsausbildung. Neben einer reinen Zeitpunktbetrachtung interessiert hier zusätzlich die Frage, ob sich Ausländer bei der Entlohnung allmählich an Deutsche annähern, etwa indem sie sich betriebsintern höher qualifizieren, um nur ein Beispiel zu nennen. Es ist offenkundig, daß für die Beantwortung beider Fragen möglichst

immerhin sehr renommierten Instituten publiziert werden.

¹⁸Insoweit täuschen also die Stellen hinter dem Komma eine nicht vorhandene Genauigkeit vor.

¹⁹Institut der Deutschen Wirtschaft, iwd 7 v. 18.02.1993, S. 7.

²⁰ebenda.

Tabelle 6: Erwerbsquoten nach Nationalität 1983^{a)}

Nationalität	Männer	Frauen	
		insgesamt	verheiratet
Deutsche	59.1	34.5	41.7
Ausländer insg.	63.2	36.7	53.0
-Italiener	69.8	39.5	57.7
-Jugoslawen	71.0	51.0	70.9
-Türken	56.0	26.7	42.4

Hinweis: a) Anteil der Erwerbspersonen an der gesamten (!) Bevölkerungsgruppe.

Quelle: Thon (1987), S. 38.

Tabelle 7: Altersverteilung deutscher und ausländischer Erwerbstätiger 1983 (v.H.)^{a)}

Nationalität	unter 25 Jahre	25-45 Jahre	45-55 Jahre	über 55 Jahre
Deutsche	23.2	45.4	21.5	9.9
Ausländer insg.	14.7	61.8	18.8	4.7
-Italiener	20.8	56.0	17.2	5.9
-Jugoslawen	4.8	70.0	20.8	4.3
-Türken	20.4	59.6	18.3	1.8

Hinweis: a) Anteil an allen Beschäftigten der jeweiligen Gruppe (=Zeilensumme), Abweichungen durch Rundungen.

Quelle: Dietz (1987), S. 93.

Tabelle 8: Qualifikation deutscher und ausländischer Arbeitnehmer 1984^{a)}

Nationalität	Berufsausbildung		Schulbildung ^{b)}		
	abge- schlossen	nicht ab- geschlossen	Haupt- und Realschule	Abitur	Hochschule ^{c)}
Ausländer	30.0	53.6	79.1	1.3	3.2
Deutsche	72.6	22.3	87.8	2.0	5.1

Hinweise:

- a) Anteile an deutschen bzw. ausländischen Arbeitnehmern; auf Grund von Beschäftigten mit unbekannter Schul- und Berufsausbildung addieren sich die Zeilennummern nicht jeweils zu 100 Prozent;
- b) jeweils höchster erreichter Schulabschluss;
- c) einschl. Fachhochschule.

Quelle: Dietz (1987), S. 95, Berechnungen des Autors.

exakt vergleichbare Gruppen von Ausländern und Deutschen gegenüber gestellt werden müssen. Dies ist in der Regel nur mit Individualdaten zu bewerkstelligen. Das Sozio-ökonomische Panel bietet diese Möglichkeit. Eine neuere Studie stammt von J. Pischke (1992) und kommt zu dem Ergebnis, daß in der vergangenen Dekade die Verdienste der Gastarbeiter zwar um etwa 20 bis 25 Prozent unter denen deutscher Erwerbstätiger lagen, dies indessen nicht auf eine – im übrigen unzulässige – niedrigere Bezahlung für die gleiche Arbeitsleistung zurückzuführen ist, sondern darauf, daß der Anteil der Arbeiter im Vergleich zu den Angestellten bei den ausländischen Erwerbstätigen höher ist.²¹

Die bisherigen Ausführungen zur Struktur der Ausländerbeschäftigung befaßten sich mit Bestandszahlen und brachten damit die Erfahrungen zum Ausdruck, welche die Bundesrepublik Deutschland auf Grund der bisherigen, u.U. länger zurückliegenden Einwanderungen sammeln konnte. Für die derzeitige und künftige Entwicklung ist zusätzlich von Interesse, welche Erkenntnisse bezüglich der jüngeren Aus- und Übersiedlerströme, Asylanten und Pendler aus Ostdeutschland vorliegen.

Tabelle 9 vergleicht Aus- und Übersiedler mit der Gesamtbevölkerung im Bundesgebiet. Im Vergleich zur Gesamtbevölkerung waren bei den Aussiedlern Männer, Jugendliche und 25 bis 45 Jährige sowie weibliche Erwerbspersonen überrepräsentiert. Zusammengenommen läßt dies auf ein höheres (ggf. zukünftig wirksam werdendes) Engagement auf dem Arbeitsmarkt schließen.

Hinweise auf die Arbeitsmarktwirkungen der Aus- und Übersiedler vermittelt auch Tabelle 10, in der die berufliche Struktur der Zuwanderergruppen der tatsächlichen und gewünschten Struktur auf dem westdeutschen Arbeitsmarkt gegenübergestellt wird. Bei allen Vorbehalten gegenüber den Angaben – insbesondere im Hinblick auf die offenen Stellen als Indikator für den Arbeitskräftebedarf²² – zeigen sich bei den Aus- und Übersiedlern vergleichsweise hohe Anteile bei den Fertigungsberufen sowie den technischen Berufen (insbesondere Schlosser und Mechaniker), denen auch ein vergleichsweise hoher Anteil an offenen Stellen – im Gegensatz zu den Arbeitslosen – entsprach. Etwas diffuser sieht das Bild bei den Dienstleistungsberufen aus: Im Vergleich zu der Beschäftigungsstruktur sind die Anteile insbesondere bei den Aussiedlern erheblich unterrepräsentiert. Dies läßt auf gute Beschäftigungschancen dieses Personenkreises schließen. Diese positive Einschätzung wird dadurch eingeschränkt, daß sich die Anteile der Dienstleistungsberufe bei den Aussiedlern und offenen Stellen decken und überproportional viele Arbeitslose dieser Berufsgruppe angehören. Was die Aussiedler angeht, so ist indessen auf die teilweise nicht ausreichenden Kenntnisse der deutschen Sprache hinzuweisen. Dieses Problem dürfte sich dann verstärken, wenn Ausländer in ihren Wohnsitzländern ohne größere Hemmnisse und Zeitverlust den Entschluß zur Ausreise in die Tat umsetzen können und sich somit nicht wie früher längere Zeit – wenn auch häufig unter Repressionen – darauf vorbereiten können (bzw. müssen).

Angesichts ihrer quantitativen Bedeutung lohnt ein Blick auf die Struktur der Pendler zwischen Ost- und Westdeutschland. Im Jahresdurchschnitt 1992 pendelten 422 Tsd. Personen von Ost- nach Westdeutschland und gut 70 Tsd. Personen in umgekehrter Richtung.²³ Tabelle 11 vergleicht einige Strukturmerkmale der Pendler von Ost- nach

²¹Vgl. auch Schmidt (1992 a,b) für neuere theoretische und ökonometrische Studien über Lohndifferenziale zwischen In- und Ausländern.

²²Vgl. dazu ausführlich Franz (1987, 1992).

²³Die entsprechenden Vorausschätzungen für 1993 liegen etwas unter den genannten Werten. Quelle: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Vierteljährliche Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung v. 10.02.1993.

Tabelle 9: Aus- und Übersiedler nach ausgewählten Strukturmerkmalen^{a)}

Strukturmerkmal	Aus-siedler ^{b)}	Über-siedler ^{c)}	Gesamtbevölkerung ^{d)}
1. Geschlecht			
- Männer	50.2	50.0	47.9
- Frauen	49.8	50.0	52.1
2. Alter ^{e)}			
- bis 20 Jahre	32.0	22.2	21.4
- 20-25 Jahre	9.2	10.2	8.6
- 25-45 Jahre	33.0	40.4	27.6
- 45-60 Jahre	10.7	14.7	21.0
- über 60 Jahre	6.8	12.5	21.4
3. Erwerbsbeteiligung ^{e)}			
- Erwerbspersonen	52.1	64.4	48.2
- Männer	27.9	34.8	29.1
- Frauen	24.2	29.6	19.1
- Nichterwerbspersonen	39.9	35.6	51.8
- Hausfrauen	2.9	1.3	23.9 ^{f)}
- Rentner	7.0	14.2	21.8 ^{f)}
- Schüler und Studenten	16.7	13.7	4.0
- noch nicht schulpfl. Kinder	13.0	6.5	8.0

Hinweise:

- a) für jede der drei Gruppen in v.H. der Grundgesamtheit;
- b) 1989;
- c) 1988;
- d) 1987;
- e) die Aussiedler enthalten nicht zuordenbare Personen, Prozentzahlen addieren sich daher nicht zu 100;
- f) Doppelzählungen möglich.

Quellen: Blaschke (1990), S. 261; Statistisches Jahrbuch 1992; eigene Berechnungen.

Tabelle 10: Berufliche Strukturen des deutschen Arbeitsmarktes und der Zuwanderer 1990^{a)}

Berufsgruppe	Aus-siedler ^{b)}	Über-siedler ^{c)}	Beschäftigte insgesamt ^{d)}	Offene Stellen ^{e)}	Arbeitslose ^{e)}
Land- und forstwirtschaftliche Berufe	4.2	1.5	1.2	3.5	2.8
Industrie und Handwerk	46.6	40.6	35.8	43.1	37.6
darunter:					
- Schlosser/Mechaniker	13.3	9.8	8.3	9.3	5.5
- Elektriker	3.8	1.8	3.1	3.9	1.8
- Bauberufe	3.2	4.3	3.5	6.1	4.4
Technische Berufe	6.3	10.5	7.1	5.8	3.8
Dienstleistungsberufe	35.1	46.7	55.1	35.5	52.1
darunter:					
- Warenkaufleute	3.6	7.0	8.0	7.5	8.2
- Verkehrsberufe	5.0	5.5	7.3	3.3	3.4
- Organisation u.ä.	8.3	10.8	19.2	9.1	13.4
- Gesundheitsberufe	3.4	6.7	5.4	6.0	3.2

Hinweise:

- a) Anteil in v.H.;
- b) 1990 registrierte Aussiedler;
- c) 1988 aufgenommene Übersiedler;
- d) sozialversicherungspflichtige Beschäftigte Ende 1990;
- e) Jahresdurchschnitt 1990.

Quelle: Barabas et al. (1992), S. 141.

Tabelle 11: Strukturmerkmale der Westpendler 1991^{a)}

Strukturmerkmal	West- pendler	Beschäftigte insgesamt
Geschlecht:		
Männer	80	56
Frauen	20	44
Alter:		
17-30 Jahre	54	31
31-45 Jahre	33	38
46-65 Jahre	14	31
Qualifikation:		
Facharbeiter	55	51
Meister	7	7
Fachschulausbildung	14	18

Hinweis: a) Juli, in v.H. aller Westpendler bzw. Beschäftigten.

Quelle: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.), Zahlen-Fibel, Beiträge zur Arbeitsmarkt und Berufsforschung 101, Ausgabe 1992, Nürnberg.

Westdeutschland. Überrepräsentiert sind vor allem jüngere Männer, die mobiler sind als erwerbstätige Frauen. Aus anderen Studien ist weiterhin bekannt, daß sich Westpendler durch überdurchschnittliche Schul- und Berufsabschlüsse auszeichnen.²⁴

1.3 Rechtliche Stellung der Einwanderer

Seit 1.1.1991 ist ein umfassendes Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechts in Kraft getreten, welches im Vergleich zum Ausländergesetz von 1965 detailliertere Regelungen enthält und den Bundesländern weniger Gestaltungsspielraum läßt.^{25,26}

Ausländer ist jeder Mensch, der nicht die deutsche Staatsangehörigkeit (oder die Volkszugehörigkeit im Sinne des Artikel 116 Abs.1 Grundgesetz) besitzt. Da prinzipiell nur die Kinder von Deutschen deutsche Staatsangehörige werden, bleiben auch die in Deutschland geborenen und aufgewachsenen Kinder und Enkel von Einwanderern im Rechtssinne Ausländer.

Für freizügigkeitsberechtigte EG-Angehörige gelten vorrangig die Rechtsnormen der Europäischen Gemeinschaft. Dies betrifft vor allem (un-) selbständige Erwerbstätige und deren Familienangehörige (auch wenn letztere nicht Angehörige eines EG Staates sind)²⁷. Im Rahmen des Assoziationsverhältnisses zwischen der EG und der Türkei gelten für in der Gemeinschaft ordnungsgemäß beschäftigte türkische Staatsangehörige im Vergleich zu Nicht-EG-Angehörigen Vergünstigungen.²⁸ Für die genannten freizügig-

²⁴ Vgl. Scheremet und Schupp (1991) und Pischke, Staat und Vögele (1993).

²⁵ Die folgenden Ausführungen basieren teilweise auf einer Einführung in "Deutsches Ausländerrecht" von H. Rittstieg, Beck- Texte Nr. 5537, 6. Aufl., München 1992.

²⁶ Für eine kritische Durchsicht dieses Abschnitts bin ich Herrn Prof. Dr. K. Hailbronner zu Dank verpflichtet.

²⁷ Analoges gilt für sogenannte "Erbringer und Empfänger" von Dienstleistungen.

²⁸ Die einschlägigen Bestimmungen finden sich im "Beschuß Nr.1/80 des Assoziationsrats EWG - Türkei über die Entwicklung der Assoziation", abgedruckt in den Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Heft 4, 1980.

keitsberechtigten EG-Angehörigen wird auf Antrag eine "Aufenthaltserlaubnis – EG" erteilt, wenn sie als Arbeitnehmer in einem Arbeitsverhältnis stehen, oder als Selbständige zur Ausübung der beabsichtigten selbständigen Erwerbstätigkeit berechtigt sind.²⁹ Die Gültigkeitsdauer der Aufenthaltserlaubnis beträgt, wenn sie nicht für eine kürzere Dauer beantragt ist, mindestens fünf Jahre.³⁰ Verlängerungen um ebenfalls mindestens fünf Jahre werden auf Antrag erteilt, sofern die anfänglichen Voraussetzungen immer noch vorliegen. Das gleiche gilt, wenn der Arbeitnehmer "unfreiwillig arbeitslos" ist [§3, Abs. 3 AufenthG/EWG]. Jedoch kann bei der ersten Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis – EG deren Gültigkeitsdauer auf zwölf Monate begrenzt werden, wenn der Arbeitnehmer zu diesem Zeitpunkt seit mehr als einem Jahr ununterbrochen arbeitslos ist. Die Aufenthaltserlaubnis – EG kann jedoch nachträglich nicht allein deshalb zeitlich beschränkt werden, weil der Arbeitnehmer wegen vorübergehender Arbeitsunfähigkeit infolge Krankheit oder Unfalls oder wegen unfreiwilliger Arbeitslosigkeit nicht mehr in einem Arbeitsverhältnis steht.³¹ Analoge Regelungen (mit Ausnahme der bezüglich der Arbeitslosigkeit) gelten für Selbständige. Die Aufenthaltserlaubnis – EG wird unbefristet verlängert, wenn die für ihre Erteilung erforderlichen Voraussetzungen weiter vorliegen und wenn der Ausländer:

- sich seit mindestens fünf Jahren ständig in Deutschland aufhält,
- sich auf einfache Art in deutscher Sprache mündlich verständigen kann,
- in eigenständig und ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel gesicherten Lebensverhältnissen lebt.³²

Nicht-EG-Ausländer genießen weit weniger Privilegien. Für ihren Aufenthalt schafft das Ausländergesetz (AuslG) eine gesetzliche Grundlage. Zunächst soll kurz die allgemeine gesetzliche Regelung der Erteilung einer "Aufenthaltsgenehmigung" dargestellt werden. Die Aufenthaltsgenehmigung fungiert im AuslG jedoch nur als Oberbegriff. Sie wird konkret erteilt entweder als Aufenthaltserlaubnis, –berechtigung, –bewilligung oder –befugnis. Darauf und auf den Rechtsstatus der "Duldung" wird anschließend kurz eingegangen. Der Abschnitt endet dann mit einer stichwortartigen Diskussion der Erteilung einer Arbeitserlaubnis.

In keinem Staat der Welt hat der Ausländer grundsätzlich einen Anspruch auf Einreise und Aufenthalt. Das deutsche Ausländergesetz regelt den Aufenthalt von Ausländern, indem einerseits für bestimmte Personen ein Anspruch auf eine Aufenthaltsgenehmigung festgestellt wird, es andererseits mit Hilfe einer Negativliste die Fälle nennt, welche eine Aufenthaltsgenehmigung ausschließen. Wenn kein Anspruch auf eine Aufenthaltsgenehmigung vorliegt, entscheidet die Ausländerbehörde nach pflichtgemäßem Ermessen, d.h. sie muß rechtmäßige Ziele verfolgen, von einem zutreffenden und vollständigen Sachverhalt ausgehen und die einschlägigen öffentlichen und privaten Interessen berücksichtigen und in vertretbarer Weise werten.

²⁹Die einschlägigen Bestimmungen sind im "Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft" (AufenthG/EWG) enthalten.

³⁰Von dem Erfordernis einer Aufenthaltsgenehmigung sind i.w. Arbeitnehmer, deren Aufenthaltsdauer vorraussichtlich drei Monate nicht übersteigt sowie Grenzgänger [vgl. §8 AufenthG/EWG] ausgenommen.

³¹Nach Beendigung der Erwerbstätigkeit wird für sog. "Verbleibberechtigte" eine Aufenthaltserlaubnis – EG erteilt, wenn der oder die Betreffende das Rentenalter oder das 65. Lebensjahr erreicht hat, während der vergangenen zwölf Monate erwerbstätig war und sich in den letzten drei Jahren ständig in Deutschland aufgehalten hat [vgl. §6a AufenthG/EWG].

³²Vgl. §7a AufenthG/EWG.

Gesetzliche Ansprüche auf die erstmalige Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung bestehen unter bestimmten Voraussetzungen i.w. für nach Deutschland zurückkehrende junge Ausländer, die als Minderjährige hier ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatten [§16 AuslG], und im Rahmen eines Familiennachzugs zu in Deutschland lebenden Ausländern [§§17–23 AuslG].

Die erwähnte Negativschränke ist in §7 Abs. 2 AuslG geregelt. Die Aufenthaltsgenehmigung wird in der Regel verweigert, wenn ein Ausweisungsgrund vorliegt (z.B. schwerere bzw. wiederholte Straftätigkeit, Konsum harter Drogen, längerdauernde Obdachlosigkeit, §§45–48 AuslG), die eigene Sicherung des Lebensunterhalts nicht gewährleistet ist oder eine Beeinträchtigung oder Gefährdung der Interessen der Bundesrepublik Deutschland vorliegt. Bei den Regelungen für Flüchtlinge sind drei Gruppen zu unterscheiden. Flüchtlinge deutscher Staatsangehörigkeit haben gem. Art. 11 Grundgesetz uneingeschränktes Aufenthaltsrecht. Flüchtlinge deutscher Volkszugehörigkeit aus osteuropäischen Staaten im Sinne des Vertriebenengesetzes, deren Ausreisewunsch als Spätfolge des zweiten Weltkrieges anerkannt wird (“Aussiedler”), haben nur bei Antragstellung im Ausland bei der dortigen deutschen Vertretung ein Aufnahmerecht. Ausländische Flüchtlinge können im Bundesgebiet Schutz vor politischer Verfolgung gem. Art. 16 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz nur im Rahmen eines Asylverfahrens erhalten. Als Asylantragsteller unterliegen sie besonderen Beschränkungen z.B. im Hinblick auf ihre räumliche Beweglichkeit und Erwerbstätigkeit. Seit dem 1.4.1993 darf der Ausländer für die Dauer der Pflicht, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, keine Erwerbstätigkeit ausüben [§61 Abs. 1 Asylverfahrensgesetz – AsylVfG]. Diese Pflicht erstreckt sich auf bis zu sechs Wochen, längstens jedoch bis zu drei Monaten, wobei die “Aufnahmeeinrichtung” nicht mit den “Gemeinschaftsunterkünften” verwechselt werden darf, in denen die Asylbewerber in der Regel danach bis zur Anerkennung untergebracht werden. Allerdings liegen derzeit die praktischen und organisatorischen Voraussetzungen für die (volle) Durchführung des Gesetzes noch nicht vor. Faktisch ist damit die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit innerhalb von drei Monaten möglich, sofern die Voraussetzungen für die Erteilung der Arbeitserlaubnis vorliegen (vgl. weiter unten).

Wie bereits erwähnt, wird die Aufenthaltsgenehmigung konkret in verschiedenen Ausgestaltungen erteilt. Hinzu kommt noch die “Duldung” von Ausländern. Kurz gefaßt sehen die Regelungen wie folgt aus:

- (i) Aufenthaltserlaubnis: Sie wird erteilt, wenn einem Ausländer der Aufenthalt ohne Bindung an einen bestimmten Aufenthaltszweck erlaubt wird [§15 AuslG]. Sie wird in der Regel befristet erteilt. Ausnahmen in Form einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis bedürfen u.a. einer bisherigen Aufenthaltserlaubnis seit fünf Jahren, einer besonderen Arbeitserlaubnis, sofern es sich um einen Arbeitnehmer handelt, und Sprachkenntnisse sowie ausreichenden Wohnraums [§24 Abs. 1 AuslG]. Die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis hängt bei nicht erwerbstätigen Ausländern von der Sicherung des Lebensunterhaltes entweder durch eigene Mittel oder durch Arbeitslosengeld bzw. -hilfe ab, wobei im letztgenannten Fall jedoch nachträglich zeitliche Beschränkungen der Aufenthaltserlaubnis möglich sind und zwar dann, wenn der Ausländer nicht innerhalb von drei Jahren nachweist, daß sein Lebensunterhalt aus eigener Erwerbstätigkeit gesichert ist [§24 Abs. 2 AuslG].
- (ii) Aufenthaltsberechtigung: Sie ist zeitlich und räumlich unbeschränkt und kann – mit Ausnahme eines Verbotes oder einer Beschränkung einer politischen Betätigung nach §37 AuslG – nicht mit Bedingungen und Auflagen verbunden werden.

Eine Aufenthaltsberechtigung ist zu erteilen, wenn der Ausländer seit acht Jahren die Aufenthaltserlaubnis oder seit drei Jahren die unbefristete Aufenthaltserlaubnis besitzt und – im letzteren Fall – zuvor im Besitz einer Aufenthaltsbefugnis war [vgl. (iv)]. Hinzu kommen andere Voraussetzungen wie die Sicherung des eigenen Lebensunterhalts, Ansprüche auf eine Altersrente (oder vergleichbare Leistungen) und diejenigen, welche vorher zur Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis aufgezählt wurden. In begründeten Fällen kann die Aufenthaltsberechtigung aber bereits nach fünfjährigem Besitz einer Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Solche Ausnahmen liegen z.B. bei Asylberechtigten vor, die mit einem Deutschen in ehelicher Lebensgemeinschaft leben [vgl. insgesamt §27 AuslG].

- (iii) Aufenthaltsbewilligung: Sie wird nur befristet (längstens zwei Jahre mit Verlängerungsmöglichkeiten) und bei einem Aufenthalt für einen bestimmten, seiner Natur nach vorübergehenden Zweck erteilt [§28 AuslG]. Diese Aufenthaltsgenehmigung regelt in erster Linie den Rechtsstatus z.B. von Studenten, Besuchern, Werkvertrags- und Saisonarbeitern.
- (iv) Aufenthaltsbefugnis: Sie wird erteilt, wenn einem Ausländer aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland Einreise und Ausreise und Aufenthalt in Deutschland erlaubt werden soll, andererseits eine Aufenthaltserlaubnis ausgeschlossen ist [§30 Abs. 1 AuslG]. Dringende humanitäre Gründe liegen u.a. vor, wenn das Verlassen der Bundesrepublik eine außergewöhnliche Härte bedeuten würde³³ oder weil seiner freiwilligen Ausreise oder seiner Abschiebung Hindernisse im Wege stehen, die er nicht zu vertreten hat [§30 Abs. 2 und 3 AuslG]. Dieser Aufenthaltsstatus kann sich nach acht Jahren zu einem Daueraufenthalt verfestigen [§35 AuslG]. Ein häufiger Anwendungsfall werden wohl De-facto-Flüchtlinge sein, denen die Anerkennung als Asylberechtigte versagt wurde und die trotzdem in Deutschland bleiben können.
- (v) Duldung: Darunter versteht das Gesetz die zeitweise Aussetzung der Abschiebung eines Ausländers [§55 AuslG]. Sie ist auf ein Jahr mit der Möglichkeit einer Erneuerung befristet und kann mit Bedingungen und Auflagen verknüpft werden. Gründe für eine Duldung sind eine noch nicht unanfechtbare Ausreisepflicht, dringende humanitäre oder persönliche Gründe oder erhebliche öffentliche Interessen.

Wie bereits erwähnt, unterliegt eine Erwerbstätigkeit von Ausländern nicht nur einer Reglementierung durch Auflagen zur Aufenthaltsgenehmigung, sondern auch dem Erfordernis einer Arbeitserlaubnis. Die Aufenthaltserlaubnis ist dabei vorrangig gegenüber der Arbeitserlaubnis. Die gesetzlichen Regelungen sind i.w. in der "Verordnung über die Arbeitserlaubnis für nichtdeutsche Arbeitnehmer" (AEVO) niedergelegt. Ohne Arbeitserlaubnis ist eine Erwerbstätigkeit in der Regel illegal. Allerdings sind Inhaber einer Aufenthaltsberechtigung oder – wie eingangs des Unterabschnitts ausführlicher dargelegt – EG-Ausländer vom Erfordernis der Arbeitserlaubnis (für Arbeitnehmer) oder der Zulassung als Selbständige befreit. Dies gilt auch für bestimmte, in §9 AEVO näher bezeichnete Personengruppen, wie beispielsweise und unter bestimmten Voraussetzungen

³³ Allerdings ist die Dauer des bisherigen Aufenthalts des Ausländers und seiner Familienangehörigen dann kein dringender humanitärer Grund, wenn der Ausländer nicht mit einem weiteren Aufenthalt in der Bundesrepublik rechnen durfte [§30 Abs. 2 AuslG].

fahrendes Personal im grenzüberschreitenden Verkehr und Montagedienst sowie Wissenschaftler, Künstler und Sportler, sofern die genannten Personen ihren gewöhnlichen Wohnsitz im Ausland haben, und darüberhinaus Lehrpersonen, wissenschaftliche Mitarbeiter und Assistenten an öffentlich-rechtlichen Hochschulen, Forschungseinrichtungen und Schulen – oder bei öffentlichem Interesse auch bei privaten Einrichtungen dieser Art – oder für eine kurzzeitige Erwerbstätigkeit von Schülern und Studenten (Ferienjobs).

Um mit der selbständigen Erwerbstätigkeit zu beginnen, so wird diese nur erteilt, wenn ein übergeordnetes wirtschaftliches Bedürfnis oder ein örtliches Interesse festgestellt wird (mit den obengenannten Ausnahmen).

Bei der abhängigen Erwerbstätigkeit ist in bestimmten Fällen zunächst eine Mindestaufenthaltsdauer zu beachten, vor deren Verstreichen keine Arbeitserlaubnis erteilt werden darf. Für Flüchtlinge und beim Familiennachzug zu einem Ausländer mit befristeter Aufenthaltsgenehmigung beträgt diese Wartezeit ein Jahr [§ Abs. 2 und 4 AEVO].

Danach kann eine Arbeitserlaubnis erteilt werden, wobei die "allgemeine" von der "besonderen" Arbeitserlaubnis zu unterscheiden ist. Die "allgemeine Arbeitserlaubnis" [§1 Abs. 1 Nr. 1 AEVO] wird – anders als es die Wortwahl vermuten läßt – nach "Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes" erteilt und zwar unter Umständen, aber nicht zwingend für eine bestimmte berufliche Tätigkeit in einem bestimmten Betrieb. Praktisch heißt dies, daß eine offene Stelle nicht mit einem Deutschen oder ihm gleichgestellten Ausländer besetzt werden kann.³⁴ Die allgemeine Arbeitserlaubnis ist auf die Dauer der Beschäftigung, längstens auf drei Jahre befristet [§4 Abs. 1 AEVO]. Die "Arbeitserlaubnis in besonderen Fällen" [§2 AEVO] regelt Ansprüche auf eine Arbeitserlaubnis unabhängig von der Arbeitsmarktsituation, in der Regel unbefristet und ohne die genannten Beschränkungen. Anspruchsberechtigte sind u.a. Ausländer, die mit deutschen Familienangehörigen in familiärer Lebensgemeinschaft leben, anerkannte Asylberechtigte³⁵, Flüchtlinge, Ehegatten eines Deutschen oder Ausländers mit Aufenthaltserlaubnis, Besitzer einer Aufenthaltserlaubnis oder –befugnis, die sich seit sechs Jahren ununterbrochen in Deutschland aufhalten, sowie junge Ausländer mit deutschem Schul- oder Berufsausbildungsabschluß oder Ausbildungsvertrag. Hinzu kommt eine Härteklausele [§2 Abs. 7 AEVO]. Im Hinblick auf Asylbewerber galt bis 1.7.1991 eine längere Wartezeit für die Erteilung einer Arbeitserlaubnis. Seitdem können sich Asylbewerber um eine bis zu dreimonatige Arbeitsaufnahme in Deutschland bemühen, es sei denn, sie seien rechtskräftig abgelehnt worden.³⁶

1991 wurden 926 Tsd. Arbeitserlaubnisse erteilt, davon 686 Tsd. allgemeine und 240 Tsd. besondere Arbeitserlaubnisse; von den allgemeinen Arbeitserlaubnissen wurden 65 Tsd. an Asylbewerber, 89 Tsd. an Werkvertragsarbeitnehmer, 90 Tsd. an Saisonarbeiter und 16 Tsd. an Grenzgänger erteilt. Ende 1990 besaßen von rd. 1.3 Mio. Arbeitnehmern mit arbeitserlaubnispflichtiger Tätigkeit 6 v.H. eine allgemeine, 22 v.H. eine befristete und 69 v.H. eine unbefristete besondere Arbeitserlaubnis.³⁷

³⁴ Die Anwerbestopp-Ausnahmereverordnung vom 01.01.1991 stellte einen neuen Ausnahmekatalog auf, nach dem die Beschäftigungsmöglichkeiten von Ärzten aufgehoben, hingegen die Beschäftigung von Krankenschwestern und Pflegern mit ausreichenden deutschen Sprachkenntnissen ermöglicht wurde. Davon haben wohl Fachkräfte aus den osteuropäischen Staaten besonderen Gebrauch gemacht. Vgl. Klös (1992), S. 267.

³⁵ Bis zum 31.3.1993 gilt dies nur für "unanfechtbar" anerkannte Asylberechtigte.

³⁶ Vgl. Klös (1992), S. 267.

³⁷ Quelle für alle Zahlenangaben dieses letzten Abschnitts: Velling (1993).

2 Wirkungen der Migration – wo liegen unsere Probleme?

Wanderungen würden weit weniger, wenn überhaupt als ein Problem angesehen, wenn sie im Inland ausschließlich positive ökonomische Effekte mit sich brächten und es keinerlei Hindernisse im Hinblick auf eine reibungslose Integration der Einwanderer gäbe. Die Wirklichkeit ist nicht so. Daher versucht dieser Abschnitt, anhand einiger ökonomischer Wirkungen der Migration und einer Darstellung der Erfahrungen mit einer multikulturellen Gesellschaft Problemfelder einer Einwanderung zu identifizieren.

Vor übertriebenen Erwartungen an eine solche Analyse muß indessen gewarnt werden, denn es erscheint nahezu aussichtslos, generelle Aussagen über die Wohlfahrtseffekte der Migration zu machen. Wessen Wohlfahrt? Die des Einwanderungs- oder die des Auswanderungslandes oder die "Weltwohlfahrt"? Hinzu kommt, daß es dann jeweils Gewinner und Verlierer aufgrund von Migrationsströmen gibt, dessen Wohlfahrtsgewinne bzw. -verluste indessen nicht aggregiert werden können (Arrow Theorem). Schließlich gilt es, kurz- und langfristige Wirkungen zu trennen, ggf. trägt erst die nächste Generation die Last einer Einwanderung bzw. zieht den Nutzen daraus. Vollends hoffnungslos wird die Beurteilung der Migration, wenn – berechtigterweise – Integrationsprobleme und damit politische Spannungen auf Grund einer Einwanderung einerseits, einer möglichen Erhaltung oder Stärkung des Weltfriedens auf Grund eben dieser Migration andererseits gegenübergestellt werden. So gesehen ist es keine schlechte Strategie, sich zunächst auf die Analyse der Wirkungen auf meßbare Variable zu konzentrieren, d.h. im vorliegenden Kontext auf die Effekte einer (verstärkten) Einwanderung auf die gesamtwirtschaftlichen Ziele (z.B. gemäß Stabilitäts- und Wachstumsgesetz) in Deutschland.

2.1 Wirkungen auf gesamtwirtschaftliche Zielgrößen

Wie bereits einleitend bemerkt, gibt es im Rahmen der reinen Außenhandelstheorie bei Faktormobilität eine Reihe von Ansätzen, welche die Wohlfahrtseffekte einer Migration analysieren.³⁸ Im Rahmen realwirtschaftlicher Theorien einer weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung werden Aussagen über zu erwartende Wohlfahrtseffekte der internationalen Wanderungen von Arbeitskräften versucht, welche indessen sehr von den zugrunde liegenden Annahmen über die Fristigkeit der Migration und die Humankapitalausstattung der Migranten abhängen, um nur zwei Beispiele zu nennen. Hinzu kommen der meistens komparativ-statische Charakter dieser Modelle in einer Welt perfekter Voraussicht und vollständiger Konkurrenz sowie Vollbeschäftigung auf den Arbeitsmärkten. Insoweit ist es schwierig, wenn nicht aussichtslos, Schlußfolgerungen aus diesen Modellen zusammenfassend zu referieren. Als allgemein akzeptiertes Ergebnis kann immerhin zunächst festgehalten werden, daß ein Zustand, der durch Güter- oder Faktormobilität gekennzeichnet ist, dem einer geschlossenen Volkswirtschaft im Hinblick auf die Wohlfahrt aller Länder überlegen ist. Dies gilt indessen schon nicht mehr uneingeschränkt für den Fall, daß Güter und Faktoren mobil sind, weil die Wohlfahrtsgewinne der einzelnen Länder sich unterschiedlich entwickeln können. Das vermutlich wahrscheinlichere Resultat läuft darauf hinaus, daß sich die Wohlfahrtsposition der zurückgebliebenen Bevölkerung im Herkunftsland verschlechtert, wobei dort die Arbeitnehmer gewinnen können, die Kapitaleigner indessen verlieren werden, wenn eine Abwanderung von Arbeit die Grenzproduktivität des Kapitals reduziert, die der Arbeit erhöht und die Kapitaleigner von den

³⁸ Vgl. dazu beispielsweise Ethier (1985) oder Straubhaar (1988).

Arbeitnehmern für diesen Verlust nicht entschädigt werden.³⁹ Das umgekehrte Resultat gilt dann für die Wohlfahrtsposition in den Aufnahmeländern, wobei dann die Kapitaleigner zu den Gewinnern und die Arbeitnehmer eher zu den Verlierern rechnen. Hebt man die Annahme einer homogenen Arbeit auf, so hängt es von den Qualifikationsstandards der Migranten und der Produktionstechnik ab, wie sich Wohlfahrtsgewinne bzw. -verluste auf die qualifizierte bzw. nichtqualifizierte Arbeitnehmerschaft im Einwanderungsland verteilen. Die Produktionstechnik spielt dabei insoweit eine Rolle, als die Qualifikation der Migranten zu denen der heimischen Bevölkerung substitutiv oder komplementär sein kann.

Wenn es darum geht, makroökonomische Wirkungen der Migration zu erfassen, kann auf Erfahrungen mit der Beschäftigung von Gastarbeitern in Deutschland in den 60er und 70er Jahren zurückgegriffen werden.⁴⁰ Obwohl sich die so gewonnenen Erkenntnisse nicht genau auf die Wanderungsströme der 90er Jahre übertragen lassen, so liefern sie genügend Anhaltspunkte für die Abschätzung von Wirkungsrichtungen.

Die Analyse makroökonomischer Effekte der Gastarbeiterbeschäftigung bezieht sich auf die Variablen Wirtschaftswachstum, Arbeitslosigkeit, Inflation und außenwirtschaftliche Beziehungen. Die Schwierigkeit einer Evaluation diesbezüglicher Einflüsse liegt darin begründet, daß sie – technisch ausgedrückt – “regimespezifisch” sind, d.h. welcher Typ einer Ungleichgewichtssituation (Angebots- versus Nachfrageüberschuss) auf den Güter- und Faktormärkten vorliegt. Diese Überlegung soll anhand zweier Beispiele kurz verdeutlicht werden.

Nehmen wir rein hypothetisch an, der Ende 1973 erlassene Anwerbestopp für Gastarbeiter aus Nicht-EG-Ländern wäre nicht 1973, sondern fünf Jahr früher wirksam angeordnet worden. Mit diesem Kunstgriff können die Wirkungen der tatsächlichen Gastarbeiterbeschäftigung auf die angesprochenen Variablen ermittelt werden, denn diese stellen nichts anderes als die Differenz zwischen der tatsächlichen und der hypothetisch angenommenen Entwicklung dar.⁴¹

Die Zeitperiode 1968 bis 1973, die dem Experiment zugrunde liegt, war in Deutschland durch eine Überschußnachfrage nach Arbeit gekennzeichnet: Die Arbeitslosenquote bewegte sich zwischen 1.5 und 0.7 Prozent und diesen durchschnittlich 226 Tsd. Arbeitslosen standen durchschnittlich 633 Tsd. offene Stellen gegenüber, das sind knapp 3 v.H. aller beschäftigten Arbeitnehmer, wobei zu bedenken ist, daß die offenen Stellen nur einen Teil (etwa 30–40 v.H.) der tatsächlich zu besetzenden Arbeitsplätze reflektieren. Wenn in einer solchen Situation das Arbeitsangebot auf Grund des hypothetisch angenommenen, früheren Anwerbestopps weiter verknappt wird, führt die Konkurrenz um die Arbeitskräfte zu höheren Nominallohnsteigerungen. Unternehmen versuchen daraufhin die Kostenerhöhungen weiterzuwälzen, so daß ein Anstieg der Inflationsrate zu verzeichnen ist. Nach aller Erfahrung steigt trotzdem der Reallohn, was eine Beschäftigungseinbuße zur Folge hat. Die Konsumausgaben gehen daraufhin *ceteris paribus* zurück⁴² und damit auch die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und in Folge auch

³⁹Vgl. dazu Lucas (1981), S. 98f. oder Körner (1990), S. 184ff. Das Ergebnis ist durch Ausrechnen der Grenzproduktivität z.B. aus einer Cobb-Douglas-Produktionsfunktion unmittelbar nachvollziehbar (ausgenommen für den Fall steigender Skalenerträge).

⁴⁰Eine frühere Übersicht findet sich bei Franz (1981) und Rist (1978).

⁴¹Technisch gesprochen ist das die negative Differenz zwischen Simulations- und Kontrolllösung eines makroökonomischen Modells. Eine quantitative Abschätzung der folgenden Überlegungen findet sich in Franz und Smolny (1990) und Franz, Oser und Winker (1993).

⁴²Das *ceteris paribus* geringere verfügbare Einkommen und die geringere Beschäftigung führen gemäß der Lebenszyklushypothese des Konsums zu einem Rückgang des Konsums.

die Investitionen.⁴³ Zusammengekommen ergeben sich mithin nachteilige Wirkungen des vorgezogenen Anwerbstopps oder – in Umkehrung der Fragestellung – vorteilhafte Effekte der tatsächlichen Höhe der Gastarbeiterbeschäftigung auf Wirtschaftswachstum, Arbeitslosigkeit und Inflation. Diese zuletzt vorgenommene, positive Einschätzung der Gastarbeiterbeschäftigung wird durch folgende Überlegung allerdings abgeschwächt. Der vergleichsweise leichte Rückgriff Deutschlands auf ausländische Arbeitsmärkte hat – wie oben ausgeführt – einen stärkeren Reallohnanstieg verhindert. Dadurch wurden zwar Beschäftigungsverluste vermieden, jedoch um den Preis, daß der Druck auf Unternehmen, stärker zu rationalisieren, weniger bedeutsam war. In der Tat wurde das Nachhinken z.B. der deutschen Automobilindustrie in den siebziger Jahren hinter der japanischen Technologie auf diesen weniger starken Druck zurückgeführt: Höhere Lohnsteigerungen hätten beispielsweise den früheren Einsatz von Robotern und damit einen schnelleren Anschluß an kostengünstigere Produktionsverfahren gefördert.

Sind mithin die Effekte der Ausländerbeschäftigung schon in der oben beschriebenen Überschufnachfragesituation auf dem Arbeitsmarkt nicht eindeutig, so wird eine zusammenfassende Einschätzung zusätzlich dadurch erschwert, daß sich die dargestellten Abläufe für eine Überschußangebotsituation auf dem Arbeitsmarkt anders darstellen. Eine solche Situation liegt mit wechselnder Schärfe und unterschiedlichem Charakter der Arbeitslosigkeit seit Mitte der 70er Jahre in Westdeutschland vor. Angesichts der Rezession in Westdeutschland, deren Überwindung nach derzeitigen Prognosen wohl erst 1994 beginnt, und des Beschäftigungseinbruchs in Ostdeutschland, bei dessen Bewältigung eher an einen Zehnjahreszeitraum zu denken ist, stellt die Überschufangebotsituation das für die absehbare Zukunft realistischere Szenario auf dem Arbeitsmarkt dar. Wie sehen die Wirkungen einer Migration nun aus? Um die Wirkungen künftiger Immigration auf den deutschen Arbeitsmarkt zu erfassen, ist zunächst die Höhe der Erwerbsbeteiligung zu quantifizieren. Während für die bisher aus der ehemaligen DDR bzw. später aus den neuen Bundesländern übersiedelten Personen eine Potentialerwerbsquote von etwa 70 v.H. angegeben wird, liegt diese bei den Aussiedlern eher bei etwa 50 v.H.⁴⁴ Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Aussiedler z.T. erst nach einer Frist dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen (beispielsweise nach Beendigung von Deutsch-Sprachlehrgängen).

Von einem nennenswerten Druck der Einwanderer auf die Nominallohnentwicklung kann kaum die Rede sein. Die Nominallöhne sind aus mehreren Gründen nach unten weitgehend inflexibel⁴⁵ und ein stärkerer Arbeitsangebotsdruck infolge der Immigration führt, wenn überhaupt, am ehesten zu einer Reduktion der Lohndrift. Da ein nicht unbeachtlicher Teil der Arbeitslosigkeit auf Diskrepanzen zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage z.B. in qualitativer und/oder regionaler Hinsicht zurückzuführen ist⁴⁶, kann diese strukturelle Komponente der Arbeitslosigkeit partiell durch Einwanderer reduziert werden. Dies wird indessen zu Lasten gebietsansässiger Arbeitsloser gehen, insoweit Unternehmen ansonsten versucht hätten, die freien Arbeitsplätze durch betriebsinterne Qualifizierungsmaßnahmen zu besetzen und sich dadurch Beschäftigungschancen für weniger qualifizierte (Langzeit-)Arbeitslose ergeben hätten. Wie in Abschnitt 1.2 aus-

⁴³ Als theoretische Basis für dieses Argument kann beispielsweise das Akzeleratorprinzip im Rahmen einer neoklassischen Investitionsfunktion des Jorgenson-Typs dienen.

⁴⁴ Die Potentialerwerbsquote mißt den Anteil aller für eine Erwerbstätigkeit zur Verfügung stehenden Personen an allen Personen der jeweiligen Gruppe. Quelle: Barabas et al. (1992), S. 138f.

⁴⁵ Zur Begründung wären aus theoretischer Sicht verschiedene Aspekte einer Effizienzlohntheorie und ein "Insider-Outsider"-Verhalten heranzuziehen; vgl. Franz (1991) für eine Übersicht über diese Ansätze.

⁴⁶ Das ist die sog. "Mismatch"-Arbeitslosigkeit als operationales Konzept einer strukturellen Arbeitslosigkeit.

geführt, ist das Qualifikationsniveau der Einwanderer i.d.R. zwar höher als das der heimischen Arbeitslosen, indessen niedriger als das der bereits Beschäftigten, so daß sich von daher retardierende Wirkungen auf die Fortschrittsrate der Arbeitsproduktivität ergeben dürften.

Zusammengenommen spricht wenig dafür, daß die Immigration einen Beschäftigungsaufschwung induziert, sondern mehr dafür, daß sie zu einem beachtlichen Teil die Arbeitslosigkeit erhöht und verfestigt.⁴⁷ Nochmals sei aber bemerkt, daß die Schlußfolgerung für eine – allerdings als realistisch unterstellte – Arbeitsmarktsituation gezogen wurde, welche durch Arbeitslosigkeit auf Grund unterausgelasteter Sachkapazitäten und Mismatch auf dem Arbeitsmarkt gekennzeichnet ist. Das ist auch der Grund dafür, daß unsere Einschätzung pessimistischer ausfällt als die von Barabas et al. (1992) unter Verwendung des RWI-Konjunkturmodells, die sich auf die Periode 1988–91 und damit auf eine weitaus günstigere Konjunktursituation in Westdeutschland bezieht.⁴⁸ Wenn mittel- und/oder langfristig von einer Arbeitsmarktsituation ausgegangen wird, die eher durch Normal- oder sogar Vollbeschäftigung gekennzeichnet ist, dann ergeben sich die eingangs beschriebenen, wesentlich günstigeren Wirkungen eines Wanderungszustroms auf die genannten makroökonomischen Variablen. Nur wenn die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen nicht rationiert ist, mag der folgende Mechanismus annähernd wirken, der mitunter beschworen wird:⁴⁹ Dadurch daß Ausländer einen Arbeitsplatz einnehmen, produzieren und Nachfrage entfalten, entsteht für die heimische Bevölkerung keine Gefahr, daß ihre Arbeitslosigkeit vergrößert wird. Ohne es beim Namen zu nennen, wird sich damit implizit auf das Say'sche Theorem in dem Sinne bezogen, daß sich jedes Angebot auch seine Nachfrage schaffe. Wie bekannt gilt das Theorem eben nur für eine Say'sche Situation.

Unterstellt man weiterhin, daß die Zuwanderer einmalige und laufende Transferzahlungen erhalten, die nicht kredit-, sondern steuerfinanziert werden, so könnten sich gesamtwirtschaftliche Nachfrageimpulse dann ergeben, wenn die Zuwanderer eine höhere Konsumquote aufwiesen als die Steuerzahler. Dies mag zutreffend sein⁵⁰, insoweit sie möglichst schnell den vorherrschenden Lebensstandard erreichen wollen. Gegenzurechnen sind indessen die negativen Effekte der Steuererhöhungen auf das Arbeitsangebot der Gebietsansässigen.

Um zumindest eine grobe Vorstellung von den Wirkungen einer Zuwanderung auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu erhalten, kann folgende Überschlagsrechnung aufgestellt werden. Nach den vorangegangenen Bemerkungen versteht es sich hoffentlich von selbst, daß dies nur "back of the envelope"-Berechnungen sind, die "educated guess estimates" liefern. Es ist aber leicht, die Berechnungen durch eigene Annahmensetzungen zu variieren.

Unterstellt sei für die folgenden Jahre eine Zuwanderung von Aussiedlern von 250 Tsd. Personen p.a., von Ausländern 50 Tsd. Personen p.a. und von Asylbewerbern von 100 Tsd. Personen. Die Beschäftigungswahrscheinlichkeit betrage für die ersten beiden Gruppen 50 v.H., für die letztgenannte 20 v.H. Verdrängungseffekte werden

⁴⁷ Dieses Resümee wird in der Simulationsstudie von Franz, Oser und Winker (1993) quantifiziert. Zu ähnlichen Schlußfolgerungen kommt Klös (1992), S. 269.

⁴⁸ Dies konzedieren auch Barabas et al. (1992), S. 143, letzter Satz, vgl. auch Gieseck et al. (1993).

⁴⁹ Vgl. dazu das ansonsten informative Buch von Simon (1989).

⁵⁰ Barabas et al. (1992) S. 149 unterstellen ohne Umschweife gleich eine Konsumquote von 100 v.H. Untersuchungen von Franz, Oser und Winker (1993) kommen jedoch zu zurückhaltenderen Ergebnissen. Danach war die Konsumquote der Gastarbeiter nur kurzfristig höher als die der einheimischen Einkommensbezieher.

vernachlässigt. Dies ergibt 170 Tsd. zusätzliche Beschäftigte p.a. Das durchschnittliche Nettoeinkommen je Beschäftigten belief sich 1992 in Westdeutschland auf etwa 35 Tsd. DM. Wenn die beschäftigten Zuwanderer 80 v. H. davon verdienen, ergibt sich ein zusätzliches Nettoeinkommen (= Bruttoeinkommen minus direkte Steuern minus Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung) von 4.8 Mrd. DM. Läßt man diese Summe für die nächsten Jahre um jeweils 5 v.H. steigen, unterstellt eine marginale Konsumneigung von 0.9 und einen Multiplikator von 2, so ergibt sich von Jahr 1 bis zum Jahr 5 dieser hypothetischen Rechnung eine zusätzliche gesamtwirtschaftliche Nachfrage der Privaten von 8.6, 9.0, 9.4, 9.9 und 10.4 Mrd. DM für jedes Jahr, d.h. kumuliert 8.6, 17.6, 27.0, 36.9 und 47.3 Mrd. DM.⁵¹

Angesichts einer gesamtwirtschaftlichen Nachfrage von rund 3.7 Billionen DM für 1993 für Westdeutschland⁵², die nach 5 Jahren nach einer Steigerung von ebenfalls 5 v.H. p.a. rund 4.5 Billionen DM beträgt, wird deutlich, daß sich der kumulierte Nachfrageeffekt der Zuwanderung nach fünf Jahren in der Größenordnung von 1 v.H. der gesamten privaten Nachfrage nach in- und ausländischen Produkten bewegt.⁵² Es müßten schon sehr drastische Veränderungen der Annahmen vorgenommen werden, um mehr als geringfügige Nachfrageeffekte der Zuwanderer zu ermitteln. Eher sind Abweichungen nach unten zu erwarten, wenn – wie oben ausgeführt – die Beschäftigungschancen der Zuwanderer sinken und die Transferzahlungen in Form von Arbeitslosenunterstützung oder Sozialhilfe steigen.

Im Gegensatz zur Gastarbeiterbeschäftigung sind nennenswerte Zahlungsbilanzeffekte einer Immigration aus Ost-Europa nicht zu erwarten. Viele Gastarbeiter planten von vornherein einen nur temporären Aufenthalt in Deutschland und hatten ein Sparziel vor Augen, um sich in ihrem Heimatland eine Existenz aufzubauen. Zusammen mit Unterstützungszahlungen an Familienangehörige in den Heimatländern führte diese Kapitalakkumulation zu Überweisungen an die Heimatländer⁵³, welche zahlungsbilanzwirksam waren (und sind) und u.a. einen Grund dafür darstellten, daß das Ziel "ausgeglichene Zahlungsbilanz" im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz konkret die Erwirtschaftung von Exportüberschüssen heißt (ca. 2 v.H. des Sozialproduktes). Die Rimessen ausländischer Arbeitskräfte schwanken seit in den siebziger und achtziger Jahren zwischen 6.5 und 8 Mrd. DM und beliefen sich 1992 auf 7.1 Mrd. DM.⁵⁴ Angesichts der Tatsache, daß die weit überwiegende Anzahl der zu erwartenden Ost-West-Migranten an einen dauerhaften Aufenthalt in dem Zielland denkt und zusammen mit Familienangehörigen auswandert, dürften entsprechende Überweisungen dieser Migranten wesentlich geringer ausfallen.⁵⁵ Damit verbleiben in erster Linie Wirkungen auf die Importnachfrage. Diese sind für die absehbare Zukunft indessen quantitativ nicht von überragender Bedeutung, da – wie oben festgestellt – die Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage auf Grund der Immigration gering ausfallen dürfte.

⁵¹Im einzelnen vollzieht sich die Rechnung wie folgt:

1. Jahr: $4.8 \cdot 0.9 \cdot 2 = 8.6$;

2. Jahr: $(4.8 \cdot 1.05 \cdot 0.9 \cdot 2) + 8.6 = 17.6$; 3. Jahr: $(4.8 \cdot 1.05^2 \cdot 0.9 \cdot 2) + 17.6 = 27.0$ usw.

⁵²In jeweiligen Preisen beliefen sich das Bruttosozialprodukt plus die Importe 1992 in Westdeutschland auf 2.8 + 0.9 Billionen DM.

⁵³Vgl. dazu Merkle und Zimmermann (1992).

⁵⁴Quelle: Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, Februar 1993, S.87*, Tabelle X.4.

⁵⁵So beliefen sich 1992 die gesamten privaten Unterstützungszahlungen, Renten und Pensionen an das Ausland auf 2.2 Mrd. DM. Quelle: ebenda.

2.2 Öffentliche Haushalte und Sozialversicherung

Die Diskussion über finanzwirtschaftliche Aspekte der Zuwanderungen ist deshalb unübersichtlich und schwierig, weil häufig verschiedene Aspekte miteinander vermischt werden, wie z.B. kurz- oder langfristige Betrachtungsweisen und/oder unterschiedliche Ebenen der Gebietskörperschaften.

Zu Beginn der Erörterungen soll eine überschlägige globale Gegenüberstellung von zusätzlichen Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften (ohne Sozialversicherungen) versucht werden und zwar unabhängig davon, welche Ebene (Bund, Länder oder Gemeinden) betroffen ist. Nach Berechnungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) belaufen sich die Steuermehreinnahmen bei 100 Tsd. zusätzlichen, zu Durchschnittslöhnen beschäftigten Arbeitnehmern auf knapp 1 Mrd. DM (Einkommensteuern und Verbrauchsabgaben).⁵⁶ Da die Zuwanderer i.d.R. geringere Einkommen erzielen, ist diese Zahl selbst dann zu hoch gegriffen, wenn ihre höhere Konsumquote in Rechnung gestellt wird. Erst wenn Multiplikatoreffekte berücksichtigt werden, stellt diese Zahl eine untere Grenze für die Steuermehreinnahmen dar.⁵⁷ Gegenzurechnen sind die Aufwendungen des Staates für Sozialhilfe, Kinder- und Wohngeld sowie Arbeitslosenunterstützung, um nur die wichtigsten Posten zu nennen. Zwar sind Schätzungen über die globalen Ausgaben des Staates für diese Zwecke vorhanden, jedoch kann daraus nicht abgelesen werden, welche Zahl von Beziehern mit welcher Aufenthaltsdauer anspruchsberechtigt sind. Solche Angaben sind indessen erforderlich, weil die Anspruchsberechtigung mit dem rechtlichen Status der Migranten variiert (Aus- oder Übersiedler, Ausländer oder Asylbewerber) und von der Alters- und Familienstruktur sowie der Erwerbsbeteiligung abhängig ist. Bei dieser höchst unvollkommenen Datenlage sind bestenfalls Schätzungen von Größenordnungen möglich, wobei wir uns auf Aussiedler konzentrieren, weil sie – wie oben dargelegt – die Hauptkomponente der vermuteten Zuwanderung ausmachen.

Die Ausgaben für Aussiedler nach dem Arbeitsförderungsgesetz lassen sich nach einigen Komponenten für 1990 wie folgt beziffern. Das Eingliederungsgeld je Aussiedler beläuft sich auf 10.000 DM.⁵⁸ Weiterhin nahmen rd. 5 v.H. aller Aussiedler an Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen teil⁵⁹, deren durchschnittliche Kosten (ein-

⁵⁶Vgl. Barabas et al. (1992), S. 144f. M.a.W. pro Zuwanderer wird ein Steuermehrbetrag von 5 Tsd. DM p.a. angenommen, wenn die Erwerbsquote (bezogen auf alle Zuwanderer) 50 v.H. beträgt.

⁵⁷Bei einem 80 v.H.-Verdienst der Einwanderer im Vergleich zum bestehenden Durchschnittseinkommen und einem Multiplikator in Höhe von 2 (vgl. Abschnitt 2.1) ergibt das einen Steuermehrbetrag je Einwanderer in Höhe von 8.000 DM p.a.

⁵⁸Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA), Jahreszahlen 1991, S. 303, Abschnitt 10: 3.97 Mrd. DM, dividiert durch 397 Tsd. zugewanderte Aus- und Übersiedler ergibt den Betrag. 1991 stieg dieser Betrag auf 14.7 Tsd. DM p.a. Dabei ist hervorzuheben, daß sich die Regelungen seit 1.1.1993 nicht unerheblich geändert haben. Während vor 1993 das sog. "Eingliederungsgeld" für 1992 in Höhe zwischen etwa 950 und 1.100 DM je Aussiedler und Monat für die Dauer eines Jahres gezahlt wurde, gibt es seit 1993 die sog. "Eingliederungshilfe". Sie umfaßt alle Leistungen nach dem AFG (außer den Kosten der Sprachausbildung), jedoch muß sich der Aussiedler einer Bedürftigkeitsprüfung unterziehen (wie bei einem Antrag auf Arbeitslosenhilfe), d.h. der Bezug der Eingliederungshilfe setzt Arbeitslosigkeit in Deutschland sowie 150 Tage mit Beschäftigung im Aussiedlungsgebiet voraus. Sie wird pauschaliert bemessen und beträgt durchschnittlich ca. 1.000 DM pro Monat, wird indessen i.d.R. nur rund 8 Monate lang gewährt. Danach kann Arbeitslosengeld bzw. -hilfe beantragt werden; häufig kommt jedoch nur der Bezug von Sozialhilfe in Betracht, weil der Bezug von Eingliederungshilfen keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld bzw. -hilfe begründet.

⁵⁹Ebenda S. 198f. (nur berufliche Fortbildung und Umschulung), Jahressumme: 35 Tds. Aussiedler. Die durchschnittliche Laufzeit beträgt knapp 2 Jahre (Quelle: ebenda, "voraussichtliche Dauer der Maßnahme"). In den Jahren 1989 und 1990 sind insgesamt 774 Tsd. Aussiedler zugewandert, so daß

schl. Unterhaltsgeld) auf knapp 17 Tsd. DM p.a. belaufen⁶⁰, so daß auf einen Aussiedler ein Betrag von rd. 840 DM entfällt.⁶¹ Mindestens hinzuzurechnen sind noch je Aussiedler und Jahr 120 DM Wohngeld⁶² und 340 DM Kindergeld.⁶³

Natürlich ist diese Liste nicht vollständig, aber sie zeigt, daß kurzfristig unter Berücksichtigung des Eingliederungsgeldes ein Betrag erreicht wird, welcher die Summe von 8000 DM als Effekt der Steuermehreinnahmen (unter Berücksichtigung der Multiplikatorwirkungen) selbst dann übersteigt, wenn die erhöhten Beitragszahlungen an die BA in Rechnung gestellt werden. M.a.W. kurzfristig belastete ein Aussiedler die öffentlichen Kassen mehr als er an Steuern einbrachte.⁶⁴ Erst wenn mittelfristig das Eingliederungsgeld wegfällt, entsteht ein wohl beachtlicher positiver Saldo zwischen Steuermehreinnahmen und Lasten.⁶⁵

Die eben skizzierte Überschlagsrechnung verdeckt, daß die einzelnen Gebietskörperschaften unterschiedlich je nach Rechtsstatus des Migranten belastet werden. Dies wird besonders am Beispiel der Asylbewerber deutlich, für die 1992 Leistungen in Form von Sozialhilfe und Ausgaben für die Unterbringung in der Größenordnung von 5 bis 7 Mrd. DM⁶⁶ vornehmlich von den Kommunen gezahlt werden mußten. Insoweit stellt sich bei den Zuwanderungen der letzten Jahre die Situation für den Bund weitaus günstiger dar als für die Gemeinden.

Zu berücksichtigen ist weiterhin, daß die Zuwanderer die staatliche Infrastruktur in Anspruch nehmen. Wenn man für Kindergärten und Schulen aller Art derzeit und in absehbarer Zukunft Vollauslastung unterstellt, dann kann zwar kurzfristig eine Überlast durch eine Erhöhung der Betreuungsrelationen eintreten oder erhöht werden, welche sich jedoch mittelfristig in Kapazitätserweiterungen niederschlagen wird. Diese Kosten sind den Einwanderungskosten hinzu- und den Steuermehreinnahmen gegenzurechnen. Sie entstehen implizit aber auch ohne die erwähnten Kapazitätserweiterungen. So wird geschätzt, daß die Schüler-Lehrer-Relation an Grund-, Haupt- und Realschulen in Westdeutschland seit Beginn der Zuwanderungswelle immigrationsbedingt um durchschnittlich 2 Schüler auf rund 19 Schüler je Lehrer und damit wieder auf das Niveau von Anfang der achtziger Jahre gestiegen ist, weil sich die Anzahl der Schüler in die-

35 Td. davon 5 v.H. betragen.

⁶⁰Die Ausgaben der BA für diese Förderungsmaßnahmen beliefen sich 1992 auf 5.9 Mrd. DM (nur Westdeutschland), Quelle: ebenda S. 262, Abschnitte 5a-c; die Teilnehmerzahl betrug 350 Tsd. (ebenfalls nur Westdeutschland, Quelle: ebenda S. 198f., das ergibt einen durchschnittlichen Betrag je Teilnehmer von 16.8 Tsd. DM p.a.

⁶¹5 v.H. von 16.8 Tsd. DM.

⁶²Der durchschnittliche monatliche Wohngeldanspruch betrug 1990 156 DM. Quelle: Statistisches Jahrbuch 1992, S. 516. Rund 3 v.H. der westdeutschen Bevölkerung empfangt Wohngeld (Quelle: ebenda). Rechnet man wegen der niedrigeren Einkommen der Aussiedler mit 200 DM Wohngeldanspruch und erhöht den Kreis der Anspruchsberechtigten auf 5 v.H. (also rund 10 v.H. aller Aussiedlerhaushalte), dann ergibt sich die obengenannte Summe.

⁶³Das durchschnittliche Kindergeld belief sich 1990 in Westdeutschland auf 1132 DM p.a. je Kind. Unterstellt man (vgl. Tabelle 9), daß 30 v.H. der zugewanderten Aussiedler Kinder sind, für die dieser Anspruch geltend gemacht werden kann, ergibt dies einen Betrag von 340 DM je Aussiedler (einschl. Kinder).

⁶⁴Erst ab 1993 dürfte sich auf Grund v.a. der Bedürftigkeitsprüfung bei der Beantragung der "Eingliederungshilfe" für das erste Jahr ein eher ausgeglichenes finanzwirtschaftliches Verhältnis ergeben.

⁶⁵Zu ähnlichen Ergebnissen kommt - auf einer anderen Berechnungsweise - ein Gutachten des Instituts der deutschen Wirtschaft (1989), indem es feststellt, daß nach drei Jahren die finanzielle Nettobelastung durch Aussiedler in Überschüsse beim Finanzierungssaldo umschlägt (S. 115).

⁶⁶Gieseck et al. (1993), S. 37.

sem Bildungsbereich um gut 500 Tsd. (das sind 10 v.H.) erhöht hat.⁶⁷ Damit geht möglicherweise ein Qualitätsverlust in der Schulausbildung einher. Partielle Entlastung könnte allenfalls die von den Ministerpräsidenten am 27.02.1993 ins Auge gefaßte Abschaffung des 13. Schuljahres bringen. Analoges gilt für die Krankenhäuser, in denen im Rahmen der Reform des Gesundheitswesens die Verweildauer verkürzt werden soll. Ein Teil der Zusatzkosten im Gesundheitssektor wird allerdings durch die Versicherungsleistungen der Einwanderer – so sie beschäftigt sind – selbst aufgebracht. Im öffentlichen Nahverkehrsbereich wird häufig über eine Unterauslastung geklagt, so daß die Zusatzkosten einer Immigration weniger stark zu Buche schlagen dürften, sieht man einmal von Stoßzeiten im Berufsverkehr in Ballungsgebieten ab. Auch hier tragen die Einwanderer durch die Entrichtung von Fahrpreisen zwar zur Finanzierung bei, jedoch ist zu berücksichtigen, daß gerade der öffentliche Nahverkehr in hohem Maße subventioniert wird. Ein Teil der von den Immigranten geleisteten Steuerzahlungen muß mithin für diesen Zweck verwendet werden. Damit verbleiben der Straßenverkehr und der Wohnungsmarkt. Hier tragen Zuwanderer zu höheren Zeitverlusten und Umweltbelastungen einerseits und zu allgemeinen Mietpreissteigerungen andererseits bei.⁶⁸

Ein zentraler Punkt der Diskussion über die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Einwanderungen betrifft die Sozialversicherung und hier insbesondere die Rentenversicherung. Gerade bei der Rentenversicherung ist auch die eingangs erwähnte kurz- und langfristige Betrachtungsweise von Bedeutung.

Als Vorbemerkung muß zunächst auf die zu erwartende demographische Entwicklung der deutschen Bevölkerung hingewiesen werden. Ohne Zuwanderungen ist in Deutschland – wie auch in den meisten übrigen Industrieländern – mit einer erheblichen Bevölkerungsabnahme zu rechnen. Wenn die Berechnungen über längere Zeiträume auch mit einigen Unsicherheiten behaftet sind, so scheint folgendes Szenario zumindest von seinen Größenordnungen her nicht völlig unplausibel zu sein.⁶⁹ Unter der Annahme, daß sich einerseits die Lebenserwartung noch bis zum Jahr 2000 weiter leicht erhöht, andererseits die Geburtenziffern in Westdeutschland annähernd gleichbleiben und sich in Ostdeutschland bis zum Jahr 2000 dem westdeutschen Niveau anpassen, sinkt die Bevölkerungszahl in Deutschland von rd. 79 Mio. 1990 auf 75 Mio. im Jahr 2010 und auf 65 Mio. im Jahr 2030, wenn keine Zuwanderungen erfolgen. Niedrige Geburtenziffern bedeuten indes, daß die Bevölkerung zusehends altert: Der Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung (15–65 Jahre) sinkt in dem genannten Zeitraum 1990–2030 von 69 auf 60 v.H. Analog steigt der Anteil der über 65 Jährigen von 15 auf 26 v.H. Ändert sich außerdem die Erwerbsbeteiligung nicht, dann beläuft sich der Rückgang der Erwerbspersonen auf 4 Mio. bis 2010 und auf 12 Mio. bis 2030. Allerdings sind gerade hier Gegenreaktionen und Anpassungen am ehesten zu erwarten, wenn man beispielsweise für Westdeutschland den trendmäßigen Anstieg der Erwerbsbeteiligung verheirateter Frauen (vgl. Tabelle 4) weiter fortschreibt. Berücksichtigt man außerdem die Wiederheraufsetzung der Altersgrenze auf 65 Jahre, so könnte es trotz einer Rückbildung der ostdeutschen Frauenerwerbsquote im Jahr 2010 rund 2 Mio. Erwerbspersonen mehr geben als bei einer unveränderten Erwerbsquote zu erwarten gewesen wären.⁷⁰ Da die zuletzt genannten Annahmen nun auch nicht gerade völlig aus der Luft gegriffen sind, überrascht es ein

⁶⁷ Gieseck et al. (1993), S. 38.

⁶⁸ Einen Versuch einer Quantifizierung einiger der genannten Effekte für den Freistaat Bayern haben unlängst Kroll, Ockel und Vogler-Ludwig (1993) unternommen.

⁶⁹ Vgl. Klauder (1992), S. 458ff.

⁷⁰ Vgl. Klauder (1992), S. 461.

wenig, wie schnell das erste Szenario – unveränderte Erwerbsbeteiligung – von vielen Autoren ohne Umschweife zur Grundlage ihrer Bewertungen gemacht wird.

Die Aussiedler-Zuwanderung wird zunächst zu einer Verjüngung der Alterstruktur der "Status-quo-Bevölkerung" führen, weil – wie in Abschnitt 1.2 dargelegt – Aussiedler im Durchschnitt jünger sind als Einheimische. Ihr Regenerationsverhalten (Netto-Reproduktionsrate) nähert sich erst allmählich dem niedrigeren Wert der deutschen Bevölkerung an. Nach Berechnungen von Klauder (1992) werden indessen auch hohe Zuwanderungen den Altersprozeß von Bevölkerung und Erwerbspersonen nicht verhindern, sondern nur zeitweilig abschwächen können. Selbst bei der unterstellten Zuwanderung von durchschnittlich jährlich 340 Tsd. Aussiedlern und Ausländern, wird nach seinen Berechnungen der Anteil der unter 30jährigen Erwerbspersonen von derzeit etwa 32 v.H. schon bis 2000 auf 23 v.H. sinken; aber auch 2030 dürfte mit dieser Größenordnung zu rechnen sein.⁷¹ Allerdings kommt das Institut der deutschen Wirtschaft (1989) zu etwas anderen Resultaten. Demnach erhöht sich der Jugendlichen-Anteil an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und erst 2035 ebbt der Verjüngungseffekt ab, ohne deutlich zu verschwinden.

Zusammengefaßt wird also der Zustrom von Aussiedlern zunächst Entlastungseffekte in der gesetzlichen Rentenversicherung mit sich bringen.⁷² Vereinfacht ausgedrückt entsteht ein einmaliger Gewinn für die Rentenversicherung in dem Umfang, in dem Immigranten ohne eine Rentnergeneration nach Deutschland kommen. Diese Entlastungseffekte stellen aber keine durchgreifende Lösung der durch die Entwicklung der Altersstruktur und Erwerbsbeteiligung ausgelösten Probleme dieses Zweigs der Sozialversicherung dar und verschwinden auch im nächsten Jahrtausend weitgehend. Dafür macht sich dann der Alterungsprozess der Aussiedlerbevölkerung bemerkbar, so daß in etwa 30 Jahren aussiedlerspezifische Defizite in der Rentenversicherung zu befürchten sind.⁷³ Dies gilt insbesondere bei einem zu erwartenden Rückgang der Geburtenziffern bei den Einwanderern, weil es sich dann bei der Rentenversorgung der Einwanderer nicht um ein Nullsummenspiel in Form eines Intra-Einwanderer-Generationsausgleichs handelt. Obwohl nicht ohne weiteres übertragbar, soll auch auf eine heutige Erfahrung mit der ersten Gastarbeiter-Generation aufmerksam gemacht werden. Viele dieser Ausländer arbeiteten als ungelernte Arbeiter, verdienten entsprechend wenig und zahlten niedrigere Rentenversicherungsbeiträge. Rechnet man zusätzlich die im Vergleich zu einheimischen Erwerbstätigen geringere Beitragszeit hinzu, so ist nicht erstaunlich, daß die durchschnittliche Rente für den einzelnen ausländischen Versicherten nach Angaben des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger derzeit knapp über 500 DM liegt, also rund 600 DM weniger als im Vergleich zu einem deutschen Rentner.⁷⁴ Damit besteht die Gefahr, daß diese Menschen in zunehmendem Maße Anspruch auf Sozialhilfe haben.

Noch schwieriger sind die Auswirkungen des Aussiedler-Zustroms als der vermuteten Hauptkomponente der zukünftigen Einwanderungen auf die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) zu beurteilen. Insoweit die Aussiedler versicherungspflichtiges Einkommen erzielen, tragen ihre Beiträge zu zusätzlichen Einnahmen der GKV bei. Ein-

⁷¹ Klauder (1992), S. 463.

⁷² Nach Angaben von U. Rehfeld (1991, S. 491) hatten Ausländer 1989 einen Anteil von 7.8 v.H. am Beitragsvolumen von 164 Mrd. DM (Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil), aber nur von 1.9 v.H. am Rentenvolumen von 193 Mrd. DM.

⁷³ Bei den eher optimistischen Annahmen des Instituts der deutschen Wirtschaft (1989) etwa im Jahr 2020 (bei konstanten Beitragssätzen).

⁷⁴ Zitiert nach: Institut der Deutschen Wirtschaft, iwD – 12/1993, S. 8.

nahmeüberschüsse könnten auch auf Grund eines höheren Anteils jüngerer Aussiedler entstehen. Unbekannt ist jedoch, inwieweit Aussiedler eine nicht oder nur unzureichend angebotene medizinische Versorgung in den Emigrationsländern hier in Deutschland nachzuholen versuchen. Außerdem bedeuten höhere Fertilitätsraten auch höhere Belastungen für die GKV. Schließlich schlägt dann später der Altersstruktureffekt der Aussiedler wie bei der Rentenversicherung auch auf die GKV durch.

2.3 Soziokulturelle Aspekte

Immigrationsfolgen in einer soziokulturellen Perspektive lassen sich aktuell am Beispiel der Diskussion um die "multikulturelle Gesellschaft" festmachen.

Der Begriff der multikulturellen Gesellschaft ist aus Amerika übernommen worden, wo er den Anspruch bezeichnet, daß insbesondere ethnische Minoritäten sich nicht in die dominante Kultur integrieren sollten.⁷⁵ "Multikulturell ist eine Gesellschaft, in der jedem einzelnen klar wird, daß man auch anders leben kann – und wo dies auch so bleiben kann".⁷⁶ Wie bei solchen Schlag- bzw. Modewörtern nicht anders zu erwarten, ist der Begriff in hohem Maße interpretationsfähig.⁷⁷ Um eine Einordnung vorzunehmen, sollten die beiden gegensätzlichen Positionen zuerst skizziert werden.⁷⁸

Eine erste Position verlangt von den Einwanderern, die Kultur ihres Herkunftslandes aufzugeben und die heimische Kultur anzunehmen. Diese vollständige Assimilation ist mit dem Aufgehen in der dominanten Kultur und damit mit dem Verlust der eigenen Identität verbunden. Beweggründe für eine solche Haltung ist die Angst einerseits vor dem Verlust der prägenden Kraft gemeinsamer Geschichte und Kultur sowie andererseits die Angst vor sozialem Wandel.

Die andere Extremposition räumt der Kultur des Herkunftslandes die volle personale und kollektive Gleichberechtigung ein. Leitbild ist nicht wie bei der anderen Position der Nationalstaat, sondern die internationale Solidarität. Wanderungsbewegungen werden weniger als "Arbeitsmigration", sondern als "Kulturmigration" verstanden. Motive für eine solche Haltung liegen in der Wahrnehmung von Chancen eines soziokulturellen Pluralismus – "mit einer Tendenz zur Romantisierung, ja Idealisierung des Fremden".⁷⁹

Beide Positionen sind nach bisherigen Erfahrungen eher als fiktive, rhetorische Figuren einzuschätzen.⁸⁰ Einerseits erleben wir den Zusammenbruch von Staaten wie der CSFR, der UdSSR oder von Jugoslawien und beobachten z.T. nachhaltige Separationsbewegungen wie z.B. in Belgien oder Kanada. Gleichzeitig sind jedoch auch Integrations Tendenzen z.B. innerhalb der EG auszumachen, deren Ziel letztlich eine politische Union sein soll. Andererseits sind die bisherigen Erfahrungen mit einer gewollten Vermischung der Kulturen alles andere als ermutigend. Selbst das prominente Beispiel – der amerikanische "Schmelztiegel" – wird kritisch beurteilt: "Am vorläufigen Ende des amerikanischen Weges steht, trotz 'Ethno-Pop' und freundlicher Zigarettenreklame ('come together'), weniger eine aus dem oft überschätzten 'Schmelztiegel' hervorgegangene neue Einheit als eine teils 'ethnoplurale', teils 'multikulturelle' Gemengelage mit ethno-

⁷⁵Scheuch (1992), S. 47.

⁷⁶Brumlik und Leggewie (1992), S. 435.

⁷⁷Eine neuere Auseinandersetzung ist in Cohn-Bendit und Schmid (1992) enthalten. Mühlum (1993) bietet eine Literaturübersicht.

⁷⁸Vgl. dazu Bade (1992), Mühlum (1993) und Pröbsting (1992).

⁷⁹Mühlum (1993), S. 11.

⁸⁰Vgl. dazu auch Brumlik und Leggewie (1992), S. 433ff.

sozialen Spannungen”.⁸¹

Im Gegenzug sollten eine Dramatisierung der Abwehrhaltung der heimischen Bevölkerung zurückgewiesen und eine Besorgnis über mögliche Mißbräuche z.B. des Asylrechts nicht als Rechtsradikalismus diffamiert werden. Die vergangenen Monate in der Bundesrepublik Deutschland bieten dafür ausreichende Belege. So kommt beispielsweise E. K. Scheuch (1992) in einer Übersicht über neuere Umfrageergebnisse zu dem Schluß, daß von einer allgemeinen Ausländerfeindlichkeit bei uns keine Rede sein könne, sondern daß stattdessen die Akzeptanz von Ausländern in den letzten Jahren zugenommen habe. Auch in der jüngsten Vergangenheit konnte nach Angaben von Wiegand (1992) keine gravierende Zunahme einer Ausländerfeindlichkeit festgestellt werden. Schließlich: Obwohl die Mehrheit die Meinung vertritt, die Mehrzahl der Zuwanderer mißbrauche das Asylrecht, ist eine große Mehrheit der Befragten des “Politbarometers”, nämlich 76 v.H., der Meinung, auch rechtskräftig abgelehnte Asylbewerber nur dann abzuschieben, wenn zu Hause keine Gefahren für Leib und Leben drohen.⁸² Insoweit richteten sich die Massendemonstrationen (“Lichterketten”) gegen eine – verglichen mit der Gesamtbevölkerung – verschwindend geringe Minderheit. Ob die Proteste – wie Scheuch meint – einen erneuten Versuch “linker Netzwerke” darstellen, die Destabilisierung der Bundesrepublik Deutschland nunmehr durch einen moralischen Druck im Hinblick auf eine ungesteuerte Einwanderung zu erreichen, bleibt dahingestellt.⁸³

Zusammengenommen spricht mithin vieles für eine mittlere Position. Danach kann es nicht um einen “Wettbewerb der Kulturen” bei uns etwa in dem Sinne gehen, daß z.B. in Schulen und im täglichen Umgang die fremde Sprache der deutschen gleichwertig sein sollte. Vielmehr muß von den Ausländern ein Integrationsbeitrag verlangt werden, welcher u.a. darin besteht, die Grundwerte unserer Verfassung zu respektieren⁸⁴, sich in unser Schul- und Berufsleben einzufügen und die Trennung zwischen religiöser und privater Sphäre zu akzeptieren.⁸⁵ Andererseits muß den Ausländern innerhalb dieses Rahmens ein möglichst großer Freiraum für die Pflege ihrer kulturellen Identität gewährt werden.

3 Bestimmungsfaktoren der Migration – ist der Einwanderungsdruck beeinflussbar?

Die Analyse der Frage, ob der Migrationsdruck beeinflussbar ist, setzt die Kenntnis der Motive der Migration voraus, weil sich das Einwanderungsverhalten ändern läßt, falls die erklärenden Faktoren der staatlichen Einflußnahme unterliegen. Zu den ökonomischen Determinanten einer Migration existiert eine umfassende Literatur, die in Abschnitt 3.1 sehr cursorisch aufgearbeitet wird. Aspekte einer Einwanderungspolitik sind dann Gegenstand des Abschnitts 3.2.

⁸¹ Bade (1992), S. 447. Eine Übersicht über die amerikanischen Erfahrungen bietet Elschenbroich (1986).

⁸² Zitiert nach Scheuch (1992), S. 3. Auf eine Diskussion möglicher Inkonsistenzen in dieser Fragestellung sei hier verzichtet.

⁸³ Scheuch (1992), S. 45f.

⁸⁴ Dieses Erfordernis kann z.B. im Konflikt mit einer religiös motivierten Abwertung der Frau stehen, wie sie im Koran vorgenommen wird.

⁸⁵ Vgl. dazu Pröbsting (1992).

3.1 Ökonomische Analyse der Migrationsentscheidung

Die ökonomische Analyse der Migrationsentscheidung hat eine Fülle von Aspekten zu berücksichtigen. Sie verdeutlichen nicht nur die große und interdisziplinäre Spannweite des Themas, sondern lassen auch erkennen, in welchem Ausmaß die später zu diskutierenden Ansätze nur Einzelaspekte behandeln.

- (i) Die Motive potentieller Migranten sind unterschiedlich. Sie reichen von ökonomisch motivierter Migration über den Wunsch nach einer Familienzusammenführung (im weiteren Sinne) bis hin zu politisch bedingten Wanderungsphänomenen. Für eine Migrationspolitik ist es erschwerend, daß sich die Migranten nicht säuberlich nach diesen Motiven unterscheiden lassen. So kann – um nur ein Beispiel zu nennen – der Migrationswunsch vieler Wolgadeutscher sowohl darauf beruhen, dauerhaft in der Gemeinschaft von Landsleuten zu leben, wie auch einen höheren Wohlstand zu erzielen.
- (ii) Die Migrationsentscheidung ist häufig nicht allein das Ergebnis individueller Überlegungen, sondern ist im Kontext familialer Entscheidungen zu sehen. Es mag sehr wohl sein, daß der Alleinverdiener in einer Familie aus ökonomischen Gründen eine Migration präferiert, daß aber für die übrigen Familienmitglieder die damit verbundenen Transaktionskosten als zu hoch eingestuft werden (z.B. Verlust der sozialen Umwelt, Schulprobleme u.ä.). Das erklärt, wieso häufig (zunächst) nur der Ehemann z.B. als Gastarbeiter wandert und die Familie ggf. später nachzieht bzw. der Ehemann wieder in das Heimatland zurückkehrt.
- (iii) Daraus folgt bereits die wichtige Unterscheidung zwischen temporärer und permanenter Migration. Unabhängig von dem familialen Kontext kann sie jedoch auch durch unterschiedliche ökonomische Motive gegeben sein. Ziel des temporären Migranten ist häufig die Erreichung eines festen Sparziels in möglichst kurzer Zeitspanne, um sich beispielsweise danach eine Existenz im Heimatland aufzubauen (“target saver”). Natürlich können sowohl die temporäre wie auch die permanente Migrationsentscheidung im Verlauf des Aufenthaltes im Gastland revidiert werden, d.h. aus der als temporär geplanten Migration kann eine permanente Migration werden und vice versa.
- (iv) Damit ist bereits der besonders wichtige Aspekt der Unsicherheit angesprochen, unter der eine Migrationsentscheidung gefällt wird. Der Extremfall ist der einer “spekulativen Migration”. Der Migrant muß in dem Zielland erst einen Arbeitsplatz suchen und ist über die Verhältnisse dort nur unvollständig informiert. Etwas mehr Sicherheit hat der “vertragliche Migrant”. Er besitzt bereits vorher einen Arbeitsplatz – wie z.B. der Gastarbeiter (aus einem Nicht-EG-Land), welcher von der deutschen Arbeitsverwaltung auf Anforderung eines heimischen Unternehmens angeworben wurde. Der Informationsstand dieses “vertraglichen Migranten” über das Gastland kann sehr unterschiedlich sein – bis hin zu nahezu vollständiger Information bei erneuter Migration in dasselbe Land. Mithin hängt die Migrationsentscheidung bei unvollständiger Information von der Risikobereitschaft des Migranten ab.
- (v) Eine ökonomisch motivierte Migrationsentscheidung hat in ihrer einfachsten Struktur abzuwägen zwischen den ökonomischen Bedingungen des Heimatlandes und

denen des Gastlandes vermindert um die Transaktionskosten. Beispiele dafür sind erwartete Einkommensdifferenziale (also Lohndifferenziale gewichtet mit den Wahrscheinlichkeiten, einen Arbeitsplatz zu erhalten) und Mobilitätskosten einschl. von Differenzialen in den Lebenshaltungskosten und solchen nicht-pekuniärer Art. Gerade die Transaktionskosten sind in ihrer Bedeutung bei der befürchteten Migrationsschwelle von Ost- nach Westdeutschland wohl unterschätzt worden. Im Lichte der vorangegangenen Überlegungen versteht sich von selbst, daß die genannten Determinanten der Migrationsentscheidung im Rahmen eines Mehrperiodenmodells ("Lebenszyklusmodell") unter gebührender Berücksichtigung von Unsicherheit zu analysieren sind.

- (vi) Eine besonders enge Verzahnung besteht zwischen den eben genannten Transaktionskosten und dem Wohnungsmarkt des Gastlandes. Mieten bzw. Hauspreise können bekanntlich nahezu prohibitiv hoch sein. Hinzu kommt für die ökonomische Analyse, daß eine wechselseitige Kausalität zwischen Migration und Wohnungsmarkt besteht, weil z.B. die Mietpreise nicht unabhängig von den Zuzügen sind und vice versa.
- (vii) Eine gewünschte Migration kann an institutionellen Gegebenheiten des Heimat- und Gastlandes scheitern, seien diese nun gesetzlich verankert oder durch faktisches Verhalten gegeben. Beispiele dafür liegen auf der Hand. Das Heimatland kann die Ausreise genehmigen oder nicht oder sie durch Schikanen fast aussichtslos machen; das Gastland kann volle Freizügigkeit (z.B. für EG-Angehörige) gewähren, den Zuzug plafondieren (Beispiel: Schweiz) oder generell stoppen (Beispiel: Anwerbestopp in Deutschland 1973 für Gastarbeiter aus Nicht-EG Ländern bei beschränkter Erlaubnis der Familienzusammenführung); die Berufsausübung kann im Gastland durch fehlende Anerkennung von Ausbildungsgängen, Diplomen etc. erschwert oder unmöglich gemacht werden, auch wenn gesetzlich "Freizügigkeit" herrscht; die Bevölkerung verhält sich abweisend gegen Ausländer.

Es wurde einleitend bereits darauf hingewiesen, daß die einzelnen theoretischen Modelle des Migrationsverhaltens nur Ausschnitte aus den eben vorgetragenen Aspekten behandeln. Sie können – wiederum in aller Kürze – wie folgt dargestellt werden⁸⁶, wobei auf Vorläufer hier nicht eingegangen wird.⁸⁷

(a) Humankapitalansatz

Der potentielle Migrant basiert in diesem Modell seine Entscheidung auf einem Vergleich alternativer erwarteter Nutzen- und Kostenströme (monetär und psychisch) bei verschiedenen Wohnsitzen.⁸⁸ Er wählt den Ort mit dem höchsten erwarteten Nettotonnen. Erweiterungen des Humankapitalansatzes beziehen sich insbesondere auf die Berücksichtigung der Risikotheorie. Trotzdem wird gegen diesen Ansatz kritisch eingewandt, daß die Behandlung der Informationsbeschaffung und -verarbeitung viel zu oberflächlich sei, um tatsächliches Migrationsverhalten erklären zu können.

⁸⁶ Übersichten finden sich z.B. bei Greenwood (1985), Molho (1986), Stark (1991) und Straubhaar (1988).

⁸⁷ Bereits John Hicks schreibt in seiner "Theory of Wages" (1932, S. 67): "...differences in net economic advantage, chiefly differences in wages, are the main cause of migration."

⁸⁸ Ein Prototyp eines solchen Modells ist in Sjaastad (1962) enthalten.

(b) Suchtheorie

Hier wird die bekannte Theorie der Suche nach einem Arbeitsplatz auf das Migrationsverhalten übertragen, wobei indessen beachtliche Modifikationen vorgenommen werden.⁸⁹ Zunächst wird eine Unterscheidung zwischen einer "speculative migration" und einer "contracted migration" vorgenommen [vgl. oben]. Im ersten Fall ist die Migration ein integraler Bestandteil des Suchprozesses, denn die Migration erfolgt auf "gut Glück", d. h. in der Hoffnung auf einen akzeptablen Wohn- und Arbeitsplatz. Bei der "contracted migration" ist dagegen die Migration das Ergebnis eines Suchprozesses, denn sie wird erst dann unternommen, wenn die neue Existenz gesichert ist.

Eine wesentliche Modifikation der Suchtheorie erfolgt durch eine stärkere Berücksichtigung informationstheoretischer Aspekte im Rahmen einer sequentiellen Entscheidungstheorie.⁹⁰ Im Mittelpunkt dieser Arbeiten – insbesondere im Rahmen der sog. "Multi-Armed-Bandit"-Modelle (MABM) – steht der "Entscheidungsbaum" ("decision tree"). Am Beispiel der "contracted migration" könnte dieser in seiner einfachsten Form folgende hierarchisch angeordnete Wahrscheinlichkeiten beinhalten: (i) die Wahrscheinlichkeit während einer bestimmten Zeitperiode in einem gegebenen Gebiet aktiv zu suchen, (ii) die bedingte Wahrscheinlichkeit – konditional zur Suche – dann und dort etwas angeboten zu bekommen (einen Arbeitsplatz, eine Wohnung etc.), (iii) die bedingte Wahrscheinlichkeit – konditional in bezug auf dieses Angebot – dieses Angebot zu akzeptieren und zu migrieren. Für den speziellen MABM-Typ sind in den letzten Jahren, ausgehend von Arbeiten des Statistikers J. Gittins, eine Reihe von Methoden entwickelt worden, das optimale Entscheidungsverhalten durch Berechnung von bestimmten Indizes (den sog. "Gittins-Indizes") nachzuzeichnen. Ein anderer Zweig dieser Literatur bedient sich der auf dem Bellman'schen Optimalitätsprinzip basierenden Methode der Rückwärtsprogrammierung. Schließlich wird zur Lösung des o. a. Entscheidungsproblems auch auf angewandte Methoden der Spieltheorie zurückgegriffen. Insbesondere im Rahmen von Familien-Migrations-Entscheidungen spielt die Ermittlung "teilspielperfekter Gleichgewichtspunkte" eine wichtige Rolle. Grob vereinfacht geht es darum, individuell optimale Entscheidungen der einzelnen Familienmitglieder so konsistent zu machen, daß eine gesamtoptimale Familienentscheidung zustandekommt.⁹¹

Natürlich erfolgen alle Entscheidungen unter Unsicherheit, da die Informationen i. d. R. unvollständig sind. Eine als permanent geplante Migration kann dann durch vorzeitige Remigration revidiert werden und vice versa.

(c) Gravitäts-Modelle

Dieser Modelltyp, dessen wichtigste Ausprägung in den sog. "spatial interaction models" in der Literatur zu finden ist, behandelt Bruttomigrationsströme in einem räumlichen Netzwerk.⁹² Ihre Bestimmungsfaktoren sind dann "push- bzw. pull-Faktoren" der zur Rede stehenden Regionen (also z.B. Bedingungen auf den

⁸⁹ Vgl. McCall und McCall (1987) für eine neuere Version eines integrierten Migrations- und Suchmodells.

⁹⁰ Stellvertretend für diese Modelle sei auf das Buch von Berninghaus und Seifert-Vogt (1991) verwiesen.

⁹¹ Vgl. dazu Harsanyi und Selten (1983).

⁹² Für eine solche Vorgehensweise vgl. z.B. Burridge und Gordon (1981).

Arbeits- bzw. Wohnungsmärkten). Diese Determinanten werden – um die Migrationsströme zu erklären – mit der Entfernung der zur Auswahl stehenden Regionen multipliziert. Diese Modelle haben sich für die Erklärung einer internen Migration (z.B. Pendler- oder Einkaufsverhalten) als ziemlich leistungsfähig erwiesen. Sie sind am ehesten auf der aggregierten Ebene angewandt worden. Aus theoretischer Sicht sind sie deshalb unbefriedigend, weil der Entscheidungsprozeß einschließlich der informationstheoretischen Aspekte vernachlässigt wird. Das führt z.B. dazu, daß die häufig zu beobachtenden wechselseitigen Migrationsströme zwischen den Regionen A und B nicht erklärt werden können, sondern daß man sich mit der Analyse von Nettoströmen begnügt.

Nicht eingegangen wurde in dieser Übersicht auf Modelle, welche eine Verbindung zwischen Migration und Wohnungsmarkt und ihren Interdependenzen zum Gegenstand haben.

3.2 Möglichkeiten und Grenzen einer Wanderungspolitik

Die Notwendigkeit einer Einwanderungspolitik wird mitunter selbst unter Berücksichtigung der Tatsache bestritten, daß in Zukunft nicht unerhebliche Migrationsströme zu erwarten sind, die auf ein Land stoßen, dessen Aufnahmekapazitäten nicht beliebig sind. Als Argument gegen eine Einwanderungspolitik überhaupt dient die (tatsächliche oder vermeintliche) ökonomische Ausbeutung der Dritten Welt durch die Industriestaaten bzw. früheren Kolonialmächte, als deren Folge eben diese Länder eine unbegrenzte Immigration quasi als Tilgung einer historischen Schuld zuzulassen hätten. Unbeschadet des tatsächlichen Ausmaßes einer solchen Ausnutzung der Ressourcen der Dritten Welt und ihres kausalmäßigen Einflusses auf die Weltmigration, würde dies auf den Versuch hinauslaufen, ein früheres Fehlverhalten durch einen neuen Fehler in Form einer ökonomisch unsinnigen und politisch nicht durchsetzbaren Maßnahme korrigieren zu wollen.

Eine für ein einzelnes Land ebenso unrealistische Politikempfehlung ist die Forderung, statt einer Einwanderungspolitik die ökonomisch bedingten Migrationsursachen direkt in den Herkunftsländern zu bekämpfen.⁹³ Angesichts des immensen Wohlstandesgefälles kann dies nur im Rahmen einer international koordinierten Entwicklungspolitik im Weltmaßstab geschehen und wird selbst bei einer erfolgreichen Implementierung eine geraume Zeit in Anspruch nehmen. Weder geben die bisherigen entwicklungspolitischen Erfahrungen Anlaß zu einer euphorischen Einschätzung ihrer Möglichkeiten – was immer auch die Ursachen für die zahlreichen Fehlschläge gewesen sein mögen –, noch wird damit eine politisch motivierte Migrationsbewegung verhindert. Dies kann natürlich nicht als ein Plädoyer gegen Entwicklungspolitik mißverstanden werden; gemeint ist, daß sie eine Einwanderungspolitik zwar ergänzen, jedoch nicht ersetzen kann.

Etwas anders verhält es sich mit der Migration politisch Verfolgter oder von Menschen, die aus Kriegsgebieten fliehen, wie z.B. derzeit aus dem ehemaligen Jugoslawien. Einerseits sind die übrigen Staaten allein schon aus humanitären Gründen im Rahmen der Genfer Konvention zu einer temporären Aufnahme dieser Menschen verpflichtet, andererseits kann die Ursache dieser Migration gezielter und mit der Aussicht auf absehbare Erfolge im Rahmen friedensstiftender Maßnahmen im Rahmen der UNO bekämpft werden, wenn auch die bisherigen Aktionen der UNO nicht immer von kurzfristigen Erfolgen gekrönt sind.

⁹³Vgl. zu solchen Politikempfehlungen z.B. Layard et al. (1992).

Wenn somit Handlungsbedarf besteht, welche grundsätzlichen Möglichkeiten bietet eine Einwanderungspolitik bei hauptsächlich ökonomisch motivierter Migration, wie etwa die zu erwartende Ost-West-Wanderung?

Bevor über Optionen einer Einwanderungspolitik referiert werden kann, muß über die politische Ebene entschieden werden, die solche Optionen wahrnehmen kann. Im konkreten Fall heißt das EG- versus einzelstaatliche Regelung. Wenn eine Vereinbarung auf EG-Ebene angestrebt wird, muß das Verteilungsproblem gelöst werden, sei es, daß die Zahl der Einwanderer und die Quotierung auf die einzelnen Staaten einstimmig im Ministerrat festgelegt werden, sei es, daß Ausgleichszahlungen im Rahmen eines EG-internen Finanzausgleichs für solche Staaten geleistet werden, die überdurchschnittlich viele Einwanderer aufnehmen.

Für eine Ansiedlung der Einwanderungspolitik auf EG-Ebene spricht zunächst, daß nach Realisierung des Schengener Abkommens und dem damit verbundenen Wegfall der Grenzkontrollen für Personen die Verletzung des Gebotes, das Einwanderungsland nicht zu verlassen, nur mit einem verstärkten Kontrollaufwand und empfindlichen Strafen für Unternehmen und Arbeitnehmer bei illegaler Beschäftigung in Grenzen gehalten werden kann. Diese Überlegung spricht nicht gegen eine Festsetzung von Länderquoten innerhalb der EG, vorausgesetzt Leistungsansprüche sind innerhalb der EG harmonisiert und können ausschließlich in dem Aufnahmeland geltend gemacht werden, so daß ein "Rosinenpicken" von daher entfällt.

Natürlich kann den Einwanderern nicht für alle Zeiten verwehrt werden, ihren Wohnsitz bzw. Arbeitsplatz in ein anderes Mitgliedsland zu verlegen. Hinzu kommt, daß die Bemessung der Länderquoten häufig auf ein mehr oder weniger arbiträres Verfahren hinausläuft. Daher sollte ergänzend ein System von Ausgleichszahlungen geschaffen werden, welches die Mitgliedstaaten bevorteilt, deren Ausländeranteil bzw. dessen Veränderung überdurchschnittlich hoch ist.

Als Raster für die folgende Diskussion von Optionen bietet sich die Unterscheidung in mengen- bzw. preispolitische Instrumente einerseits und in globale bzw. selektive Maßnahmen andererseits an, obwohl partielle Überschneidungen dieser Kategorien vorhanden sind.

Die Kontingentierung in Form von Jahresquoten stellt ein mengenmäßiges Konzept dar. Mit dem Aussiedleraufnahmegesetz von 1990 ging in Deutschland praktisch eine Kontingentierung in Höhe von gut 200 Tsd. Personen einher. Während es sich im Fall der Aussiedler um eine unbefristete Aufenthaltsbewilligung handelt, können die Kontingente für andere potentielle Einwanderer mit einer zeitlichen Befristung versehen werden. Ein Beispiel für ein differenziertes System zeitlicher Befristungen liefert die Einwanderungspolitik der Schweiz mit "Jahresaufenthaltern", "Saisonniers" und anderen Einteilungen. Schließlich läßt sich die Kontingentierung und die zeitliche Befristung auch selektiv handhaben.⁹⁴ Für eine Selektionspolitik bieten beispielsweise Australien und Kanada reiches Anschauungsmaterial. Im Rahmen der 1978 begonnenen "neuen Immigrationspolitik" systematisierte Australien sein Immigrationsberechtigungswesen mittels eines Punktekataloges (ähnlich wie in Kanada): U.a. gehen berufliche Fähigkeiten, ein bereits vereinbartes Beschäftigungsverhältnis, Englischkenntnisse, transferierbare Werte und – besonders hoch – die Arbeitsmarktlage in diese Punktebewertung ein,

⁹⁴ Hervorzuheben ist nochmals, daß hier nur das Aufnahmeland zur Diskussion steht. Ritzen und van Dahlen (1992) haben mit Hilfe eines Zwei-Länder-Wachstumsmodells gezeigt, daß für Entsende- und Aufnahmeland zusammengenommen eine selektive Immigrationspolitik gegenüber Investitionen in Human- und Sachkapital pareto-inferior ist.

auf deren Grundlage dann die Erlaubnis zur Einwanderung erteilt wird.⁹⁵

Sowohl selektive Maßnahmen wie solche einer zeitlichen Befristung legen natürlich offen, wie sehr die Migrationspolitik dem nationalen Eigennutz dienen soll. Sehr leicht befindet sich eine Regierung auf der nationalen und internationalen Anklagebank, wenn sie – wie die Schweiz – in einer Rezession Arbeitslosigkeit einfach durch Nichtverlängerung von Aufenthaltserlaubnissen exportiert. Da hilft der Hinweis vermutlich wenig, daß man genau spezifizierte Arbeitsverträge abgeschlossen habe, deren Chancen und Risiken jedem Migranten bekannt waren. Was ökonomisch vielleicht plausibel ist, kann sozial inakzeptabel werden, etwa in Anlehnung an das Max Frisch zugeschriebene Zitat: "Wir brauchten Arbeitskräfte, es kamen Menschen." Nimmt man noch die auf Grund ihrer Geschichte besondere Rolle Deutschlands hinzu, so ist eine solche mengenmäßige Restriktionspolitik in größerem Stil wohl national wie auch international schwer vermittelbar, d.h. die Einwanderungserlaubnis wäre dann als eine i. w. irreversible Entscheidung anzusehen.

Alternativ oder ergänzend zur Kontingentierung können preispolitische Instrumente zur Beeinflussung von Wanderungsbewegungen zum Einsatz kommen.

Ein Beispiel dafür ist die "Rückkehrförderung" in Deutschland 1983.⁹⁶ Das Gesetz sah vor allem drei Maßnahmenswerpunkte vor: (i) die Zahlung einer Rückkehrhilfe als finanzieller Anreiz, (ii) Maßnahmen zum Abbau von Rückkehrhemmnissen und (iii) die Beratung rückkehrwilliger Ausländer.⁹⁷ Anspruchsberechtigt waren i. w. ausländische Arbeitnehmer, wenn sie infolge Stilllegung oder Konkurses des Betriebes arbeitslos geworden waren oder seit mindestens einem Jahr kurzgearbeitet hatten. Die Höhe der Rückkehrhilfe belief sich auf 10500 DM zuzüglich 1500 DM für jedes mit dem Arbeitnehmer ausreisende Kind. Zusätzlich bestand bereits nach geltendem Recht die Möglichkeit für rückkehrende Ausländer, sich die Hälfte der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung erstatten zu lassen. Z. T. wurden diese Beträge noch durch freiwillige Abfindungen seitens der Arbeitgeber in Höhe bis zu 30 Tsd. DM ergänzt.⁹⁸ Insgesamt wurden knapp 14 Tsd. Anträge auf Rückkehrhilfe positiv entschieden (davon rd. 87 v.H. von türkischen Arbeitnehmern gestellte Anträge) und nach Schätzungen der Rentenversicherungsträger sind etwa 125 Tsd. Erstattungen der Arbeitnehmerbeiträge zu den gesetzlichen Rentenversicherungen auf das Rückkehrförderungsgesetz zurückzuführen, wobei auch hier türkische Arbeitnehmer den weitaus überwiegenden Teil ausmachten.⁹⁹

Offenkundig ließ sich die Bundesregierung vom Typ des "target savers" eines ausländischen Arbeitnehmers bei der Konzeption dieser Maßnahmen leiten.¹⁰⁰ Da nur ein Teil der ausländischen Arbeitnehmer dieser Gruppe zuzurechnen ist, fiel die Inanspruchnahme nicht höher aus. Zusätzlich bildete die fehlende Rückkehrmöglichkeit ein weiteres Hemmnis, indem eine ansonsten vorgenommene (temporäre) Rückkehr der Ausländer in ihre Heimatländer nicht oder erst später realisiert wurde. Schließlich sind zahlreiche Mitnahmeeffekte zu vermuten.

Das Gegenstück zum preispolitischen Instrument der Rückkehrförderung ist eine Einwanderungsabgabe. Ihre ökonomische Rechtfertigung liegt darin, daß die Einwanderer nichts zum Aufbau insbesondere des Infrastruktursachkapitalbestandes beigetragen

⁹⁵ Vgl. Körner (1990), S. 172ff.

⁹⁶ Sie wurde gesetzlich verankert im "Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern vom 28.11.1983.

⁹⁷ Vgl. Frey (1986), S. 39f.

⁹⁸ Körner (1986), S. 67.

⁹⁹ Quelle: Frey (1986), S. 40.

¹⁰⁰ Vgl. vorhergehenden Abschnitt.

haben, den sie gleichwohl zu denselben Bedingungen wie die Gebietsansässigen in Anspruch nehmen können. Auch hier sind mehrere Möglichkeiten einer Differenzierung vorstellbar. Die Abgabe kann als fester Einmalbetrag bei der Einreise fällig werden und erhält damit den Charakter einer "Eintrittskarte". Um dem Tatbestand einer ggf. nur temporären Einwanderung Rechnung zu tragen, sind auch jährliche Ratenzahlungen denkbar, wobei dann jedoch das Problem auftaucht, wie bei Zahlungsunfähigkeit z.B. bei Arbeitslosigkeit oder Nichterwerbstätigkeit zu verfahren ist. Als Ausweg bietet sich die Verpflichtung zum Abschluß einer Versicherung an, verbunden allerdings mit der Gefahr eines "moral hazard". Schließlich kann die Einwanderungsabgabe auch danach differenziert werden, wie hoch der Bedarf für bestimmte Berufsgruppen ist oder welchen verwertbaren Humankapitalbestand der Einwanderer mitbringt. Bei besonders "bevorzugten" Gruppen von Einwanderern wäre auch eine Einwanderungsprämie ins Auge zu fassen.

Die vorangegangenen Ausführungen befaßten sich gezielt mit der Einwanderungspolitik. Sie ist jedoch nur ein – obgleich wesentlicher – Bestandteil eines Gesamtkonzeptes, welches neben der genannten Einwanderungspolitik auch die Einwandererpolitik umfaßt, verstanden als eine Integrations- und Minderheitenpolitik für die bereits eingereisten Menschen.¹⁰¹ Konkret geht es bei einer solchen Politik einerseits darum, den Integrationsprozeß beispielsweise durch Sprachkurse, Wohlfahrtsdienste und spezielle Schulungen zu fördern – dies geschieht z.B. in Australien durch die "post arrival services"¹⁰² –, andererseits durch Ausgleichs- und Vermittlungsfunktionen z.B. auch in Form von Antidiskriminierungsmaßnahmen zu einem möglichst spannungsfreien Zusammenleben der einzelnen ethnischen Gruppen beizutragen.

Ob zur Förderung einer solchen Politik dann gleich ein "Bundesamt für Migration und Integration" geschaffen werden sollte, wie es Klaus J. Bade fordert¹⁰³, erscheint zweifelhaft. Die Erfahrungen mit dem seinerzeitigen "Reichsamt für deutsche Einwanderung, Rückwanderung und Auswanderung", welches in der Weimarer Republik 1919–1924 existierte, geben eher zu einer Skepsis Anlaß. Neben der Gefahr, daß hauptsächlich eine Bürokratie entsteht, liegen die Probleme in der Kompetenzverteilung und -ausübungen im Spannungsfeld mit anderen Ministerien. Außerdem gibt es derzeit bereits das "Bundesverwaltungsamt" und eine(n) "Ausländerbeauftragte(n) der Bundesregierung".

¹⁰¹ Vgl. dazu Bade (1992), S. 450ff.

¹⁰² Vgl. Körner (1990), S. 173.

¹⁰³ Bade (1992), S. 451f.

Literatur

- X **Bade, K. J.** (1992), Politik in der Einwanderungssituation: Migration – Integration – Minderheiten, in: K. J. Bade (Hrsg.), Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland, München, 442–455.
- Barabas, G., A. Gieseck, M. Heilemann u. H. D. v. Loeffelholz** (1992), Gesamtwirtschaftliche Effekte der Zuwanderung 1988–1991, RWI-Mitteilungen 43 (2), 133–154.
- Berninghaus, S. und H. G. Seifert-Vogt** (1991), International Migration under Incomplete Information, Berlin (Springer).
- Blaschke, D.** (1990), Aussiedler und Übersiedler auf dem bundesdeutschen Arbeitsmarkt, Wirtschaftsdienst 70 (5), 256–263.
- Böhning, W. R.** (1991), Integration und Immigration Pressures in Western Europe, International Labor Review 130 (4), 445–458.
- Brumlik, M. und C. Leggewie** (1992), Konturen der Einwanderungsgesellschaft: Nationale Identität, Multikulturalismus und “Civil Society”, in: K. J. Bade (Hrsg.), Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland, München, 430–442.
- Burda, M.** (1993), The Determination of East–West German Migration: Some First Results, CEPR-Discussion Paper No.764, London
- Burridge, P. und I. Gordon** (1981), Unemployment in the British Metropolitan Labour Areas, Oxford Economic Papers 33, 274–297.
- Cohn-Bendit, D. und T. Schmidt** (1992), Heimat Babylon, Hamburg.
- X **Elschenbroich, D.** (1986), Eine Nation von Einwanderern. Ethnisches Bewußtsein und Integrationspolitik in den USA, Frankfurt/M.
- Ethier, W. J.** (1985), International Trade and Labor Migration, American Economic Review 75, 16–28.
- Franz, W.** (1981), Employment Policy and Labor Supply of Foreign Workers in the Federal Republic of Germany: A Theoretical and Empirical Analysis, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 137, 590–611.
- Franz, W.** (1987), Strukturelle und friktionelle Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland: Eine theoretische und empirische Analyse der Beveridge-Kurve, in: G. Bombach, B. Gahlen u. A. E. Ott (Hrsg.), Arbeitsmärkte und Beschäftigung – Fakten, Analysen, Perspektiven, Tübingen (Mohr u. Siebeck), 301–323.
- Franz, W.** (1991), Arbeitsmarktökonomik, Berlin (Springer).
- Franz, W.** (1992), Structural Unemployment, Heidelberg (Physica).
- Franz, W., U. Oser u. P. Winker** (1993), Back to the Past and Forward to the Future. Migratory Movements of Guestworkers and Return Emigrants in a Disequilibrium Macroeconomic Model for Germany, Sonderforschungsbereich 178 Universität Konstanz, Diskussionspapier.

- Franz, W. und W. Smolny** (1990), Internationale Migration und wirtschaftliche Entwicklung: Eine theoretische und empirische Analyse mit Hilfe eines Mengenrationierungsmodells, in: B. Felderer (Hrsg.), Bevölkerung und Wirtschaft, Berlin, 195–209.
- Frey, M.** (1986), Direkte und indirekte Rückkehrförderung seitens der Aufnahmeländer, in: H. Körner u. M. Mehrländer (Hrsg.), Die "neue" Ausländerpolitik in Europa, Bonn, 15–63.
- Gassner, H.** (1992), Die Aussiedlerpolitik der Bundesregierung, Sozialer Fortschritt 41 (11), 256–258.
- Gierse, M.** (1990), Kurzfristige Arbeitsmarktwirkungen des Zustroms von Aus- und Übersiedlern, RWI-Mitteilungen 41 (1/2), 153–167.
- Gieseck, A., U. Heilmann und H. D. von Löffelholz** (1993), Wirtschafts- und sozialpolitische Aspekte der Zuwanderung in die Bundesrepublik, Aus Politik und Zeitgeschichte B7/1993, 29–41.
- Gittins, J.** (1985), Bandit Process and Dynamic Allocation Indices, Journal of the Royal Statistical Society, Series B, 41, 148–177.
- Greenwood, M.** (1985), Human Migration: Theory, Models, and Empirical Studies, Journal of Regional Science 25, 521–544.
- Harsanyi, J. C. und R. Selten** (1983), A Noncooperative Solution Concept with Cooperative Applications, Working Paper of IMW, Universität Bielefeld.
- Hönekopp, E.** (1991), Ost-West-Wanderungen: Ursachen und Entwicklungstendenzen – Bundesrepublik Deutschland und Österreich, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 24 (1), 115–133.
- Institut der Deutschen Wirtschaft (Hrsg.)** (1989), Gutachten: Die Integration deutscher Aussiedler – Perspektiven für die Bundesrepublik Deutschland, Köln.
- Klauder, W.** (1992), Deutschland im Jahr 2030: Modellrechnungen und Visionen, in: K. J. Bade (Hrsg.), Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland, München, 455–464.
- X **Klös, H.-P.** (1992), Integration der Einwanderer aus Ost-/Südosteuropa in den deutschen Arbeitsmarkt, Sozialer Fortschritt 41 (11), 261–270.
- X **Knabe, B.** (1992), Die künftigen Wanderungsbewegungen zwischen dem geeinten Deutschland und den osteuropäischen Ländern, Informationen zur Raumentwicklung Heft 9/10 (1992), 763–767.
- Koll, R., W. Ochel und Vogler-Ludwig** (1993), Auswirkungen der internationalen Wanderungen auf Bevölkerung, Arbeitsmarkt und Infrastruktur, ifo-Schnelldienst 46 (6), 7–17.
- Körner, H.** (1986), Das Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern vom 28. November 1983 – Eine kritische Bilanz, in: H. Körner u. M. Mehrländer (Hrsg.), Die "neue" Ausländerpolitik in Europa, Bonn, 65–72.

- Körner, H.** (1990), Internationale Mobilität der Arbeit, Darmstadt.
- Layard, R., O. Blanchard, R. Dornbusch und P. Krugman** (1992), East-West Migration, Cambridge (Mass.).
- Lucas, R. E.** (1981), International Migration: Economic Causes, Consequences and Evaluation, in: M. M. Kritz et. al. (Hrsg.), Global Trends in Migration, Staten Island N. Y., 84-109.
- McCall, B. P. und J. J. McCall** (1987), A Sequential Study of Migration and Job Search, Journal of Labor Economics 5, 452-476.
- Merkle, L. und K. F. Zimmermann** (1992), Savings and Remittances: Guestworkers in West Germany, in: K. F. Zimmermann (Hrsg.), Migration and Economic Development, Berlin, 55-76.
- Molho, I.** (1986), Theories of Migration: A Review, Scottish Journal of Political Economy 33, 396-419.
- Mühlum, A.** (1993), Armutswanderung, Asyl und Abwehrverhalten. Globale und Nationale Dilemmata, Aus Politik und Zeitgeschichte B7/1993, 3-15.
- Ochel, W. und K. Vogler-Ludwig** (1993), International Migration: A New Challenge for the Industrialized Countries, Tokyo Club Papers No.6 Part 1, 7-47
- OECD** (1992), Trends in International Migration (SOPEMI), Paris.
- Pischke, J.-S., M. Staat und S. Vögele** (1993), Let's go West! Do East Germans Commute for Wages, Jobs, or Skills? Manuskript, Mannheim.
- Pischke, J.** (1992), Assimilation and the Earnings of Guestworkers in Germany, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung; Diskussionspapier Nr.17, Mannheim.
- Pröbsting, K.** (1992), Wohlstandsfestung oder multikulturelle Gesellschaft?, Arbeit und Sozialpolitik 46 (1-2), 44-51
- Ramser, H. J.** (1988), Informationstheoretische Aspekte von internationalen Faktorbewegungen, in: Sonderforschungsbereich 178 "Internationalisierung der Wirtschaft", Arbeits- und Ergebnisbericht über die Forschungstätigkeit in der ersten Forschungsphase 1986-1988, Konstanz, 205-253.
- Rehfeld, U** (1991), Ausländische Arbeitnehmer und Rentner in der gesetzlichen Rentenversicherung, Deutsche Rentenversicherung (zitiert nach Barabas et. al.).
- Rist, R. C.** (1978), Guestworkers in Germany. The Prospects for Pluralism, New York.
- Ritzen, J. M. M. und H. P. van Dalen** (1992), The Economic Consequences of Selective Immigration Policies, in: K. F. Zimmermann (Hrsg.), Migration and Economic Development, Berlin, 231-264.
- Ronge, V.** (1993), Ost-West-Wanderungen nach Deutschland, Aus Politik und Zeitgeschichte B7/1993, 16-28.

- Scheremet, W. und J. Schupp** (1991), Pender und Migranten – Zur Arbeitskräftemobilität in Ostdeutschland, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Diskussionspapier Nr.36, Berlin.
- Scheuch, E. K. und U. Scheuch** (1991), Wie deutsch sind die Deutschen? Bergisch Gladbach.
- Scheuch, E. K.** (1992), “Fremdenhaß” als akute Form des Rechtsextremismus? Manuskript.
- Schmidt, C. M. und K. F. Zimmermann** (1992), Migration Pressure in Germany: Past and Future, in: K. F. Zimmermann (Hrsg.), Migration and Economic Development, Berlin, 201–230.
- Schmidt, C. M.** (1992a), The Earnings Dynamics of Immigrant Labor, Volkswirtschaftliche Fakultät, Universität München, Diskussions-Papier Nr.92–28, München.
- Schmidt, C. M.** (1992b), Country-of-Origin Differences in the Earnings of German Immigrants, Volkswirtschaftliche Fakultät, Universität München, Diskussions-Papier Nr.92–29, München.
- Simon, J. L.** (1989), The Economic Consequences of Immigration, Oxford.
- Sjaastad, L. A.** (1962), The Costs and Returns of Human Migration, Journal of Political Economy 70 (Supplement), 80–93.
- Stark, O.** (1991), The Migration of Labor, Cambridge (Basil Blackwell).
- Straubhaar, T.** (1988), On the Economics of International Labor Migration, Bern.
- Taureg, M. und T. Weiß** (1990), Der kurzfristige Nachfrageimpuls des Zustroms von Aus- und Übersiedlern, RWI-Mitteilungen 41 (1/2), 169–181.
- Velling, J.** (1993), Die rechtliche und tatsächliche Stellung von Einwanderern in der Bundesrepublik Deutschland – eine Dokumentation, Manuskript, Mannheim.
- Wiegand, E.** (1992), Zunahme der Ausländerfeindlichkeit? Einstellungen zu Fremden in Deutschland und Europa, ZUMA-Nachrichten Nr.31, 7–28.