

Heilemann, Ullrich; von Loeffelholz, Hans Dietrich; Sieveking, Klaus

**Article — Digitized Version**

## Möglichkeiten und Grenzen einer Arbeitsmarktsteuerung der Zuwanderung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Heilemann, Ullrich; von Loeffelholz, Hans Dietrich; Sieveking, Klaus (2001) : Möglichkeiten und Grenzen einer Arbeitsmarktsteuerung der Zuwanderung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 81, Iss. 7, pp. 380-388

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/40825>

**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.*

Ullrich Heilemann, Hans Dietrich von Loeffelholz, Klaus Sieveking

# Möglichkeiten und Grenzen einer Arbeitsmarktsteuerung der Zuwanderung

*Angesichts der aus der absehbaren Bevölkerungsentwicklung resultierenden Arbeitsmarkt-„Erfordernisse“ auf der einen Seite und der EU-Erweiterung mit Freizügigkeit von Kapital und Arbeit auf der anderen wird in Deutschland verstärkt über eine Zuwanderungssteuerung diskutiert<sup>1</sup>. Wie könnte sie aussehen?*

Die von der Bundesregierung eingesetzte Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ („Süssmuth-Kommission“) hat Anfang Juli ihre Vorschläge vorgelegt<sup>2</sup>; CDU, CSU und der DGB<sup>3</sup> haben ebenfalls entsprechende Überlegungen vorgestellt, und die Regierung will noch in dieser Legislaturperiode ein Gesetzesvorhaben zur Regelung der Zuwanderung auf den Weg bringen und abschließen.

Soweit sich die Vorschläge auf die arbeitsmarktgesteuerte Zuwanderung beschränken, ist eine insgesamt bemerkenswert hohe Übereinstimmung zu registrieren. Ihnen ist aber auch gemeinsam, dass sie weitgehend darauf verzichten, mindestens partiell Alternativen und Optionen zu diskutieren; insbesondere ignorieren sie die struktur- und ordnungspolitischen Grenzen einer „Feinststeuerung“ der Zuwanderung. Von einer aus ökonomischer Sicht tragfähigen Zuwanderungspolitik/-strategie kann aus diesen und – wie zu zeigen ist – weiteren Gründen noch nicht die Rede sein.

## Wie viel Zuwanderung?

Die vorliegenden Projektionen zur Zuwanderung lassen mit 100 000 bis 300 000 Immigranten p.a. eine beachtliche Bandbreite erkennen. Anders als bei ökonomischen Prognosen handelt es sich dabei allerdings um isolierte, mehr oder weniger realistische Setzungen unter mehr oder weniger plausiblen expliziten und impliziten Annahmen. Ihre Kompatibilität un-

tereinander, vor allem aber mit der ökonomischen oder anderen Sphären, bleibt weitgehend offen. Dieser im Normalfall demographischer Projektionen weniger problematische Aspekt ist im vorliegenden Zusammenhang allerdings aus zwei Gründen kritisch:

□ Erstens: Er lässt übersehen, dass langfristig Wachstumsniveau und -struktur einer Volkswirtschaft und damit auch die Arbeitskräftenachfrage – wenn auch in Grenzen – als offen anzusehen sind. Man versuche sich vorzustellen, wie die Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik und damit der Arbeitsmarkt in den sechziger und siebziger Jahren ausgesehen hätten, wenn sich die Politik zur stärkeren Aufwertung der D-Mark durchgerungen hätte. Neben der langfristigen Entwicklung des Arbeitsangebots ist das Kapitalangebot und damit die Produktivitätszunahme in beachtlichen Bandbreiten unbestimmt – in einer globalisierten Ökonomie mehr denn je.

□ Zweitens: Das Angebot von Arbeit (für Kapital gilt Ähnliches) ist wesentlich von der verfolgten Zuwanderungspolitik abhängig – aber auch von anderen den Arbeitsmarkt betreffenden Politiken wie der Steuer- und wohl auch der Sozialpolitik.

<sup>1</sup> Vgl. hierzu und dem Folgenden im Einzelnen U. Heilemann, H. D. von Loeffelholz, K. Sieveking: Arbeitsmarktgesteuerte Zuwanderung – Szenarien der Zuwanderung sowie rechtliche und institutionelle Aspekte ihrer Steuerung, Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung 68, Berlin 2001 (erscheint demnächst).

<sup>2</sup> Im Folgenden wird Bezug genommen auf Überlegungen der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“, die in einem Berichtsentwurf unter dem Arbeitstitel: Zuwanderung gestalten. Stand 22. Mai 2001 (im Folgenden „Süssmuth-Bericht“) vorab bekannt geworden sind. Vgl. auch H. Knaup, C. Mestmacher: Zuwanderung: „Jedes Steinchen umgedreht“, in: Der Spiegel, Ausgabe 22 vom 25. Mai 2001, S. 22 ff.

<sup>3</sup> Siehe o.V.: Abschlussbericht der Kommission „Zuwanderung und Integration“ der CDU Deutschlands, Mimeo vom 28. April 2001; o.V.: Thesen zur Zuwanderungspolitik – beschlossen vom Parteivorstand der CSU am 23. April 2001 in Bayreuth, Internet-Version vom 11. Mai 2001; o.V.: Gemeinsames Positionspapier von CDU und CSU zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung vom 10. Mai 2001, Internet-Version vom 11. Mai 2001; und o.V.: DGB hält Einwanderungs- und Integrationsgesetz für notwendig, Pressemitteilung des DGB vom 23. März 2001.

*Prof. Dr. Ullrich Heilemann, 56, ist Vizepräsident des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen, und vertritt das Lehrgebiet „Empirische Wirtschaftsforschung“ an der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg; Dr. Hans Dietrich von Loeffelholz, 54, ist Abteilungsleiter im RWI und Lehrbeauftragter der Ruhr-Universität Bochum; Prof. Dr. Klaus Sieveking, 56, lehrt Öffentliches Recht an der Universität Bremen und ist Mitglied des dortigen Zentrums für Europäische Rechtspolitik (ZERP).*

Die Arbeitsmarkt- und die Zuwanderungspolitik sind im jeweiligen Zusammenhang zu formulieren und einem Konsistenztest zu unterziehen. Dass der Verzicht auf derartige Abstimmungen auch innerhalb der Nachfrage, z.B. im Fall der Green-card-Initiative, dies noch nicht hat negativ auffallen lassen, ist eher zufällig. Denn mit der allgemeinen Berufung auf „Knappheiten“ lassen sich für viele Branchen Zuwanderungsbedarfe formulieren und legitimieren, wie zu beobachten war. Kurz: die Beziehungen sind – stärker als bisher in der Öffentlichkeit diskutiert – sowohl in kurzfristig-statischer wie in langfristig-dynamischer Perspektive sowohl harmonischer als auch konfliktreicher Art.

Kritisch ist auch darauf hinzuweisen, dass die Projektionszeiträume von drei bis fünf Dekaden zwar den in demographischen Abschätzungen üblichen Horizonten entsprechen, aber aus ökonomischer und wirtschaftspolitischer Sicht erheblichen Vorbehalten unterliegen; die bisherigen Diskussionen lassen dies kaum erkennen. Zuwanderungserfordernisse und -politik unterlagen in den vergangenen 25 Jahren mindestens drei verschiedenen Regimes (Anwerbestopp, Familienzusammenführung und Asyl, vor allem im Gefolge der politischen Umwälzungen in Osteuropa), und keiner dieser Wechsel wurde prognostiziert. Hinzu kommt auch hier, dass wichtige Annahmen und beobachtete oder unterstellte Verhaltensparameter – ungeachtet ihres Erklärungsgehaltes in der Vergangenheit – gesetzt und nur in weiten Grenzen als konstant anzusehen sind, ohne dass sich Richtung und Umfang ihrer Veränderung einigermaßen zuverlässig prognostizieren lassen.

### Optionen und Alternativen

Aus dem bloßen Rückgang des heimischen Arbeitskräfteangebotes lässt sich jedenfalls nicht zwangsläufig ein Zuwanderungsbedarf in den diskutierten Größenänderungen ableiten. Als rechnerisches Äquivalent für die Beschäftigung z.B. von 200 000 ausländischen Arbeitskräften käme etwa die Verlängerung der Arbeitszeit der Inländer um zehn Minuten in der Woche oder acht Stunden im Jahr in Betracht, alternativ könnte der Urlaub um einen Tag verringert werden. Gleichbedeutend damit ist der Anstieg der Erwerbsbeteiligung um etwa 0,5% oder um 1% allein der Männer bzw. der Frauen. Innerhalb einer Dekade würde der Verzicht auf (zusätzliche) ausländische Beschäftigung in Deutschland eine kompensierende Mehrarbeit der Inländer um zwei Stunden pro Woche erfordern. Auch eine Erhöhung der Produktivität der Erwerbstätigen um 0,5% p.a. als Folge z.B. zusätzli-

cher Investitionen in das Human- und Sachkapital würde den bevölkerungsspezifischen Effekt des verminderten Arbeitskräftepotenzials für das wirtschaftliche Wachstum ausgleichen. Inwieweit diese Optionen, die bislang kaum angesprochen bzw. diskutiert werden, für sich genommen oder in Kombination kurz- wie mittelfristig oder längerfristig realistischweise zu Gebote stehen, soll hier offen bleiben.

Dass eine kompensierende Zuwanderung die Wachstums- und Fiskalperspektiven Deutschlands erweitert, steht außer Frage. Entsprechend bedeuten Verzicht auf bzw. Beschränkung von Zuwanderung bereits bei statischer Betrachtung und erst Recht unter Berücksichtigung der dynamischen Effekte entsprechende Einbußen. Immerhin war in den Vereinigten Staaten von Amerika fast die Hälfte des Wirtschaftswachstums der neunziger Jahre demographisch bedingt<sup>4</sup>.

Normativ begründete Beschränkungen der Zuwanderung sind auf unterschiedlichen Ebenen und in verschiedenen Formen denkbar und keineswegs neu. Neben den Höchstgrenzen der jährlichen (Netto-) Zuwanderung insgesamt wäre auch angebotsseitig an bestimmte personale und persönliche Selektionskriterien zu denken – auch eine Auswahl nach Herkunftsregionen käme in Betracht. Auf der Nachfrageseite könnten sektorale und regionale Beschränkungen erfolgen. Wenig Beachtung hat in der bisherigen Diskussion die mit der Steuerung nach Kriterien zwangsläufig verbundene Lenkung der strukturellen Entwicklung der Volkswirtschaft gefunden. Mit der Befriedigung der Zuwanderungsbedarfe einzelner Branchen werden langfristig die Wirkungen marktwirtschaftlicher Knappheitssignale ausgeschaltet bzw. reduziert. Die hier diskutierte Zuwanderung von Arbeitskräften – auf welche Weise auch immer realisiert – läuft de facto auf eine Struktursteuerung durch den Staat oder die beteiligten Verbände hinaus. Auch relativ kleine jährliche Kontingente summieren sich im Zeitablauf durchaus zu beachtlichen Größenordnungen, die Wirkungen auf das heimische Arbeitskräftepotenzial nicht eingerechnet.

### Ökonomische Determinanten der Zuwanderung

Was die ökonomischen Determinanten der Zuwanderung (die push- and pull-Faktoren) nach Deutschland angeht, besteht im Fach weitgehend Überein-

<sup>4</sup> Vgl. hierzu im Einzelnen U. Heilemann et al.: Der Wirtschaftsaufschwung der Vereinigten Staaten von Amerika in den neunziger Jahren – Rolle und Beitrag makroökonomischer Faktoren, Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung 32, Essen 2000, S. 21 ff.

stimmung über den Katalog und die Richtung – die Bedeutung der einzelnen Faktoren ist allerdings umstritten<sup>5</sup>. Neben variierenden Präferenzen und Reaktionen der Zuwanderer kommen dafür sowohl die (relative) ökonomische Lage in den Ab- und den Zuwanderungsländern mit den entsprechenden Lohn-differenzialen als auch die Transport- und Mobilitätskosten in Frage.

Besonderes Augenmerk als Herkunftsländer verdienen mit Blick auf die Erweiterung der EU naturgemäß die osteuropäischen Staaten, wobei sich ihre demographische Entwicklung der Westeuropas tendenziell annähert. In mittlerer Sicht dürfte das Zuwanderungspotenzial aus ökonomischen Gründen Einschränkungen erfahren, da damit zu rechnen ist, dass der Aufhol- und Umstrukturierungsprozess dort die interne Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften erhöhen wird. In weltweiter Perspektive dürfte das Zuwanderungsangebot allerdings als unbegrenzt anzusehen sein, mit Blick auf die EU-Länder und Osteuropa allerdings nur ca. 150 000 bis 300 000 Personen p.a. ausmachen<sup>6</sup>, um die dann die EU-Staaten mit „klassischen“ Einwanderungsländern, wie den USA und Kanada, konkurrieren.

#### · Zuwanderungsbedarfe und –potenziale

Die deutsche Migrationsgeschichte seit Ende des II. Weltkriegs, die Erweiterung der EU nach Osteuropa und die weitere Integration des europäischen Wirtschaftsraums lassen auch für die Zukunft beträchtliche Wanderungsbewegungen nach – und aus – Deutschland erwarten. Hinzu kommen die Lage Deutschlands in der Mitte Europas mit mehr Nach-

barn als alle anderen EU-Staaten und die absehbare demographische Alterung und Schrumpfung: Ohne Zuwanderung wird in der jüngsten Bevölkerungsprojektion des Statistischen Bundesamts („Kontrollvariante“) ein Rückgang der Bevölkerung von 82 Mill. 2000 auf 59 Mill. 2050 geschätzt<sup>7</sup>. Die amtliche Projektion rechnet unterschiedliche Wanderungsvarianten mit mehr oder weniger hohen, gesetzten Netto-Zuwanderungen von Ausländern und mit abnehmenden Salden bei Deutschen durch (vgl. Tabelle 1). Die Varianten erscheinen insgesamt als eher zurückhaltend; andere Vorausberechnungen orientieren sich stärker an den Trends in der jüngeren Vergangenheit und lassen für die nächsten 50 Jahre bis zu 300 000 Zuwanderern p.a. erwarten<sup>8</sup>.

#### Projektionen des Statistischen Bundesamts

Alle Projektionen des Statistischen Bundesamts beinhalten eine mehr oder weniger starke Schrumpfung der Anzahl der Personen im erwerbsfähigen Al-

<sup>6</sup> Vgl. auch Osteuropa-Institut München: Direktinvestitionen in Osteuropa und ihre Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt in Deutschland, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen (Bearbeiter: B. Dietz, A. Protsenko, V. Vincentz), Working Paper 229, München 2000, S. 39 ff.

<sup>7</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis 2050, 9. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2000, CD-Rom-Version.

<sup>8</sup> Die erheblichen Spannweiten reflektieren die hohen Unsicherheitsmargen derartiger Projektionen. Sie werden auch daran deutlich, dass die aktuelle amtliche Projektion die vergleichbaren Ergebnisse der vorhergehenden (8. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung), die auf der Basis der Bevölkerung vom 31.12.1992 erstellt wurde, beträchtlich übertrifft. Wegen einer höheren Basis aufgrund der starken Zuwanderungen bis 1995 werden jetzt für das Jahr 2030 ohne Zuwanderung 71 Mill. Einwohner in Deutschland statt 67 Mill. geschätzt. Ähnlich starke Abweichungen ergeben sich in den USA infolge der erheblichen Zuwanderung Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre. Sie führte dazu, dass die Einwohnerzahl in amtlichen Bevölkerungsprojektionen für das Jahr 2025, die 1998 durchgeführt wurden, je nach Fertilitäts- und Mortalitätsannahmen um 24 bis 34 Mill. Personen höher lag als in den Vorausschätzungen von 1983; siehe im Einzelnen US-Bureau of Census: Statistical Abstract of the United States 1983, Washington, DC 1983, S. 8; und dass.: Statistical Abstract of the United States 1998, Washington, DC 1998, S. 9.

<sup>5</sup> Vgl. z.B. die Arbeiten von T. Boeri, H. Brücker: The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States, DIW, CERP, FIEF, IGIER, HIS, Berlin, Mailand 2000; H.-W. Sinn et al.: EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration: Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte, Studie des Ifo-Instituts im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, München 2000, S. 15 ff.; und H. Werner: Wirtschaftliche Integration und Arbeitskräftewanderungen in der EU, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Ausgabe B8/2001, S. 11-19.

## NOMOS Aktuell

Welches Risiko darf ein Bankmitarbeiter bei der Kreditvergabe eingehen? Ein zu hohes Risiko führt zur Untreue zu Lasten seiner Bank. Das Buch gibt eine Orientierungshilfe.

Thomas Lasko  
**Die Strafbarkeit wegen Untreue bei der Kreditvergabe**  
 2001, 228 S., brosch.,  
 76,- DM, 67,- sFr,  
 ISBN 3-7890-7205-2  
 (Schriftenreihe Deutsche Strafverteidiger e.V., Bd. 21)



NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden · Fax (0 72 21) 21 04-43 · nomos@nomos.de

**Tabelle 1**  
**Wanderungssalden in der 9. koordinierten**  
**Bevölkerungsvorausberechnung**  
**des Statistischen Bundesamts**

(1998 bis 2050)

Jahr	ausländische Bevölkerung			deutsche Bevölkerung	
	0	1	2/2a <sup>1</sup>	Jahr	
1998	50 000	50 000	50 000	1998	80 000
1999	0	20 000	20 000	1999	70 000
2000	0	40 000	40 000	-2000	50 000
2001	0	60 000	60 000	2001	50 000
2002	0	80 000	80 000	2002	50 000
2003	0	100 000	100 000	2003	50 000
2004	0	100 000	120 000	2004	50 000
2005	0	100 000	140 000	2005	50 000
2006	0	100 000	160 000	2006	40 000
2007	0	100 000	180 000	2007	40 000
2008	0	100 000	200 000	2008	40 000
2009-2050	jährlich 0	jährlich 100 000	jährlich 200 000	2009	40 000
				2010-2019	Jährlich 30 000
				2020-2029	jährlich 15 000
				2030-2039	jährlich 5 000
				ab 2040	jährlich 0
insgesamt	50 000	5 050 000	9 550 000	insgesamt	1 110 000

<sup>1</sup>Die Variante 2a unterscheidet sich von der Variante 2 durch eine weitere Erhöhung der Lebenserwartung.

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben in Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis 2050, 9. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2000.

tät, d.h. von 15 bis unter 65 Jahren<sup>9</sup>. Sie verringert sich in der (aktuellen) „Kontrollvariante“ bis 2030 um fast 13 Mill. auf 42,6 Mill.; dabei nimmt die Zahl der Erwerbspersonen mit Abschlüssen im Tertiärbereich (z.B. Hochschul- und Fachhochschulabschluss und Ähnliches) unter der Voraussetzung konstanter Abschlussstrukturen<sup>10</sup> um 1,5 Mill. ab. Auch bei der „expansiven“ Variante (2a) geht die Anzahl der Erwerbspersonen noch um 8 Mill. Personen auf 47,7 Mill. zurück, darunter 900 000 mit den genannten Abschlüssen.

<sup>9</sup> Diese Abgrenzung weicht aus statistisch-prognostischen Gründen vom Erwerbspersonenpotenzial nach den Konventionen der Arbeitsmarktforschung ab, nach denen es nur die tatsächlichen Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Arbeitslose) gegebenenfalls zuzüglich der Stillen Reserve umfasst. Der Unterschied beträgt je nach Definition der Stillen Reserve am Beginn des Betrachtungszeitraums bis zu 15 Mill. Personen, die sich z.B. im Bildungssystem als Schüler, Auszubildende und Studenten, in der Kinderbetreuung oder vor dem 65. Lebensjahr im Ruhestand befinden. Die Differenz zwischen den unterschiedlichen Definitionen des Erwerbspersonenpotenzials betrifft also c.p. nur das absolute Ausmaß des demographisch bedingten Rückgangs in der Zukunft, nicht das relative. Im Einzelnen vgl. B. Hof: Szenarien zur Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Ausgabe B 8/2001, S. 20-30.

<sup>10</sup> Dabei wurden die Strukturen von 1996 aus Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Grund- und Strukturdaten 1998/99, Bonn 1999, S. 419, zugrunde gelegt.

Bei der Bestimmung der effektiven Arbeitsnachfrage ist zu berücksichtigen, dass die durchschnittliche Zahl der Arbeitslosen im Jahr 2000 3,9 Mill. betrug und etwa 1,6 Mill. Menschen zur Stillen Reserve (im engeren Sinne) zu rechnen sind<sup>11</sup>. Unterstellt man, dass bei einem Wachstumspfad für das BIP bzw. einem Produktivitätsanstieg von 2 bis 2½% p.a. die Arbeitskräftenachfrage aufgrund eines unveränderten Arbeitsvolumens während der nächsten 30 Jahre weitgehend konstant bleibt (35 Mill.)<sup>12</sup> und dass der Rückgang des Arbeitskräfteangebots zu zwei Dritteln durch einen Abbau der Arbeitslosigkeit und zu einem Drittel durch eine Verminderung der Stillen Reserve ausgeglichen wird, so wäre – rein rechnerisch – der Arbeitsmarkt ohne Zuwanderungen bei konstantem Erwerbsverhalten zwischen 2008 und 2010<sup>13</sup> „ausgeglichen“; bei erhöhter Erwerbsquote um ca. 1 Prozentpunkt erfolgte der „Ausgleich“ etwa ein Jahr fünf, bei Zuwanderung gemäß oberer Variante des Statistischen Bundesamts (2a) zehn Jahre später (2020). Eine Wachstumsbeschleunigung und erhöhte Nachfrage nach Arbeitskräften verkürzte die Zeit bis zum Ausgleich noch um einige Jahre. Umgekehrt führte ein um einen halben Prozentpunkt pro Jahr schwächeres Wachstum auch bis 2020 nicht zu einem ausgeglichenen Arbeitsmarkt – von den Konsequenzen für die Einkommen und die sozialen Sicherungssysteme ganz abgesehen. Als wie „sicher“ im Einzelnen diese Projektionen und mögliche Alternativen anzusehen sind – an einer Arbeitsmigration, die die sich früher oder später abzeichnenden Lücken schließt, führt kein Weg vorbei.

Kennzeichnend für die demographischen Berechnungen des Statistischen Bundesamtes und anderer ist, dass es sich bei ihnen vor allem um mittel- und langfristige Aussagen handelt und neben der Nachfrage auch das Zuwanderungsangebot mit ins Bild zu nehmen ist.

<sup>11</sup> Zur Stillen Reserve im engeren Sinne werden beschäftigungslose Menschen gezählt, die Arbeit suchen, aber nicht als Arbeitslose registriert sind oder die bei besserer Arbeitsmarktsituation auf diesem präsent wären. Wird diese Personengruppe um die Personen im Vorruhestand und in AFG-Vollzeit-Bildungsmaßnahmen ergänzt, spricht man von der Stillen Reserve im weiteren Sinne.

<sup>12</sup> Misst man die Arbeitskräftenachfrage vereinfacht anhand der Zahl der Erwerbstätigen, so ergibt sich für das frühere Bundesgebiet mit wenigen Ausnahmen sogar eine leicht steigende Tendenz; zwischen 1970 und 1994 stieg dort die Zahl der Erwerbstätigen von 26,7 auf 28,3 Mill., was allerdings zum Teil auf die Zunahme der Teilzeitarbeitsplätze zurückzuführen ist.

<sup>13</sup> Auch nach den Prognosen des IAB und der Prognos AG (vgl. U.-W. Bach: Arbeitslosigkeit – eine Schande für eine sozial verfasste Gesellschaft, in: Soziale Sicherheit 45(1996), S. 178 ff.) ist ohne Zuwanderungen ab dem Jahr 2010 mit einem ausgeglichenen Arbeitsmarkt zu rechnen, wobei zwischen 1994 und 2010 eine Zunahme der Erwerbstätigen, also der Arbeitskräftenachfrage, im früheren Bundesgebiet um insgesamt 8,0% (2,7 Mill.) unterstellt wurde.

### Abschätzung des Migrationspotenzials

Empirische Abschätzungen des (Netto-) Migrationspotenzials bei Arbeitnehmerfreizügigkeit im Zuge der Osterweiterung der EU<sup>14</sup> kommen aufgrund unterschiedlicher Annahmen bezüglich der (relativen) Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in den Ziel- und Herkunftsländern von Arbeitsmigranten, unterschiedlicher Hypothesen bezüglich des Verhaltens von potenziellen Zuwanderern und aufgrund divergierender Zeithorizonte zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen<sup>15</sup>.

Aktuelle Arbeiten und Diskussionen im Lichte der Süderweiterung der EU in den achtziger Jahren mit entsprechend langen Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit, welche auch in Bezug auf die neuen Beitrittsländer erwartet werden können, deuten auf moderate Entwicklungen hin<sup>16</sup>. Jedenfalls spielte bisher die EU-Binnenwanderung eine vergleichsweise geringe Rolle, möglicherweise auch deshalb, weil aufgrund gesunkener Transport- und Kommunikationskosten in vielen Fällen das Pendeln von Arbeitskräften vor allem in Grenzregionen – auch aufgrund der Dienstleistungsfreiheit – bzw. die internationale „Telearbeit“ Zuwanderungen ersetzt hat.

Unmittelbar nach Verwirklichung der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit zwischen der EU und den osteuropäischen Beitrittsstaaten könnten 335 000 Personen p.a. nach Westeuropa kommen, darunter allein 220 000 nach Deutschland. Die Zahl dürfte sich innerhalb einer Dekade etwa auf die Hälfte verringern, für Deutschland auf ca. 100 000 Personen. Nach anderen Einschätzungen<sup>17</sup> ist in einem Zeitraum von 15 Jahren nach Beitritt in die EU und Herstellung voller Arbeitnehmerfreizügigkeit je nach Einkommenskonvergenz mit Westeuropa ein Wanderungspotenzial für Deutschland von jahresdurchschnittlich ca. 200 000 bis 270 000 Personen zu erwarten.

Unter Berücksichtigung eines demographisch bedingten „Bedarfs“ zwischen jährlich 100 000 und

200 000 Immigranten, wovon heute weniger als 100 000 „unabweisbar“ zuwandern (z.B. EU- bzw. Familienangehörige), ergibt sich zumindest in diesem Jahrzehnt die Notwendigkeit einer Kontingentierung der Zuwanderung aus den MOE-Betriebsländern. Die von der „Süssmuth-Kommission“ genannten Kontingente von „probeweise“ nach einem Punktesystem bzw. bei Engpässen festgelegten jeweils 20 000 Arbeitskräften erscheinen demgegenüber als entschieden zu gering<sup>18</sup>. Nicht nur, dass der weit überwiegender Teil des skizzierten Wanderungspotenzials auf absehbare Zeit aus Deutschland ausgeschlossen bleibt, diese relativ niedrig angesetzten Kontingente, von denen das letztere („Engpassarbeitskräfte“) wiederum dem in der bisherigen Anwerbspolitik gescheiterten Rotationsprinzip unterliegt, widersprechen auch den in der aktuellen Rentenpolitik zur Stabilisierung des Beitragssatzes mittelfristig unterstellten Wanderungen von jährlich 100 000 bis 200 000 Zuwanderern<sup>19</sup>.

### Beherrschbare Probleme

Die aus der Differenz von Zuwanderungsangebot und -nachfrage resultierenden Probleme erscheinen insofern als beherrschbar, weil sie sich vor allem in den nächsten acht bis zehn Jahren stellen – einem Zeitraum, in dem bis zur Gewährung der vollen Freizügigkeit für die Beitrittsländer Übergangsregeln greifen dürften; wenn volle Freizügigkeit gilt, dürfte angebots- wie nachfragebedingt eine Entspannung einsetzen. Denn die Annäherung der Beitrittsländer an das durchschnittliche EU-Einkommensniveau – vor allem was die realen Lebensbedingungen angeht – dürfte dann weiter fortgeschritten sein, wenn man bei den Löhnen eine ähnliche Entwicklung wie bei der Produktivität – auch in Anknüpfung an den Angleichungsprozess in Griechenland, Spanien und Portugal – unterstellt. Dies wird den Wanderungen auch nach Deutschland damit etliches von ihrer gegenwärtigen Attraktivität nehmen.

Ende dieses Jahrzehnts wird sich in Deutschland der Zuwanderungsbedarf nachhaltig erhöhen, und das Wanderungsangebot aus den Beitrittsländern dürfte dann erheblich sinken. Handlungsbedarf zur Regelung der Zuwanderung aus den neuen Beitrittsländern besteht daher vor allem für den Zeitraum bis 2010 – und dies gilt aus deutscher Perspektive glücklicherweise auch für die Handlungsmöglichkeiten in

<sup>14</sup> Vgl. zusammenfassend W. Quaisser et al.: Die Osterweiterung der Europäischen Union. Konsequenzen für Wohlstand und Beschäftigung in Europa, Gutachten der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2000, S. 117 ff.

<sup>15</sup> Diese beruhen zum Teil auf Migrationsmodellen, zum Teil auf sektorspezifischen Gravitationsansätzen von Chenery/Lewis unter Berücksichtigung der internen Nachfrage und des Wettbewerbs nach bzw. um Arbeitskräfte im Strukturwandel der Volkswirtschaften vom primären und sekundären zum tertiären Sektor; vgl. R. Döhrn, U. Heilemann: The Chenery Hypothesis and Structural Change in Eastern Europe, in: *Economics of Transition* 4, 1996, S. 411 ff. Andere Untersuchungen stützen sich, ausgehend von bisherigen internationalen Wanderungserfahrungen, sowohl auf Plausibilitätsrechnungen als auch auf Befragungsergebnisse.

<sup>16</sup> Siehe T. Boeri, H. Brücker, a.a.O.; und H. Werner, a.a.O.

<sup>17</sup> Vgl. H.-W. Sinn et al., a.a.O.

<sup>18</sup> Siehe „Süssmuth-Bericht“, a.a.O., S. 247 ff.

<sup>19</sup> Vgl. Unterrichtung durch die Bundesregierung, Sondergutachten des Sozialbeirats zur Rentenreform, Bundestags-Drucksache 14/5394 vom 13. 2. 2001, Berlin 2001, S. 7. Die Annahmen orientieren sich an den Varianten 2 und 2a der amtlichen Bevölkerungsvoraussschätzung (siehe Tabelle 1).

Gestalt möglicher Übergangslösungen, wie sie sich jetzt im Rahmen der Verhandlungen zur EU-Osterweiterung abzeichnen. Kurz: Zuwanderungssteuerung ist unter den gemachten Annahmen nötig – Kontingentierung eines wesentlichen Teils der Migration in einer Übergangsphase bis ca. 2010 möglich.

Dass es ungeachtet des Ausgleichs insgesamt in sektoraler, qualifikatorischer und regionaler Hinsicht aus vielerlei Gründen durchaus zu Ungleichgewichten kommen kann, liegt auf der Hand. Zwar spricht aus heutiger Sicht vieles dafür, dass sich auf absehbare Zeit vor allem bei den mittleren und höheren Qualifikationen eine Lücke von Angebot und Nachfrage ergibt. Mittel- und langfristig ist das Bild aufgrund kompensierender Reaktionen auf der Angebots- wie auf der Nachfrageseite – wie erwähnt – sehr viel offener. Immerhin ist ja durchaus unbestimmt, ob zukünftig mehr Gartenarchitekten oder Gärtner gebraucht werden (Krugman).

Geht man davon aus, dass die weitere Branchenentwicklung in Deutschland – wie in der Vergangenheit – bei deutschen und (noch stärker) bei ausländischen Arbeitskräften zu einem Abbau von Industrie-arbeitsplätzen und von Tätigkeiten mit geringen Qualifikationsanforderungen<sup>20</sup> sowie zu einem zusätzlichen Bedarf an höher und hochqualifizierten Arbeitskräften führt<sup>21</sup>, ist c.p. ein zunehmender Mismatch zwischen Anforderungen und Angebot zu erwarten. Dies hat Konsequenzen nicht nur für die Arbeitsmarktintegration ansässiger ausländischer Arbeitskräfte<sup>22</sup>, sondern auch für die Konzipierung einer arbeitsmarktgesteuerten Zuwanderungspolitik.

### Ökonomische Implikationen

Unterstellt man ein mittleres bis hohes Qualifikationsniveau bzw. Arbeitseinkommen der „neuen“, über ein Punktesystem zugelassenen Arbeitsmigranten von 50 000 bis 100 000 DM p.a., lassen 20 000 bis 50 000 Zuwanderer, wie sie die „Süssmuth-Kommissi-

on“ pro Jahr anstrebt, ein zusätzliches (reales) BIP von bis zu 0,1%, 35 000 mehr Beschäftigte bzw. einen Fiskal-Überschuss der zusätzlichen Staatseinnahmen über die -ausgaben von bis zu 2,5 Mrd. DM p.a. erwarten<sup>23</sup>. Das gesamtwirtschaftliche Lohnniveau wird dadurch nicht beeinflusst, was partielle sektorale oder regionale Wirkungen nicht ausschließt.

Besonders schwer sind die Effekte auf den Strukturwandel abzuschätzen. Vieles spricht dafür, dass eine Zuwanderung in den oberen Qualifikationssegmenten des Arbeitsmarktes die Tertiarisierung der Wirtschaft der Bundesrepublik fördert, das Produktivitätswachstum beschleunigt und ansässigen „komplementären“ Arbeitskräften zusätzliche Beschäftigungschancen eröffnet. Auch hier sind allerdings negative Signale für das heimische Potenzial nicht ausgeschlossen.

Zwar ist nicht in allen Teilbereichen und vor allen Dingen nicht auf lange Sicht eine Überwindung auftretender Personalknappheiten in gleicher Weise zu erwarten, aber Zahl und Anteil dieser Sektoren halten sich in engen Grenzen. Auch auf der Seite des Zuwanderungsangebots ist zwischen den kurz-, mittel- und langfristigen Wirkungen zu unterscheiden, wobei die Probleme wohl eher im unteren Arbeitsmarktsegment zu sehen sind, die außerhalb der genannten Kontingente nach Deutschland zuwandern werden: denn die Erwartung, dass diese und vor allem ihre Kinder gewissermaßen automatisch die erforderliche Partizipation am Arbeitsmarkt und am Schul- und Ausbildungswesen erreichen, erfüllte sich bislang jedenfalls nicht (vgl. Tabelle 2).

### Zuwanderungsstrategien und -kriterien

Soll die Zuwanderung die gewünschten Wachstumswirkungen zeitigen, wird sie nach übereinstimmender Einschätzung eine über die simple Beschränkung bzw. Kontingentierung hinausgehende Steuerung erfahren müssen. Sinnvollerweise sollte diese in eine umfassende, langfristige und konsistente Strategie und Politik eingebunden sein. Letztere zeichnet sich gegenwärtig noch nicht ab. Eine „Zuwanderungspolitik auf Zuruf“, wie sie für die EDV-Branche angesichts ihrer aktuellen Personal-„bedürfnisse“ formuliert und praktiziert wird, genügt aus mehreren Gründen nicht, unter anderem auch deshalb nicht, weil sie nach wie vor mehr auf temporäre als auf dauerhafte Zuwanderung setzt.

<sup>20</sup> Vgl. I. Weidig et al.: Arbeitslandschaft der Zukunft, Quantitative Projektion der Tätigkeiten, in: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 213, Nürnberg 1998, S. 26 ff.

<sup>21</sup> Dies zeigen die Diskussionen um die sogenannte Green card-Initiative der Bundesregierung und die Parallelen auch in allen anderen hochindustrialisierten Ländern, wie den Vereinigten Staaten, wo die Anzahl der entsprechenden Arbeiterlaubnisse für Immigranten mit jährlich 200 000 für die nächsten drei Jahre binnen Jahresfrist mehr als verdoppelt werden soll.

<sup>22</sup> Vgl. im Einzelnen dazu Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung: Berufliche Integration ausländischer Zuwanderer, Gutachten im Auftrag der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ beim Bundesminister des Innern (Projektleiter: H. D. von Loeffelholz, Bearbeiter: Peter Hernold), Essen 2001, S. 53 ff. Zu den Belastungen der Nichtintegration ausländischer Arbeitskräfte vgl. H. D. von Loeffelholz: Kosten der Nichtintegration ausländischer Zuwanderer, in: Beihefte zur Konjunkturpolitik 52, 2001 (erscheint demnächst).

<sup>23</sup> Vgl. dazu U. Heilemann, H. D. von Loeffelholz: Beträchtliche Rendite. Arbeitsmarkteffekte und fiskalische sowie wachstumspolitische Implikationen der Zuwanderung von IT-Experten (green card-Initiative), in: Wirtschaftswoche 2000, (22), S. 25.

**Tabelle 2**  
**Ausländische und deutsche Erwerbstätige nach**  
**der Stellung im Beruf**

(Anteil in %)

	Ausländer		Deutsche	
	1984	1999	1984	1999
Beschäftigte insgesamt				
Ungelernte Arbeiter	22	11	5	4
Angelernte Arbeiter	36	39	12	10
Facharbeiter und Meister	18	20	17	20
Angestellte	14	24	42	50
Selbstständige	7	6	14	10
Beamte	2	1	10	6
Beschäftigte im Alter von 18 bis unter 25 Jahre				
Ungelernte Arbeiter	31	13	9	7
Angelernte Arbeiter	27	24	11	8
Facharbeiter und Meister	23	22	24	24
Angestellte	16	41	45	53
Selbstständige	2	1	3	2
Beamte	1	0	8	6

Quelle: Eigene Berechnungen nach Ergebnissen des Sozioökonomischen Panels (SOEP), 1. und 16. Welle.

Auch bei den zitierten Vorschlägen ist nicht ohne Weiteres erkennbar, ob sie die dauerhafte Zuwanderung im Auge haben. Zumindest sprechen indirekt die z.B. von der „Süssmuth-Kommission“ vorgeschlagenen Kontingente nicht dafür. Trotz ihrer vielfältigen Hinweise auf die längerfristige demographische Entwicklung in Deutschland und die Herausforderung der EU-Osterweiterung orientieren sich die Vorschläge offenbar mehr an dem kurzfristig als „verkräftbar“ angesehenen Bedarf denn an dem mittel- und langfristig erforderlichen, zumal auch die Alternativen und Optionen völlig ausgeblendet werden.

### Abschied vom Rotationsprinzip

Mit Recht zielen die vorgeschlagenen Steuerungskriterien auf eine möglichst rasche und dauerhafte Integration der Zuwanderer in den Arbeitsmarkt, was zwangsläufig den Abschied vom Rotationsprinzip bedeutet. An erster Stelle möglicher Kriterien steht naturgemäß das Alter: Die Zuwanderer sollten zwischen 20 und etwa 40 Jahre alt sein. In diesem Alter sind, unabhängig von der Qualifikation, ihre Arbeitsmarktchancen – auch wegen geringer gesundheitlicher Risiken – am höchsten; berufliche Weiterqualifikationen seitens des Arbeitgebers und des Arbeitnehmers rentieren sich am besten, und die sektorale wie die regionale Mobilität dürften am höchsten sein. Zweites Kriterium ist eine abgeschlossene Schul- und Berufsausbildung; sie beeinflusst den Erfolg am Arbeitsmarkt und ist wichtig für die Vermeidung von Arbeits-

losigkeit, die seit längerem unter Ausländern aus qualifikatorischen sowie konjunkturellen und sektoralen Gründen doppelt so hoch ist wie unter Deutschen. Der Erfolg setzt auch Sprach- und EDV-Kenntnisse voraus, einem dritten Kriterium, wobei Kenntnisse der englischen Sprache diesen wahrscheinlicher werden lassen. Explizit sektorale, berufliche und regionale Mobilität und die Bereitschaft zu selbständiger Tätigkeit wären hinzuzufügen<sup>24</sup>. Damit kommen allerdings persönlichkeitsorientierte Merkmale, wie Motivation, Einsatzfreude und Ähnliches, ins Spiel, die erhebliche Probleme der Ex-ante-Überprüfung stellen.

Insgesamt lassen sich diese Kriterien mit Blick auf den Arbeitsmarkterfolg noch verschärfen, jedoch ist damit in zunehmendem Maße – wie erwähnt – eine Lenkung der Wirtschaftsstruktur verbunden. Hinzu kommt, dass mit ihrer Verschärfung zwangsläufig eine Einengung des Zuwanderungsangebotes und ein erheblicher internationaler Wettbewerb um diese Kräfte einhergehen. Auch unter den genannten Kriterien, die schon in der Vergangenheit zumindest partiell und implizit bei der Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte zugrunde gelegt wurden, dürfte eine Zuwanderung von bis zu 200 000 pro Jahr kein allzu großes Integrationsproblem darstellen. Eine erhebliche Einengung des Angebots erfolgt durch die Kriterien „Sprach- und EDV-Kenntnisse“ – mittelfristig lassen sich diese Schwierigkeiten jedoch durchaus überwinden, wie ein Blick auf andere Länder zeigt. Außer Frage steht freilich, dass die Abwanderung dieses Potentials die betroffenen Länder vor erhebliche wachstumspolitische und fiskalische Probleme – durch Verlust und Finanzierung von Humankapital (brain drain<sup>25</sup>) – stellen dürfte.

### Kriterienausgestaltung noch offen

So wenig strittig diese Kriterien an sich sind, ihre Formulierungen im Einzelnen, ihre Gewichtung und ihre Überprüfung sind noch weitgehend unbestimmt. „Kenntnisse der deutschen Sprache“ lassen ebenso wie z.B. „Schulabschluss und Berufsausbildung“ einen weiten Interpretationsspielraum zu und bieten damit Ansatzpunkte für erhebliche Selektionen. Abgesehen davon, dass der Zeitpunkt der Erfüllung eine wichtige Rolle spielt bzw. – auch mit Blick auf die Erfahrungen in anderen Ländern, wie in den Niederlan-

<sup>24</sup> Vgl. dazu im Einzelnen auch U. Heilemann, H. D. von Loefelholz, K. Sieveking, a.a.O.

<sup>25</sup> Vgl. T. Straubhaar: International Mobility of Highly Skilled: Brain Gain, Brain Drain or Brain Exchange, HWWA Discussion Paper 88, HWWA, Hamburg 2000.



den – festzulegen ist, inwieweit der Zuwanderer, sein Arbeitgeber oder der Steuerzahler gegebenenfalls für entsprechende, nicht unbedeutende Kosten eines späteren Erwerbs der Kenntnisse aufzukommen hat, gehen Selektionswirkungen selbstverständlich auch von den Gewichtungen der Kriterien aus.

Die von der „Süssmuth-Kommission“ vorgeschlagenen jeweils maximal 20 Punkte für Alter, Ausbildung und Deutschkenntnisse und je 15 für Berufserfahrung und Integrationschancen bei maximal erreichbaren 100 Punkten implizieren letztendlich eine Bevorzugung hoch qualifizierter Arbeitsmigranten mit Sprachkenntnissen; sie tragen zwar den negativen Erfahrungen mit den Integrationsdefiziten der bisherigen Zuwanderer Rechnung, bedeuten allerdings Struktursteuerung – im Übrigen stärker als in den USA, wo jeweils ca. ein Drittel entsprechender Visa auf hoch, mittel und gering Qualifizierte entfallen.

### **Institutionelle Voraussetzungen einer Steuerung**

Kontingentierung und kriterienbasierte Selektion der Zuwanderung haben notwendiger Weise Konsequenzen für den rechtlichen und institutionellen Rahmen der Zuwanderung. Die rechtlichen Rahmenbedingungen der diesbezüglichen bundesdeutschen Gesetzgebung sind bisher kaum überschaubar und lassen kein (einheitliches) Zuwanderungskonzept erkennen. Nachdem das neue Staatsangehörigkeitsrecht von 1999 bereits den Paradigmenwechsel vom Nicht-Einwanderungsland hin zum Einwanderungsland vollzogen hat, muss der Gesetzgeber das bestehende System eines generellen Anwerbestopps, von dem nur in Ausnahmefällen abgewichen werden darf, zu Gunsten einer gewünschten, gleichwohl gesteuerten Zuwanderung aufgeben. Es erscheint nunmehr der Erlass einer klaren, an einer nach juristisch handhabbaren Kriterien orientierten Zuwanderungsregelung dringlich, bei der der Zusammenhang von Einwanderung und Integration gewahrt wird. Diese Gesetzgebung könnte der Unterscheidung nach verfassungsrechtlich und gesetzlich gebotenen, politisch und humanitär gewünschten und erforderlichen sowie ökonomisch begründeten Gesichtspunkten folgen; dementsprechend wären die gegebenen und neu zu treffenden Regelungskomplexe neu zuzuordnen.

Im Hinblick auf ökonomisch motivierte Zuwanderung aus Staaten außerhalb der EU erscheinen rechtlich verbindliche Zulassungsvoraussetzungen möglich und können im Hinblick auf die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers unter Berücksichtigung international- und europarechtlicher Maßgaben auch rechtsverbindlich festgelegt werden. Ungeachtet etwaiger ord-

nungspolitischer Bedenken, bestimmte, eventuell auch graduell abgestufte Bedingungen an die Einwanderung zu knüpfen, bestehen gegenüber der Nachweispflicht einzelner Eignungsvoraussetzungen wie Gesundheit oder Qualifikation oder gegenüber einer im Vorwege vertraglich vereinbarten Bereitschaft, sich zum Erwerb bestimmter Qualifikationen zu verpflichten, keine verfassungsrechtlich durchgreifenden Bedenken. Rechtlich zulässig sind insbesondere die Festlegung bestimmter Altersgrenzen, das Vorliegen bestimmter schulischer, berufsausbildungsbezogener oder besonderer sprachlicher und fachlicher Qualifikationen und Kompetenzen, die Integrationsbereitschaft oder die regionale und nationale Herkunft.

### **Institutionen und Kompetenzen festlegen**

Maßgeblich für die Entwicklung eines noch festzulegenden Einwanderungskonzepts ist nicht nur die politische Entscheidung über die Bedingungen und Ziele, sondern auch über die Festlegung von Institutionen und Kompetenzen, in deren Rahmen Inhalte und Strategien für die Durchsetzung des Konzepts verwirklicht werden können. Nach Vorstellungen der „Süssmuth-Kommission“ könnte dies z.B. in einem jährlich zu erstellenden und an demographischen und gesellschaftlichen Entwicklungen, der Lage der Wirtschaft und des Arbeitsmarkts sowie am sonstigen Zuwanderungsgeschehen ausgerichteten Zuwanderungsplan festgelegt werden, der rechtlich verbindlich gemacht würde und in dem unter anderem Obergrenzen für befristete und dauerhafte Zuwanderung im Bereich der arbeitsmarktorientierten Immigration für das kommende Jahr genannt würden. Darüber hinaus empfiehlt die Kommission den Erlass eines Bundes- und ergänzender Länderintegrationsgesetze.

Vor dem Hintergrund der praktischen Diagnose- und Prognoseprobleme sollten die diesbezüglichen Möglichkeiten aber als sehr beschränkt angesehen werden. Die Herbstprognosen z.B. des Sachverständigenrats und der Institute in ihrer Gemeinschaftsdiagnose zur Zahl der Erwerbstätigen für das jeweilige Folgejahr weisen im Zeitraum 1990 bis 1999 erhebliche Schätzfehler gegenüber den tatsächlichen Werten auf. Sie belaufen sich jeweils auf durchschnittlich etwa 550 000 bzw. auf 1½% der Erwerbstätigen insgesamt.

### **„Bundesamt für Migration und Integration“**

Eine längerfristig orientierte arbeitsmarktgesteuerte Zuwanderungspolitik bedarf auf institutioneller Ebene eines sichtbaren Wechsels von ausländerpolizeilich orientierter „Sicherheitspolitik gegenüber Fremden“

hin zu einer „Integrationspolitik gegenüber Zuwanderern als Bürger“, die als anerkannte Minderheiten zu gleichberechtigten Mitträgern der Gesellschaft werden sollen. Dies spricht – entgegen den Vorschlägen der „Süssmuth-Kommission“, die sich für unterschiedliche „Kompetenzzentren“ für befristete Arbeitsmarktzuwanderung“ (beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung [BMA]) und für „Zuwanderungs-/Rückkehrmanagement und Integration“ (beim Bundesministerium des Innern) ausspricht – dafür, die erforderlichen strategischen Kompetenzen in einem „Bundesamt für Migration und Integration“ unter dem Dach des BMA zu bündeln und Organisations- und Verfahrensformen zu entwickeln, in deren Rahmen außen-, innen-, wirtschafts-, entwicklungs-, bildungs- und kulturpolitische Interessen angemessen zum Tragen kommen können.

Dem BMA ist bereits heute das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zugeordnet, dessen Forschungskapazitäten ohne Weiteres auf migrationspolitisch relevante Ziele und Probleme hin erweitert werden könnten. Darüber hinaus ressortiert beim BMA das Amt der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen, deren Berichte über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland Befunde (Erreichtes wie Schwierigkeiten), Entwicklungen und künftige Handlungsmöglichkeiten bezüglich der Integration von Ausländern in die bundesdeutsche Gesellschaft verdeutlichen<sup>26</sup>.

Es ist diese institutionelle Verbindung von ökonomischen und integrationspezifischen Erfordernissen jeglicher Migrationspolitik, die die Zuordnung des neu zu bestimmenden „Bundesamtes für Migration und Integration“ beim BMA nahe legt; demgegenüber hätten die ordnungsrechtlichen Aspekte bei der Zuwanderung zurückzutreten – ungeachtet der zu bewahrenden Kompetenzen des Bundesamtes für die Anerkennung von Flüchtlingen und weiter zu entwickelnder Integrationsnetze zwischen dem Bund, den Ländern und den die Hauptlast der Integration tragenden Kommunen sowie Verbänden, Gewerkschaften etc.

Vor dem Hintergrund vergleichender Betrachtungen mit den Zuwanderungskonzeptionen in den klassischen Einwanderungsländern Australien, Kanada und USA, aber auch in einzelnen Mitgliedstaaten der EU erscheint es sinnvoll, die jeweils unterschiedlichen Konzepte und Instrumente einer Einwanderungs-

steuerung in einen historisch gewachsenen nationalen Kontext zu stellen, um daraus Anhaltspunkte für eigene Steuerungsintentionen und -formen abzuleiten. Für Deutschland, das im Zentrum Europas liegt und dessen fremden-, nicht bürgerrechtlich orientierte Gesetzgebung bislang keine Einwanderungssteuerungs-, sondern eine eher ausländerpolizeilich motivierte Einwanderungsbegrenzungs politik widerspiegelt, ist mit Blick auf Kontingentierung und Steuerung eine entsprechende Gesetzgebung erforderlich. Dabei ist namentlich dem Zusammenhang von Einwanderung und Integration Rechnung zu tragen.

### Alternativen zur Zuwanderung stärker beachten

An der Kontingentierung und an der kriterienbasierten Steuerung der Zuwanderung führt gerade auch mit Blick auf die Osterweiterung der EU kein Weg vorbei. Die gegenwärtige „Zuwanderungspolitik auf Zuzuf“ ist also keineswegs nur wegen dieser Erweiterung, durch ein den mehr oder weniger deutlich absehbaren Arbeitsmarkterfordernissen entsprechendes Konzept zu ersetzen. Die bekannt gewordenen Vorschläge, auch der vorläufige Entwurf der „Süssmuth-Kommission“, vernachlässigen sowohl die mittel- bis langfristigen „Zuwanderungsbedarfe“ als auch die spätestens mit dem Wirksamwerden des EU-Beitritts der MOE-Länder praktisch wegfallenden Steuerungsmöglichkeiten. Die Vorstellung von Kontingenten von nur 20 000 Zuwanderern p.a. wird kaum über das Wahljahr 2002 hinaus Bestand haben. Zu wenig Beachtung haben bislang mögliche Alternativen zur Zuwanderung und die Optionen bei ihrer Gestaltung erfahren. Präzisionsbedarf besteht schließlich bei der Ausgestaltung der Kriterien im Einzelnen.

Ungeachtet aller Zuwanderungserfordernisse sind allerdings die Bemühungen um die Arbeitsmarktintegration der Arbeitslosen zu intensivieren. Das Potenzial ist erheblich und könnte mindestens rechnerisch die demographisch bedingten Defizite bis 2010 deutlich vermindern und vor allem auch den Staatshaushalt entlasten. Gleichzeitig sollte allerdings auch die bisherige Politik der permanenten Verkürzung der Wochen-, Jahres- und Lebensarbeitszeit überdacht werden – übrigens auch mit Blick auf die Einkommensentwicklung. Die Verlängerung der Lebensarbeitszeit – wie sie jetzt wieder als „Alternative“ zur Zuwanderung ins Spiel gebracht wird – bedeutet indes angesichts der bisherigen Politik und Praxis wohl die schwierigste Herausforderung. Sie führt indes der Gesellschaft – ebenso wie mehr Sparen und Investieren zur Erhöhung der Produktivität – den Preis für die demographischen Verluste deutlich vor Augen.

<sup>26</sup> Vgl. 4. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, Bonn, Februar 2000.