

Dieter Bogai

Das Modell arbeitsmarktbezogener Zuwanderung der Zuwanderungskommission

Der im Juli vorgelegte Bericht der Zuwanderungskommission ist Grundlage eines Gesetzgebungsverfahrens, das Ende dieses Jahres abgeschlossen werden soll. Dr. Dieter Bogai erläutert das von der Kommission vorgeschlagene Modell zur arbeitsmarktorientierten Zuwanderung.

Die vom Bundesinnenminister berufene Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ hat Anfang Juli 2001 ihre Überlegungen für eine künftige Zuwanderungspolitik vorgelegt¹. Anfang August 2001 wurde vom Bundesminister des Innern der Entwurf eines „Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern“ veröffentlicht, der sich in Teilen mit den Kommissionsvorschlägen deckt. Ziel ist es, das Gesetzgebungsverfahren um die Jahreswende abzuschließen, damit das Gesetz im Jahre 2003 in Kraft treten kann.

In diesem Beitrag soll das von der Kommission vorgeschlagene Modell zur arbeitsmarktorientierten Zuwanderung näher erläutert werden. Der Vorschlag ist bereits auf der Basis einer Vorveröffentlichung auf unterschiedliche Resonanz gestoßen². Der Bundesminister des Innern hat im Auftrag an die Kommission unter anderem formuliert, zu prüfen, „welche legislativen, administrativen, organisatorischen oder sonstigen Maßnahmen erforderlich sind, um Zuwanderung zu steuern und zu begrenzen und nach welchen Kriterien und Grundsätzen in welchem institutionellen oder organisatorischen Rahmen der Zuwanderungsbedarf ermittelt werden sollte“³.

Die Kommissionsmitglieder wurden ad personam berufen, repräsentierten aber gleichzeitig wichtige gesellschaftliche Gruppen wie Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, Kirchen, Städte- und Gemeindevertretungen sowie ehemalige Mitglieder von Landes- und Bundesregierungen. Zudem waren Rechts- und Bevölkerungswissenschaftler vertreten. Der erzielte Konsens beruht somit auf einem breiten Spektrum verschiedener gesellschaftlicher- und wirtschaftspolitischer Gruppen und Experten.

Dr. Dieter Bogai, 45, Forschungsreferent im Landesarbeitsamt Berlin-Brandenburg, befasste sich als Mitglied des Arbeitsstabes der Zuwanderungskommission mit der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung.

Die Notwendigkeit arbeitsmarktbezogener Zuwanderung und ihr Beitrag zur Lösung künftiger wirtschaftlicher Probleme sind Gegenstand kontroverser Diskussionen⁴. Die Kommission hielt es deshalb für geboten, bei der Entwicklung ihres Modells verschiedene Einflussfaktoren wie demografische Trends, die weltwirtschaftliche Entwicklung, Projektionen der Arbeitsmarktentwicklung, die Möglichkeiten, einheimische Potenziale besser auszuschöpfen, sowie die Chancen und Risiken von Zuwanderung zu berücksichtigen.

Im Zuge der voranschreitenden Globalisierung und des Trends zur Wissensgesellschaft werden Qualifikation und Wissen von Erwerbstätigen zum wirtschaftlichen Schlüsselfaktor. Wissen wird zunehmend in internationaler Kooperation erarbeitet, und die internationale Arbeitskräftemobilität sichert die Verbreitung und Umsetzung von Kenntnissen und Technologien. Zur Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und Stärkung des Wissenschafts- und Wirtschaftsstandorts ist es neben der verbesserten Hochschulausbildung im Inland besonders wichtig, hochqualifizierte Arbeitskräfte aus dem Ausland zu gewinnen. Von ihren innovativen Fähigkeiten, besonderen Kenntnissen und technologischem Wissen profitieren die heimische Wertschöpfung und die Beschäftigung am stärksten.

Hinlänglich bekannt sind die – auch bei Zuwanderung in realistischen Größenordnungen irreversiblen –

¹ „Zuwanderung gestalten – Integration fördern“. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“, Berlin, 4. Juli 2001, im Internet zu finden unter www.bmi.bund.de.

² Ulrich Heilemann, Hans Dietrich von Loeffelholz, Klaus Sieveking: Möglichkeiten und Grenzen einer Arbeitsmarktsteuerung der Zuwanderung nach Deutschland, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 81. Jg. (2001), H. 7, S. 380-388. Die von den Autoren verwendeten Unterlagen vom 22. Mai 2001 sind durch Indiskretion in die Öffentlichkeit gelangt und beruhen auf Vorarbeiten des Arbeitsstabes.

³ Bundesministerium des Innern: Auftrag der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“, Berlin, 12. September 2000.

⁴ Siehe hierzu auch das Zeitgespräch „Die demographische Entwicklung – Welche Optionen bestehen?“ mit Beiträgen von Josef Schmid, Bert Rürup und Wolfgang Klauder, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 80. Jg. (2000), H. 9, S. 523-537.

demografischen Trends einer zunächst stark alternenden und anschließend schrumpfenden Bevölkerung. Seit Mitte der 1970er Jahre werden in Westdeutschland durchschnittlich 1,3 bis 1,4 Kinder pro Frau im Alter zwischen 15 und 45 Jahren geboren. Bei einem Weiterbestehen dieses Fertilitätsniveaus wird die Zahl der Geburten pro Generation um rund ein Drittel abnehmen.

Steigende Lebenserwartung und geringe Geburtenzahl führen zur Umkehrung der Alterspyramide: Bereits 2035 wird voraussichtlich mehr als die Hälfte der Bevölkerung 50 Jahre und älter sein, während der Anteil jüngerer Einwohner stetig abnimmt. Alterung und Bevölkerungsrückgang dürften vor allem negative Auswirkungen auf Umfang und Zusammensetzung des Arbeitskräfteangebots, Innovationsfähigkeit, Wirtschaftswachstum und Traglast der Staatsverschuldung haben.

Es liegen bisher keine Erfahrungen mit einer „implodierenden“ Bevölkerungsentwicklung vor. Von daher unterliegen prognostische Aussagen über deren Auswirkungen echter Unsicherheit. Aber bei allgemein steigenden Qualifikationsanforderungen am Arbeitsmarkt und rascher Wissenserneuerung in den wachstumsrelevanten Schlüsselbranchen müssten sich die Möglichkeiten des Wissenserwerbs älterer Arbeitskräfte gravierend verbessern. Das Verhältnis der Personen im Alter von 65 Jahren und älter zur Bevölkerung unter 65 Jahren wird sich in den nächsten 50 Jahren verdoppeln. Für die umlagefinanzierten sozialen Sicherungssysteme ist dies von erheblicher Bedeutung. Unter Fortschreibung der jetzigen Bedingungen vor allem in Bezug auf Produktivitätsfortschritt und Finanzierungsmodus sind Belastungswirkungen des demografischen Wandels für die soziale Sicherung unabweisbar. Ein kompensierender gravierender Anstieg des Produktivitätsfortschritts ist nicht in Sicht.

Arbeitskräftepotenzial besser ausschöpfen

Vorschläge zur arbeitsmarktorientierten Zuwanderung müssen das Problem „Fachkräftemangel bei hoher Arbeitslosigkeit“⁵ und die zukünftigen Möglichkeiten einer besseren Ausschöpfung vorhandener Arbeitskräftepotenziale intensiv ausloten. Insgesamt liegt die derzeitige Unterauslastung des heimischen Erwerbspersonenpotenzials bei rund 5,5 Mill. Personen. Darunter sind viele nicht formal Qualifizierte, Ältere und Ausländer.

Trotz erheblicher Aufwendungen und stetiger Bemühungen gelingt es nicht hinreichend, offene Stellen mit Arbeitslosen zu besetzen. Dies ist teilweise auf Verfestigung der Arbeitslosigkeit und Profildiskrepanzen (Mismatch) zwischen Angebot und

Nachfrage in regionaler, qualifikations- und tätigkeitsbezogener Hinsicht zurückzuführen⁶. Wachstums-hemmende Engpässe an Fachkräften der Informations- und Telekommunikations-Branche sind durch Unterschätzung der Nachfrage und Rückgang bei den Hochschulabsolventen entstanden. Die Erfahrungen mit der Green-Card-Regelung zeigen, dass bereits jetzt die Zuwanderung aus Nicht-EU-Ländern Arbeitskräfteengpässe mindern und zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten für heimische Arbeitskräfte schaffen kann.

Die Kommission hält erhebliche Anstrengungen für erforderlich, damit das Potenzial der einheimischen Bevölkerung für den Arbeitsmarkt besser ausgeschöpft wird als bisher. Entscheidend sind eine verstärkte Eingliederung von Arbeitslosen, wirksamere Aktivitäten der Arbeitsmarktpolitik sowie Bemühungen der Tarif- und Betriebsparteien zur verstärkten Qualifizierung – vor allem für Ausländer und ältere Arbeitnehmer. Bei der Besetzung von Stellen im Niedriglohnssektor kann eine aktivierende Sozial- und Arbeitsmarktpolitik hilfreich sein. Den auf den verschiedenen Stufen des Bildungssystems festgestellten Defiziten muss mit durchgreifenden Reformen begegnet werden. Kindererziehung und Erwerbstätigkeit sollten besser harmonisiert werden.

Die Kommission hat auch die Wirkungen einer verlängerten Lebensarbeitszeit und einen Anstieg der im internationalen Vergleich nur durchschnittlichen Erwerbsbeteiligung in Deutschland geprüft. Beides kann den demografisch bedingten Rückgang des Arbeitskräfteangebots höchstens bis zum Ende des nächsten Jahrzehnts kompensieren. Auch bei einer maximalen Ausschöpfung inländischer Arbeitskräfteressourcen bleibt die Frage offen, ob ein hinreichendes Qualifikationsangebot verfügbar sein wird. Letztlich können Berechnungen dieser Art die Dynamik des Arbeitsmarktes und die Heterogenität von Arbeitskräften

⁵ Die Kommission hat zu diesem Thema vier Gutachten vergeben; vgl. Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA): Fachkräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit – Vorsicht vor richtigen Antworten auf falsche Fragen, Hamburg 2001; ifo-Institut für Wirtschaftsforschung: Fachkräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit, München 2001; Institut der Deutschen Wirtschaft (IW): Fachkräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit – Engpassdiagnostik, arbeitsmarktpolitischer Reformbedarf und zuwanderungspolitische Schlussfolgerungen, Köln 2001; Institut Zukunft der Arbeit (IZA): Fachkräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit, Bonn 2001. Zur Frage der beruflichen Integration hier lebender Zuwanderer siehe Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung: Berufliche Integration von Zuwanderern, Essen 2001; Wolfgang Seifert: Berufliche Integration von Zuwanderern in Deutschland, Düsseldorf 2001. Die Gutachten sind auf der web site der Bundesministeriums des Innern <http://www.bmi.bund.de/frame-set/index.jsp> eingestellt. Außerdem wurden die Fragen in Anhörungen der Sozialpartner, der Bundesanstalt für Arbeit und dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung eingehend erörtert.

⁶ Vgl. Dieter Bogai: Verfestigte Arbeitslosigkeit in Westdeutschland, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 75. Jg. (1995), H. 3, S. 131-139.

ten nicht berücksichtigen. Eine maximale Mobilisierung der erwerbsfähigen Bevölkerung für den Arbeitsmarkt stößt zudem an Grenzen, da alternative Nutzungen des individuellen Zeitbudgets beschränkt werden.

Wer sich mit Arbeitsmarktprojektionen befasst, weiß, dass insbesondere die Nachfrageseite höchst unsicher vorherzusagen ist. Hierbei sind unter anderem Fragen der Beschäftigungsschwelle des Wirtschaftswachstums, des sektoralen Wandels und der weltwirtschaftlichen Einflussfaktoren zu berücksichtigen. Das Angebot an Arbeitskräften ist auf den verschiedenen Qualifikationsstufen ebenfalls schwer abzuschätzen. Gleichwohl ist ein demografisch ausgelöster Nachwuchsmangel in kürzerer Frist und ein historisch einmaliger Verlust von stark besetzten und gut ausgebildeten Altersjahrgängen im Arbeitskräfteangebot in zwei Jahrzehnten absehbar. Ebenso eindeutig ist auf Seiten der Arbeitsnachfrage eine Tendenz zu höher qualifizierten Tätigkeiten.

Leitlinien der arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung

Diese demografischen und qualifikatorischen Tendenzen bilden den Rahmen einer arbeitsmarktbezogenen Zuwanderungssteuerung. Gleichzeitig ist evident, dass die zahlenmäßigen und qualifikationsbezogenen Prognoseunsicherheiten ein flexibles Zuwanderungssystem erforderlich machen, das Entwicklungen auf der Angebots- und Nachfrageseite des Arbeitsmarktes, verbesserte Analysen und Projektionen und sonstiges nichtgesteuertes Zuwanderungsgeschehen einbeziehen kann. Leitlinien der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung sind:

- Die Alterung und Abnahme der deutschen Bevölkerung lassen sich durch Zuwanderung in wirtschaftlich und gesellschaftspolitisch verträglichem Ausmaß nicht abwenden; sie können aber durch eine aktive Familienpolitik und einer Strategie dauerhafter Zuwanderung von jungen Personen gemildert werden.
- Eine gesteuerte Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften und Ausbildungsnachfragern soll das Arbeitskräfteangebot und die realisierte Nachfrage – die Erwerbstätigkeit – erhöhen und damit einen Beitrag zur Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme leisten. Durch gezielte Zuwanderung jüngerer Erwerbspersonen könnten die absehbaren Belastungsanstiege vor allem in der gesetzlichen Rentenversicherung ab ca. 2025 abgemildert werden, die bei Übertritt der stark besetzten bis 1965 geborenen Jahrgänge in den Rentenbezug entstehen werden.
- Arbeitsmarktbezogene Zuwanderung zielt vor allem auf qualifizierte Arbeitskräfte, die komplementäre Be-

schäftigungsmöglichkeiten für heimische Arbeitskräfte auslösen. Zuwanderung sollte so gestaltet werden, dass sie nicht in Konflikt gerät mit dem Abbau der Arbeitslosigkeit. Global betrachtet ist arbeitsmarktbezogene Zuwanderung in den nächsten Jahren in geringerem Umfang erforderlich, mittel- und langfristig steigt indes der Bedarf.

- Zuwanderung darf nicht die Anreize schwächen, mittels Aus- und Weiterbildungsanstrengungen, Änderungen der Lohn- und Arbeitsbedingungen, Reformen des Arbeitsmarktes und weiteren Maßnahmen den Arbeitskräftebedarf aus dem heimischen Potenzial zu decken.
- Zuwanderung darf nicht zum dauerhaften Verlust von Humankapital und zu Einschränkungen der Entwicklungschancen in den Herkunftsländern führen. Internationale Wanderungen sind so zu gestalten, dass alle Beteiligten Nutzen daraus ziehen. Die Mobilität von Arbeitskräften ist zu fördern.
- Vorübergehende Arbeitskräfteengpässe erfordern eine temporäre Zuwanderung. Dabei ist eine transparente Ermittlung des Zuwanderungsbedarfs erforderlich.
- Im weltweiten Wettbewerb um die besten Köpfe ist Deutschland darauf angewiesen, attraktive Aufenthaltsbedingungen für hochqualifizierte Arbeitskräfte anzubieten.

Unterschiedliche Ziele der arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung machen unterschiedliche Instrumente erforderlich. Die Kommission hat ein umfassendes Zuwanderungsmodell entwickelt, das die nächsten Jahrzehnte ins Blickfeld nimmt.

Das Konzept der Zuwanderungskommission

- Künftig sollen junge, gut ausgebildete Menschen als Einwanderer nach Deutschland gewonnen werden. Auch wird ein so genannter Statuswechsel von befristeter zur dauerhaften Zuwanderung möglich und zahlenmäßig bedeutsam sein: Für die Auswahl wird ein Punktesystem ausschlaggebend sein, das die Integrationsfähigkeit der Zuwanderer in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt berücksichtigt. Die Kommission bevorzugt bei der Auswahl der Zuwanderer ein Konzept, das darauf abstellt, dass qualifizierte Arbeitskräfte sich flexibel auf Veränderungen der Arbeitsnachfrage einstellen⁷. Dabei sind das Humankapital

⁷ Die negativen Erfahrungen mit Positivlisten von Berufen für die längerfristige Beschäftigungsfähigkeit von Zuwanderern haben Neuseeland 1991 veranlasst, den Humankapitalansatz zu verfolgen. Auch Kanada ist in diesem Jahr vom „Occupational Demand Micro Management Model“ abgerückt, das hohe Punktzahlen für bestimmte Mangelberufe vergibt. Dort wurde die Punktebewertung von Qualifikation und Berufserfahrung auf zwei Drittel der Mindestpunktzahl erhöht.

und die Anpassungsfähigkeit des Zuwanderers an veränderte Anforderungen am Arbeitsmarkt von Bedeutung. Dem Kriterium „allgemeine Verwertbarkeit der Kenntnisse am deutschen Arbeitsmarkt“ ist Kriterien der Vorzug zu geben, die auf aktuelle oder erwartete Engpässe am Arbeitsmarkt in einzelnen Berufen zielen.

Die Anpassungsfähigkeit der Zuwanderer am Arbeitsmarkt stellt darauf ab, sich durch lebenslanges Lernen auf den Qualifikationsbedarf der Wirtschaft längerfristig einstellen zu können. Dabei kommen insbesondere Hochschulabsolventen in Betracht, aber auch qualifizierte und flexibel einsetzbare Fachkräfte, die über vielseitige Berufserfahrung – insbesondere in Deutschland – verfügen. Das Punktesystem honoriert zudem ein geringes Alter und Kenntnisse der deutschen Sprache. Diese sind für die Integration in die Gesellschaft wichtig. Die Mindestpunktzahl ist so hoch anzusetzen, dass die Integration der Bewerber in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft sehr wahrscheinlich ist. Aus den Bewerbungen werden die Kandidaten mit den höchsten Punktzahlen ausgewählt.

Temporäre Zuwanderung

Aufgrund von vorübergehenden Engpässen besteht am Arbeitsmarkt ein Bedürfnis nach temporärer Zuwanderung. Auch Arbeitskräfte aus dem Ausland sind an temporärer Beschäftigung interessiert. Zuwanderer, die auf einer befristeten Basis für bis zu fünf Jahre nach Deutschland kommen, sollen Engpässe im qualifizierten Arbeitskräfteangebot überbrücken helfen. Um inländische Anpassungsprozesse – bei Löhnen, Beschäftigungsbedingungen und in der Aus- und Weiterbildung – zu erhalten, ist das Kontingent einer temporären Zuwanderung eng zu begrenzen.

Im Bereich gering qualifizierter Arbeit soll keine Anwerbung erfolgen, da hier das inländische Potenzial hoch ist. Die spezifische Arbeitslosenquote von Erwerbspersonen ohne formalen Ausbildungsabschluss, unter denen viele Ausländer sind, liegt in Westdeutschland bei einem Viertel. Aus der Zuwanderung durch Familiennachzug zu bereits hier lebenden Migranten, Aussiedlern, Flüchtlingen und Asylbewerbern dürfte sich das Angebot an Arbeitskräften im unteren Qualifikationsbereich ausweiten. Eine gezielte Anwerbung von Arbeitskräften für bestimmte Berufe kann nur dort erfolgen, wo effektiv keine inländischen oder bevorrechtigten Bewerber aus der EU15 bzw. künftig aus den Beitrittsländern zur Verfügung stehen. Die Frage nach einem objektiven Mangel an Arbeitskräften, der selbst bei erhöhter Mobilität inländischer Erwerbspersonen nicht zu beseitigen ist, kann bisher

nicht befriedigend beantwortet werden. Deshalb werden zwei verschiedene Methoden der Bedarfsfeststellung vorgeschlagen.

Im ersten Verfahren soll der Bedarf an temporärer Zuwanderung mit Hilfe der Arbeitsmarktstatistik ermittelt werden. Hierbei sind unter anderem die Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit sowie die spezifische Arbeitslosenquote in einem Beruf zu berücksichtigen. Der Anteil offener Stellen an der Gesamtzahl der Beschäftigten, die Relation von offenen Stellen und Arbeitslosen, die Laufzeit offener Stellen sowie die Ergebnisse von Betriebsbefragungen könnten in die Analyse einfließen. Um Engpässe transparent und weitestgehend objektiv zu bestimmen, ist die Erhebung und Auswertung dieser und weiterer engpassrelevanter Arbeitsmarktdaten vor der praktischen Anwendung des Verfahrens deutlich zu verbessern.

Im zweiten Verfahren soll der Markt für die Feststellung von Arbeitskräfteknappheiten genutzt werden. Nach einer intensiven Diskussion hat sich die Kommission entschieden, eine Gebührenlösung vorzuschlagen. Aus Praktikabilitäts- und Wettbewerbsgründen soll gegen den Rat der Wirtschaftsforschungsinstitute von einem Auktionsverfahren abgesehen werden. Statt dessen soll die Zuwanderungslizenz an die Entrichtung einer Abgabe von jährlich 15% eines durchschnittlichen tätigkeitsbezogenen Jahresgehalts der Branchen geknüpft werden. Durch die Zahlung einer Abgabe durch den Arbeitgeber soll gewährleistet werden, dass keine einheimischen Bewerber verdrängt werden. Von der branchenmäßigen Differenzierung sollen die Sektoren und Betriebe mit einer geringeren Produktivität profitieren, die bei einer Auktion nicht zum Zuge kämen.

Dieses Verfahren hat den Vorteil, dass Informationsvorsprünge der Arbeitgeber genutzt und entstandene Knappheiten überbrückt werden; eine aufwändige Engpassermittlung und Berufsdifferenzierung ist nicht erforderlich. Der Zugriff wird wichtige Knappheitsinformationen des Marktes liefern, die auch für Weiterbildungsentscheidungen genutzt werden können. Die Kommission hält es nicht für sachgerecht, die anwerbenden Unternehmen zu Ausbildungsanstrengungen zu verpflichten. Die Entwicklung der Ausbildungssituation soll über ein branchenbezogenes Berichtssystem überprüft werden.

Beide Verfahren betreten arbeitsmarktpolitisches Neuland und treffen auf gravierende Strukturprobleme am Arbeitsmarkt, die sich auf Mismatch-Arbeitslosigkeit und das so genannte Beschäftigungsparadoxon (viele offene Stellen bei hoher Arbeitslosigkeit im glei-

chen Beruf) beziehen. Eine parallele Erprobung der vorgeschlagenen Verfahren ist ohne Alternative, um handlungsorientierte Lösungsbeiträge in dieser schwierigen Arbeitsmarktproblematik zu gewinnen.

Zuwanderung einzelner Gruppen

□ Den Führungskräften, dem Schlüsselpersonal der Wirtschaft sowie hoch qualifizierten Wissenschaftlern sollen deutlich erleichterte Zugangsregelungen und optimale Aufenthaltsbedingungen im Sinne eines „roten Teppichs“ geboten werden. Ihnen soll nach einer zunächst fünfjährigen befristeten Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung der Wechsel in den Daueraufenthaltsstatus bei Fortdauer eines Beschäftigungsverhältnisses ohne weitere Auflagen gewährt werden. Die bisherige Abgrenzung des Schlüsselpersonals beruht auf Einzelfallnachweisen hervorragender Kenntnisse. Ähnliches gilt bei Wissenschaftlern an Universitäten und Forschungseinrichtungen. Die Kommission hat sich entschieden, eine objektive Gehaltsgrenze für den Personenkreis vorzuschlagen, die mindestens doppelt so hoch sein soll wie die Beitragsbemessungsgrenze der Krankenversicherung. Um auch anderen Fällen von unternehmenswichtigen Spezialisten z.B. in Forschungsabteilungen gerecht zu werden, können bei Unterschreiten der Gehaltsgrenze Arbeitskräfte typisierter Fallgruppen die gleichen Aufenthaltsbedingungen erhalten. Die erleichterten Aufenthaltsbedingungen gelten auch für Wissenschaftler, die über ein „Gütesiegel“ der Wissenschaft verfügen.

□ Der inländische Ausbildungsnachwuchs wird ab Ende dieses Jahrzehnts stetig abnehmen. Jungen Zuwanderern mit Deutschkenntnissen und guter Schulbildung sollten freie Ausbildungskapazitäten, für die keine inländischen Bewerber zur Verfügung stehen, zugänglich gemacht werden. Nach Maßgabe des von den bestehenden regionalen Ausbildungskonferenzen festgestellten Bedarfs sollen junge Ausländer für eine Ausbildung im dualen Ausbildungssystem angeworben werden („18-Plus-Programm“). Ein derartiges Programm gibt es in keinem Einwanderungsland. Mit der Ausbildung im Inland entfallen die Probleme einer Verwertbarkeit ausländischer Abschlüsse im stark auf Berufsabschlüsse zielenden deutschen System. Zudem besteht bei Ausbildungszuwanderern wie bei Studenten die Möglichkeit, dass sie nach ihrer Ausbildung in ihre Heimat zurückkehren und einen Ausgleich zum „Brain Drain“ leisten.

□ Ausländische Hochschulabsolventen, die in Deutschland studieren, sind ein wichtiger Teil der Zuwanderungsstrategie. Es sind die Bemühungen zu verstärken, unter anderem durch Attraktivitätssteigerung des Studiums und verbesserte Verwaltungsver-

fahren, junge begabte Ausländer für ein Studium in Deutschland zu gewinnen. Neben flexibleren Arbeitsmöglichkeiten während des Studiums soll es künftig möglich sein, nach Abschluss des Studiums befristet in Deutschland zu arbeiten.

□ Die Zuwanderung von Existenzgründern und Investoren ist zu fördern und klar zu regeln. Die Entscheidung orientiert sich bisher an unbestimmten Rechtsbegriffen und lag im Ermessen der Verwaltung. Die Auswahl soll anhand eines flexiblen und transparenten Kriterienkatalogs unter Beteiligung der sachkundigen Stellen vor Ort erfolgen. Als wesentliche personen- und projektbezogenen Kriterien kommen z.B. das unternehmerische Potenzial, die Qualität der Geschäftsidee, die Beschäftigungswirkung sowie der Innovations- und Ausbildungsbeitrag der Firmengründung in Betracht.

Abkehr vom Rotationsprinzip

Das System der Zuwanderungskommission markiert eine klare Abkehr vom Rotationsprinzip der Zuwanderung. Auch von einer strukturpolitischen Lenkung kann keine Rede sein⁸. Dem weit überwiegenden Teil der temporären Zuwanderer steht die Möglichkeit des Wechsels in den Daueraufenthalt offen. Bis auf die Spitzenkräfte und Wissenschaftler, die ohnehin bei einem Fortbestand des Beschäftigungsverhältnisses überwechseln, können sich die Migranten über das Punktesystem für einen Daueraufenthalt qualifizieren, wenn sie sich erfolgreich in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft integriert haben.

Die Zahl der im Nachfrageverfahren ermittelten Engpassarbeitskräfte wird wesentlich kleiner sein als die durch das „zufällig“ zustande kommende Angebot von Dauerzuwanderern. Das vorgeschlagene Kontingent von 20 000 Engpassarbeitskräften ist in Relation zu den vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung ermittelten 580 000 unbesetzten offenen Stellen im ersten Halbjahr 2000 marginal⁹.

Zahlenmäßige Festlegung

Die öffentliche Wahrnehmung der Kommissionsvorschläge hat sich überraschenderweise fast ausschließlich auf die Zuwanderungszahlen bezogen. Dabei war es der Kommission wichtig, das neuartige Verfahren mit flexiblen Obergrenzen deutlich zu machen. Diskutiert werden Orientierungen der Zuwanderungshöhe an demografischen Größen. Modellrechnungen der

⁸ Vgl. Ulrich Heilemann, Hans Dietrich von Loeffelholz, Klaus Sieveking, a.a.O.

⁹ Arnd Kölling: Fachkräftebedarf und unbesetzt offene Stellen – Ergebnisse des IAB-Betriebspanels 2000, Manuskript Nürnberg 2001.

Vereinten Nationen zeigen, dass eine Konstanzhaltung der Bevölkerungsgröße oder gar der Altersstruktur zu extrem hohen, jegliche gesellschaftspolitische Akzeptanz sprengenden Zuwanderungszahlen führen würde.

Die Zuwanderungskommission orientiert sich am mittelfristigen Bedarf des Arbeitsmarktes bzw. dessen Aufnahmekapazität, der immer wieder neu ermittelt werden muss. So sind die genannten Zahlen – 20 000 für Engpassarbeitskräfte, 20 000 für Dauerzuwanderer sowie 10 000 für den Ausbildungsnachwuchs – keine jährlich zu erreichenden Größen. Sie sind als Mindestgrößen im ersten Jahr der Neuregelung zu verstehen, die es erlauben, empirische Erkenntnisse für die Fortentwicklung des Systems zu gewinnen.

Mit diesen neuen Formen der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung müssen erst Erfahrungen gesammelt werden, bevor sie mittelfristig in größeren Zahlen notwendig wird. Die Wirkungen von Zuwanderung sind komplex, die Forschungssituation ist fragmentarisch. Deutschland hat wie die meisten anderen EU-Länder keine Erfahrung mit einer gesteuerten qualifizierten Zuwanderung. Es gibt keine Blaupause einer perfekten Regelung. Die Erfahrungen anderer Länder sind nur begrenzt übertragbar, da jeweils andere historische, wirtschaftliche und institutionelle Bedingungen der Arbeitsmärkte herrschen. Auch in diesen Ländern wird das System der arbeitsmarktorientierten Migration wiederholt revidiert, wie dies jüngst in Kanada der Fall war¹⁰.

Migration aus den EU-Beitrittsländern

Die Wirkungen der zu erwartenden Arbeitskräftemigration aus den Beitrittsländern zur EU sind bei der künftigen Festlegung des Zuwanderungsbedarfs zu berücksichtigen. Derzeit zeichnet sich ab, dass nach einem Beitritt eventuell im Jahre 2004 eine fünfjährige Übergangsfrist vereinbart werden könnte, in den anschließenden zwei Jahren eine Öffnung entsprechend der Wirtschafts- und Arbeitsmarktsituation. Die vorliegenden Schätzungen differieren in ihren Größenordnungen und verdeutlichen die gravierenden Prognoseunsicherheiten¹¹.

Das von der Zuwanderungskommission vorgeschlagene Konzept ist in der Lage, flexibel auf die Zuwanderung bei Herstellung der Freizügigkeit zu reagieren. In der Übergangszeit wird es für Personen aus den Beitrittsstaaten geregelte Zugangsmöglichkeiten zum deutschen Arbeitsmarkt geben. So ist im Punktesystem ein Bonus für Bewerber aus Beitrittsländern denkbar. Die Zuwanderung von qualifizierten Engpassarbeitskräften dürfte zu wesentlichen Teilen aus die-

sen Regionen stammen. Die vorgeschlagene globale Arbeitsmarktprüfung für eine befristete Zuwanderung ist geeignet, das Prinzip der Gemeinschaftspräferenz zu berücksichtigen. Die Zuwanderung zu Ausbildungszwecken dürfte jungen Menschen aus Mittel- und Osteuropa in einem erheblichen Maße zugute kommen. Die Regelungen zur Saisonbeschäftigung sollen im Beschäftigungsvolumen fortgeführt werden; es wird vorgeschlagen, die Einsatzfristen zu verlängern. Die Werkvertragsabkommen sollen beibehalten, jedoch nach den Bedürfnissen des EU-Erweiterungsprozesses modifiziert werden. Die Grenzgängerregelung ist mit Blick auf die besondere Situation ostdeutscher Grenzregionen behutsam an die veränderte Arbeitsmarktsituation anzupassen.

Steuerbarkeit von Zuwanderung

Im Gesamtzuwanderungsgeschehen ist im Wesentlichen lediglich die arbeitsmarktbezogene Zuwanderung steuerbar. Die Zahl politisch Verfolgter und ausländischer Familienangehöriger lässt sich nicht vorhersagen. Die Aufnahme von Spätaussiedlern ist allerdings kontingentiert und dürfte in den nächsten Jahren mit einem Umfang von 100 000 Personen fortgeführt werden. EU-Bürger können unbeschränkt zuwandern, eine beachtliche Zahl Deutscher wandert jährlich ab. Die migrationsbedingte Änderung der Bevölkerungszahl ist das Ergebnis von Zu- und Abwanderungen. Die Aufenthaltsdauer der verschiedenen Gruppen ist zu berücksichtigen, um die Komponenten eines „nachhaltigen“ Wanderungssaldos zu ermitteln. Die Analyse ist Bestandteil einer mittelfristig angelegten Zielplanung der Zuwanderung. Diese richtet sich nach den demografischen Strukturänderungen insbesondere in ihrer Wirkung auf das Arbeitskräfteangebot, der mittelfristigen Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt und den sonstigen nichtgesteuerten Zuwanderungsgruppen.

Auf dem mittelfristigen Rahmen basierend ist jährlich ein Umsetzungsprogramm für die arbeitsmarktbezogene Zuwanderung zu erstellen, das als Hand-

¹⁰ Vortrag von Robert Trempe, Chairman of the Commission on Canadian Legislative Review (ret.), vor der Zuwanderungskommission zur Migrationspolitik in Kanada, Berlin 29.11.2000.

¹¹ Thomas Bauer, Klaus F. Zimmermann: Assessment of Possible Migration Pressure and its Labour Market Impact Following EU Enlargement to Central and Eastern Europe, IZA Research Report, Nr. 3, Bonn 1999; Tito Boeri, Herbert Brücker: The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Wages in the Member States, Studie im Auftrag der Europäischen Kommission, Berlin und Mailand 2000; Hans-Werner Sinn, Gebhard Flaig, Martin Werding, Sonja Munz, Nicola Düll, Herbert Hofman: EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration – Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung 2, München 2001.

lungsgrundlage für die Verwaltung dient. Es enthält für das jeweils kommende Jahr Obergrenzen für die befristete und die dauerhafte Zuwanderung. Eine flexible Zielplanung kann aktuelle Entwicklungen des Arbeitsmarktes berücksichtigen. Künftig soll ein Zuwanderungsrat, der aus Wissenschaftlern und Repräsentanten wichtiger gesellschaftlicher Gruppen besteht, die Entscheidung über die Zuwanderungshöhe vorbereiten. Dadurch wird ein Interessenausgleich vor der parlamentarischen Befassung mit der Zuwanderung hergestellt.

Organisation der Zuwanderung

Für die Gesamtmigration ist eine Vielzahl von Behörden zuständig. Dies ist teilweise auf ihren Querschnittscharakter zurückzuführen, der außen-, innen-, arbeitsmarkt- und integrationspolitische Aufgaben betrifft. Die bisherige arbeitsmarktorientierte Zuwanderung ist umständlich organisiert. Die Arbeitsverwaltung und die Ausländerbehörde sind im selben Verfahren zweimal beteiligt. Künftig soll es nur noch einen behördlichen Ansprechpartner geben (one-stop-government).

Die befristete Zuwanderung basiert auf der Arbeitskräftenachfrage eines Unternehmens (nachfrageorientiertes Verfahren). Aufgrund ihrer dezentralen Struktur, ihrer Sachkompetenz, der Beteiligung der Sozialpartner in den Selbstverwaltungsgremien sowie der notwendigen Arbeitsmarktprüfung sollte die Bundesanstalt für Arbeit hier führend sein.

Bei der dauerhaften Zuwanderung geht die Initiative vom Zuwanderer aus (angebotsorientiertes Verfahren). Um einerseits eine einheitliche Handhabung des Auswahlverfahrens zu gewährleisten, soll ein neu zu schaffendes Bundesamt für Zuwanderung und Integration (BZI) die koordinierende und letztentscheidende Stelle sein. Andererseits ist es notwendig, alle in der Zuständigkeit des Bundes liegenden Verfahren der dauerhaften Zuwanderung in einer Behörde zu bündeln. Im Bereich der Integration soll das BZI Koordinierungsaufgaben wahrnehmen, Daten zusammenführen und analysieren und dem zu gründenden Zuwanderungsrat zurarbeiten.

Um den notwendigen Informationsaustausch zwischen Wissenschaft, Verwaltung und Politik herzustellen, soll zudem ein Forschungsinstitut für Zuwanderung und Integration eingerichtet werden. Das unabhängige Institut soll analytische Befunde zur Migrationssteuerung gewinnen und die Gestaltungskonzepte im Sinne eines begleitenden Monitoring auf ihre Tragfähigkeit hin überprüfen.

Mit dem 1999 in Kraft getretenen Vertrag von Amsterdam wurde eine Zuständigkeit der EU für die Zuwanderungspolitik geschaffen. In den Schlussfolgerungen des Vorsitzes zum Europäischen Rat vom 15. und 16. Oktober 2000 in Tampere wird auf die erforderliche Annäherung der Vorschriften und Bedingungen für den Aufenthalt und die Aufnahme von Drittstaatenangehörigen in der Gemeinschaft hingewiesen. Die Europäische Rechtsetzungskompetenz besteht in der Zuwanderung grundsätzlich, ist aber in ihrer Reichweite umstritten. Die Zuwanderungskommission betont bei der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung eine Aufteilung der Aufgaben von Union und Mitgliedstaaten unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips. Die unterschiedlichen Bedingungen auf den nationalen Arbeitsmärkten sollten hierbei berücksichtigt werden¹².

Aus Gründen der Nichtdiskriminierung muss den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der gleiche Vorrang beim Zugang zu einer Beschäftigung zuerkannt werden wie den inländischen Arbeitnehmern. Die aufwändige und ineffiziente individuelle Vorrangprüfung sollte durch ein ähnlich der Engpassdiagnose für die befristete Zuwanderung gestaltetes Verfahren abgelöst werden. Die Zuwanderungskommission würde es begrüßen, wenn ihre Empfehlungen in die Gestaltung eines europäischen Rahmens arbeitsmarktorientierter Zuwanderung einfließen. Die zu erwartende europäische Regelung sollte aber zumindest Raum lassen, dass das von der Zuwanderungskommission vorgelegte Konzept umsetzbar bleibt.

Zügig mit neuer Zuwanderung beginnen

Das System der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung ist als Gesamtkonzept angelegt. Für den vorgeschlagenen Paradigmenwechsel ist der ganzheitliche Ansatz von Zuwanderung und Integration wesentlich. Ein umfassendes System der Berichterstattung über arbeitsmarkt- und integrationspolitische Auswirkungen von Zuwanderung ist erforderlich, dessen Ergebnisse in die Fortentwicklung der Steuerung einfließen sollen. Wichtig ist es, möglichst schnell Erfahrungen mit der angebotsorientierten Dauerzuwanderung zu gewinnen, welche die Verwertbarkeit ausländischer Berufsabschlüsse unter den institutionellen Bedingungen des deutschen Arbeitsmarktes betreffen. Angesichts ähnlicher demografischer Probleme in anderen Industrieländern sollte sich Deutschland zügig als Einwanderungsland positionieren.

¹² Vgl. hierzu Dieter Bogai: Europäisierung der Beschäftigungspolitik?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 79. Jg. (1999), H. 9, S. 555-561.