

## **Zu wenig Öffnung – zu viel Begrenzung?**

### **Kurzbewertung**

**des Regierungsentwurfs (3. 11. 2001) eines  
Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung  
und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von  
Unionsbürgern und Ausländern**

**(Zuwanderungsgesetz)**

<b>1. Reformstau endlich überwunden!</b>	<b>2</b>
<b>2. Überfällige Reaktion auf Fachkräftemangel und demographischen Wandel</b>	<b>2</b>
<b>3. Bewertung arbeitsmarktlicher Aspekte des Gesetzentwurfes</b>	<b>5</b>
(a) Befristete Arbeitsmigration	5
(b) IZA: Auktionen einführen!	6
(c) Unternehmer und Investoren	7
(d) Dauerhafte Arbeitsmigration	7
(e) Integrationsangebot	8
<b>4. Wieviel Zuwanderung?</b>	<b>9</b>
<b>5. Fazit</b>	<b>11</b>

## 1. Reformstau endlich überwunden!

Erstmals liegt Bundestag und Bundesrat ein umfassender Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Steuerung der Zuwanderung nach Deutschland vor, der eine immerhin erkennbare ökonomische Komponente beinhaltet. Das ist im Grundsatz überaus positiv zu bewerten.

Nach jahrelangem politischen Stillstand und einem quälend-sinnlosen Streit um Begriffe scheint die Bundesrepublik damit ausgerechnet zu einem Zeitpunkt vor einer bahnbrechenden migrationspolitischen Richtungsentscheidung zu stehen, zu dem in anderen Staaten angesichts der Bedrohung durch den internationalen Terrorismus über Restriktionen in der Zuwanderungspolitik nachgedacht wird. Es ist vor diesem Hintergrund sehr zu begrüßen, daß die Bundesregierung offenbar gewillt ist, dieser „Versuchung“ nicht nachzugeben.

## 2. Überfällige Reaktion auf Fachkräftemangel und demographischen Wandel

Legitime sicherheitspolitische Belange dürfen und brauchen einer gezielten ökonomischen Zuwanderung nicht im Weg zu stehen. Auch *Befürchtungen hinsichtlich eines negativen Arbeitmarkteffektes einer gesteuerten Arbeitsmigration sind abwegig*. Sie verkennen, daß es gerade die Funktion eines ökonomisch orientierten Zuwanderungsgesetzes (und erklärtermaßen auch Ziel des Regierungsentwurfes) ist, eine bedarfsgerechte Auswahl von Zuwanderern zu erlauben.

Demgegenüber ist die **derzeitige Zuwanderungssituation Deutschlands durch zu wenig Transparenz, zu geringe quantitative Berechenbarkeit und weitgehend inexistenten Auswahlmöglichkeiten gekennzeichnet**. Der volkswirtschaftliche Beitrag von Zuwanderern ließe sich durch eine ökonomisch orientierte Reform der geltenden Zuwanderungsregelungen erheblich steigern. Dies liegt im unmittelbaren deutschen Interesse. Deshalb ist ein **Generalverdacht gegen den** ansatzweise in diese Richtung wirkenden **Regierungsentwurf** nicht zuletzt auch **arbeitsmarktpolitisch widersinnig**.

Darüber hinaus übersieht der Vorwurf mangelnder Zuwanderungsbegrenzung, daß **Deutschland inmitten eines sich verschärfenden Wettbewerbs um knappes internationales Humankapital** steht. Gegenüber anderen Zieländern von hochqualifizierten Migranten weist Deutschland zur Zeit noch eklatante Wettbewerbsnachteile auf. Es fehlt sowohl am entsprechenden Zuwanderungs- als auch am adäquat gestalteten Integrationsangebot. Die Folge ist, daß Deutschland ohne umfassende zuwanderungsrechtliche Reformen den Anschluß an die Wettbewerberstaaten zu verlieren droht. Dies hätte auch Auswirkungen auf die Innovationsleistung und wirtschaftliche Dynamik Deutschlands insgesamt.

Ferner ist es eine unbestreitbare Tatsache, daß der deutschen Gesellschaft gravierende demographische Veränderungen bevorstehen. Umfassende politische Reaktionen sind notwendig, die nur zum Teil auf Zuwanderungseffekte vertrauen, auf sie aber keinesfalls verzichten können. **Ohne eine entsprechende Steuerung von Zuwanderung sind schmerzhaft Ausfälle an Humankapital und eine damit verbundene Gefährdung von Prosperität und sozialer Sicherung kaum zu vermeiden**. Insoweit wäre Deutschland gut beraten, bis zum Eintritt der Phase wachsender Zuwanderungsbedarfe nach dem Jahr 2010 ein effektives Instrumentarium zur quantitativen und qualitativen Steuerung ökonomischer Zuwanderung zu erproben, um sich als Zuwanderungsland für potentielle Migranten zu etablieren. Das erfordert zweifellos eine forcierte Aufklärungsarbeit, verlangt aber vor allem nach politischer Ehrlichkeit.

Am Beispiel der „Green Card-Initiative“ wird deutlich, daß es Deutschland durchaus schwerfällt, sich im Wettbewerb um die „besten Köpfe“ zu behaupten. Vielfach ist Deutschland bestenfalls dritte Wahl oder Zwischenstation auf dem Weg in andere, attraktivere Einwanderungsländer. Eine übertriebene Sorge um neue „Zuwanderungswellen“ erscheint daher geradezu absurd. Im Gegenteil wird es ein beachtliches „Migrations-Marketing“ erfordern, um die deutsche Option im Zuwanderungsmarkt zu plazieren. Angesichts der vertanen Chancen der Vergangenheit muß eine umfassende Überzeugungsarbeit hinzukommen. Die anstehende Modifizierung des deutschen Zuwanderungsangebots muß beides angemessen berücksichtigen und darf keinen Rückschlag durch die populistische Bedienung von Stammtischbedürfnissen erleiden. Dies würde den erreichten Fortschritt an politisch hochsensibler Stelle gefährden.

Der gegenüber dem Gesetzentwurf der Bundesregierung geäußerte Einwand einer starken Ausweitung der Zuwanderung ist im übrigen auch mit Blick auf den „Nebenschauplatz“ der Erweiterung der Asylgründe um nichtstaatliche oder geschlechtsspezifische Verfolgung kaum stichhaltig. Die auf diesem Wege zu erwartende Zunahme von Aufenthaltsrechten wird voraussichtlich sehr gering sein und allein durch die geplante, nochmalige Beschleunigung der Asylverfahren ausgeglichen werden.

***Ein ökonomisch motiviertes Zuwanderungsgesetz muß sowohl begrenzende als auch öffnende Elemente beinhalten***, um auf ein Überangebot an Arbeit ebenso wie auf eine Knappheit von Arbeitskräften reagieren zu können. ***Zentrale Aufmerksamkeit muß der dosierten Öffnung für qualifizierte Fachkräfte zukommen – der Spielraum hierfür ist ohne Ausweitung der Zuwanderung nachweislich vorhanden!***

### 3. Bewertung des Regierungsentwurfes

Der Regierungsentwurf eines Zuwanderungsgesetzes stellt die bestehenden Rechtsansprüche auf Einreise (Spätaussiedler, Familiennachzug etc.) nicht in Frage, fügt ihnen jedoch eine ökonomische Komponente hinzu. Dies stellt einerseits eine zentrale Weichenstellung für die Zukunft Deutschlands dar, geschieht jedoch andererseits mit teils unvollkommenen oder gar potentiell kontraproduktiven Instrumenten. Der Regierungsentwurf bleibt bedauerlicherweise weit hinter den Empfehlungen der „Unabhängigen Kommission Zuwanderung der Bundesregierung“ zurück.

#### ***(a) Befristete Arbeitsmigration***

Insbesondere sind solche Vorschriften zu kritisieren, die förmlich einen Generalvorbehalt von Ausländerbehörden und Bundesanstalt für Arbeit schaffen. *Die vorgesehene Ermessensentscheidung der Ausländerbehörden über sogenannte „allgemeine Migrationsgesichtspunkte“ im Vorfeld einer Einreiseerlaubnis für Arbeitskräfte (Begründung Artikel 1, § 18) könnte geradezu eine Blankovollmacht zur Verhinderung von Zuwanderung ausstellen.*

Die schier allgegenwärtige *Entscheidungsgewalt der Bundesanstalt für Arbeit, ohne deren Zustimmung eine Arbeitsaufnahme von Zuwanderern jedenfalls außerhalb des Auswahlsystems für dauerhafte Immigranten quasi unmöglich wird (Artikel 1, §§ 18, 19, 39), ist aus Sicht des IZA sehr problematisch.* Der Informationsstand der Bundesanstalt für Arbeit gerade in bezug auf den kurzfristigen Fachkräftebedarf erscheint hierfür keineswegs ausreichend. Dies birgt die Gefahr willkürlicher oder protektionistischer Entscheidungen am Bedarf vorbei. Es kann nicht ernsthaft davon gesprochen werden, daß die Einbeziehung auch noch des Verwaltungsausschusses des Arbeitsamtes die Entscheidungswege „flexibilisiert und erleichtert“ (Begründung Artikel 1, § 39).

Bei kritischer Betrachtung drängt sich vielmehr der Eindruck auf, als drohe hier „durch die Hintertür“ gar eine Verschärfung der geltenden Rechtslage. Dies wäre dauerhaft auch nicht von einem „Flickenteppich“ aus Green Card-Initiativen für immer neue Berufsgruppen zu korrigieren. Insbesondere an dieser Stelle ist nach Ansicht des IZA eine Nachbesserung zwingend, doch braucht dies nicht zum Scheitern des Gesamtkonzeptes zu führen, auch auf dem Wege der zugehörigen Verwaltungsvorschriften könnte eine entsprechende Klarstellung erfolgen.

***(b) IZA: Auktionen einführen!***

Zumindest mittelfristig sollte an die Realisierung des vom IZA entwickelten alternativen ***Vorschlages einer Versteigerung befristeter Arbeitslizenzen für nicht-selbständige ausländische Arbeitskräfte an interessierte Unternehmen im Rahmen staatlicher Auktionen*** gedacht werden. Dieses Verfahren ist anderen denkbaren Optionen (Gebührensysteem etc, siehe Vorschläge der „Unabhängigen Kommission Zuwanderung der Bundesregierung“) insbesondere dadurch überlegen, daß es eine zielgenaue Verknüpfung von Bedarfsanalyse und Bedarfsdeckung leistet. Unternehmen werden nur dann bereit sein, in einer Auktion das Recht zu ersteigern, sich auf dem Weltmarkt benötigte Arbeitskräfte zu suchen, wenn sie ihren Bedarf auf dem einheimischen Arbeitsmarkt nicht decken können. Mit einem Mindestgebot kann dieses Ziel unterstrichen werden.

Die ***Einwanderungszertifikate müssen einer Kontingentierung unterliegen und sollten auf einen Zeitraum von maximal 3 Jahren befristet sein.***

Die Angeworbenen sollten zur Mitnahme auch ihrer Familie berechtigt sein, wobei der Ehepartner eine an den Bestand des Zertifikats des Angeworbenen gekoppelte Arbeitserlaubnis erhalten sollte. Während der Laufzeit des Einwanderungszertifikats sollte den Angeworbenen die Möglichkeit gegeben werden, einen Zuwanderungsantrag im Rahmen des Punktesystems zu stellen. Auf diese Weise würde eine sinnvolle "Brücke" zwischen den Systemen

permanenter und temporärer Immigration hergestellt. Die Auktionserlöse könnten in das heimische Bildungs- und Ausbildungssystem fließen.

### **(c) Unternehmer und Investoren**

Eine Modifikation der im Gesetzentwurf der Bundesregierung beabsichtigten Bestimmungen zur Einreise von Unternehmensgründern ist dringend angezeigt. *In die Entscheidung über die Zuwanderungsgenehmigung von Selbständigen ausgerechnet die „fachkundigen Körperschaften, die zuständigen Gewerbebehörden [und] die öffentlich-rechtlichen Berufsvertretungen“ einzubinden (Artikel 1, § 21), erscheint abwegig. Die Involvierung der Interessenverbände einheimischer Unternehmen gleicht einer Aufforderung zum Protektionismus.* Ausreichende Kriterien sollten allein die gesicherte Finanzierung des Vorhabens und eine Prüfung der Realisierung im Zeitverlauf sein. Sehr plausibel wiederum erscheint die Option, nach dreijährigem Aufenthalt in den Status einer dauerhaften Niederlassungserlaubnis zu wechseln.

Aus Sicht des IZA ist es im übrigen unverständlich, daß der Regierungsentwurf der Zuwanderung von Investoren keinerlei Bedeutung zumißt. Wie Unternehmer würden auch Investoren, die einen relativ hohen Betrag (z. B. 1 Million DM) in ein bestehendes Unternehmen oder einen Strukturfonds einzahlen, Arbeitsplätze für einheimische Arbeitskräfte schaffen.

### **(d) Dauerhafte Arbeitsmigration**

Die im Regierungsentwurf mit Blick auf permanente Arbeitsmigration *vorgeschriebene Verständigung des neu zu schaffenden Bundesamtes für Migration und der Bundesanstalt für Arbeit über eine Höchstquote innerhalb des Punkte-Auswahlsystems (Artikel 1, § 20) läßt bürokratische Verwicklungen erahnen*, die zugleich die entsprechenden Empfehlungen des geplanten beratenden Expertengremiums hinfällig werden lassen könnten.

*Problematisch sind ferner die geplanten differenzierten Regelungen zum Familiennachzug, die der Entwurf für einzelne Zuwanderergruppen vorsieht ([Artikel 1, § 32](#): 18 Jahre für separat einreisende Kinder von Hochqualifizierten, für andere Zuwanderergruppen Höchstalter des nachziehenden Kindes von 14 Jahren bzw. 18 Jahren nur dann, wenn die Familie gemeinsam einreist). **Es ist ökonomisch, integrationspolitisch und auch mit Blick auf europäische Rechtsentwicklungen kaum plausibel, an dieser Stelle zweierlei Recht zu schaffen.***

Die richtige Erkenntnis, daß die Möglichkeit zum Nachzug der Familie ein wichtiges Kriterium für die Zuwanderungsentscheidung von Hochqualifizierten darstellen kann, kann durchaus dazu motivieren, dieser Gruppe ein generelles Nachzugsrecht bis zum 18. Lebensjahr des Kindes einzuräumen, darf jedoch zugleich nicht Anlaß sein, für andere Gruppen die Altersgrenze - willkürlich - auf das 14. Lebensjahr zu fixieren. Auch von der Einreise anderer Fachkräfte im Rahmen des vorgesehenen Punktesystems oder zur unmittelbaren Beseitigung von Arbeitsmarkt-Engpässen gehen wichtige ökonomische Effekte aus, die es nicht angeraten erscheinen lassen, diese Zuwanderergruppen familienpolitisch de facto zu benachteiligen.

#### ***(e) Integrationsangebot***

Die Richtung, die der Gesetzentwurf hinsichtlich der Integration von Zuwanderern einschlägt ([Artikel 1, §§ 43-45](#)), ist nach Einschätzung des IZA vernünftig. Jedenfalls sind Sprachkurse auch aus Sicht des IZA von zentraler Bedeutung für die erfolgreiche (Arbeitsmarkt-)Integration. Inwieweit die Notwendigkeit zu einem noch umfassender konzipierten „Integrationskurs“ besteht, mag dahingestellt bleiben. Gerade wenn diese Notwendigkeit gesehen wird, sollte jedoch ***nicht darauf verzichtet werden, die Zuwanderer selbst bzw. ihre Arbeitgeber zur Kostenbeteiligung zu verpflichten und Anreize zur möglichst raschen Beendigung der Kurse zu schaffen.***



Eine Alternative könnte ein obligatorischer Sprachtest vor oder unmittelbar nach der Einreise ins Bundesgebiet sein. Wer ihn nicht besteht, hätte eine Kautionszahlung zu entrichten, die nach dem erfolgreichen Besuch eines privaten Sprachkurses in Deutschland binnen einer festgesetzten Frist ganz oder unter Abzug anteiliger Kursgebühren rückzahlbar wäre. Damit würde der Anreiz zur erfolgreichen Teilnahme an solchen Kursen gesteigert.

*Das Integrationsangebot sollte sich auf eine Art „Vertragsverhältnis“ zwischen Zuwanderer und aufnehmender Gesellschaft gründen und nach einer „Probezeit“ die frühzeitige Einbürgerung ermöglichen.* Hierfür liegen von Seiten der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen wichtige Anregungen vor. Die vom Gesetzentwurf in Aussicht gestellte Einbürgerung bereits nach sieben, statt nach regulär acht Jahren Aufenthalt im Bundesgebiet (Artikel 5, Absatz 7, § 10, 5, (3) neu Staatsangehörigkeitsgesetz) erscheint nicht ausreichend. *Das „Integrationspaket“ hat einen nicht zu unterschätzenden Einfluß auf die Migrationsentscheidung und den Arbeitsmarkterfolg der Zuwanderer und sollte insoweit mittelfristig großzügiger ausfallen.*

#### **4. Wieviel Zuwanderung?**

Richtigerweise gibt der Gesetzentwurf keine konkreten Zuwanderungszahlen vor. Aussagen über Mindestquoten o. ä. würden dem Prinzip der völligen Flexibilität eines Zuwanderungsgesetzes zuwiderlaufen. Grundsätzlich muß es ohne Gesetzesänderung möglich sein, den ökonomischen Zuwanderungskanal – auch wenn diese Notwendigkeit auf längere Frist vom IZA nicht gesehen wird – aus arbeitsmarktpolitischen Beweggründen vorübergehend völlig zu schließen.

*Das IZA geht durchschnittlich von einer jährlichen Bruttozuwanderung von 700.000 bis 800.000 Immigranten aus. Diese Zahl gibt den langjährigen Durchschnitt der Zuwanderung nach Deutschland wieder; sie bein-*

**haltet demnach nicht das Ziel einer Ausweitung der Immigration, wohl aber das Ziel ihrer Verstetigung.** Sämtliche Einreiseformen sind in diesem Bruttowert berücksichtigt. Wird der langjährige Durchschnitt der Fortzüge aus Deutschland in Abzug gebracht, so resultiert daraus eine vorgeschlagene Netto-Zuwanderung (Saldo) von 200.000 bis 300.000 Personen jährlich. Auch dies entspricht wiederum dem langjährigen Mittel und bedeutet keine Ausweitung der Zuwanderung.

Innerhalb des für notwendig erachteten Gesamtvolumens von bis zu 800.000 Zuwanderern ist in den letzten Jahren der Anteil, der als steuerbar anzusehen ist, stetig gewachsen. Nach Abzug der nicht steuerbaren Zuwanderung aus EU-Staaten, des Familiennachzuges, der Einreise von Spätaussiedlern (hier erfolgt de facto bereits eine Quotierung auf einem jährlichen Niveau von 100.000), von sonstigen deutschen Staatsbürgern sowie von Asylsuchenden verbleibt seit 1998 ein **steuerbares Potential von knapp 400.000 Personen.** Angesichts der zuletzt rückläufigen Zahl von Spätaussiedlern dürfte dieser Spielraum für eine ökonomisch gelenkte Zuwanderung weiter wachsen, ohne daß deshalb der Gesamtzuzug nach Deutschland notwendigerweise im gleichen Umfang steigen müßte.

Bislang wird das genannte Potential durch eine Fülle von Sonder-Einreiseregulungen ausgeschöpft (Anwerbestopp-Ausnahmeverordnung, Werkvertragsarbeitnehmer, Saisonarbeitskräfte etc.). **Das IZA schlägt vor, innerhalb des steuerbaren Potentials eine Quote für dauerhaft einreisende Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen in Höhe von jährlich insgesamt 200.000 Personen einzurichten. Der Anteil der Arbeitnehmer an dieser Quote wird schätzungsweise bei 120.000 liegen. Dem raschen Handlungsbedarf zur Deckung temporärer Fachkräftebedarfe sollte durch die Schaffung einer Quote von zunächst jährlich 30.000 Arbeitskräften Rechnung getragen werden,** wobei alle auf einen befristeten Aufenthalt zielenden zuwanderungspolitischen Maßnahmen einbezogen werden sollten. Zu unterscheiden wäre zwischen Mangelarbeitskräften, Führungskräf-

ten multinationalen Unternehmen sowie Wissenschaftlern, zu Studien- und Ausbildungszwecken einreisenden Migranten und anderen Sonderfällen.

## 5. Fazit

Insgesamt mangelt es dem Gesetzentwurf der Bundesregierung an der nötigen Konsequenz bei der Einführung einer ökonomischen Zuwanderungskomponente – **„Begrenzung“ wird letztlich noch zu groß, „Öffnung“ noch zu klein geschrieben**. Aber es wäre folgeschwer, das ganze Vorhaben deshalb leichtfertig in Frage zu stellen und bedingungslos „mehr“ (bzw. gar „weniger“) zu verlangen. Der Rückschlag für die deutsche Zuwanderungspolitik wäre immens, und das zu einem Zeitpunkt, zu dem in Vorbereitung auf den demographischen Wandel dringend gehandelt werden muß. Zur Zuwanderungspolitik gehört das geduldige Bohren dicker Bretter. Der Gesetzentwurf ist nach Auffassung des IZA - ungeachtet aller kritischen Einwände - ein elementarer Schritt zu einer Neubestimmung der deutschen Zuwanderungspolitik. Als solcher sollte er so rasch wie möglich umgesetzt werden und nicht auf dem Altar politischer Auseinandersetzungen „geopfert“ werden. Unausweichlich wird es freilich sein, das verabschiedete Gesetz in seinem ökonomischen Teil möglichst bald in Detailpunkten zu reformieren.

Bonn, im Dezember 2001

*Klaus F. Zimmermann  
Thomas K. Bauer  
Holger Bonin  
René Fahr  
Holger Hinte*

Kontakt:

**IZA**  
Postfach 7240  
53072 Bonn  
Tel.: 0228/38 94 222  
e-mail: [hinte@iza.org](mailto:hinte@iza.org)

