

Hinte, Holger; Zimmermann, Klaus F.

Working Paper

Agenda Zuwanderung: Zehn-Punkte-Aktionsplan des IZA für gesteuerte Arbeitsmigration und bessere Integration

IZA Standpunkte, No. 32

Provided in Cooperation with:

IZA – Institute of Labor Economics

Suggested Citation: Hinte, Holger; Zimmermann, Klaus F. (2010) : Agenda Zuwanderung: Zehn-Punkte-Aktionsplan des IZA für gesteuerte Arbeitsmigration und bessere Integration, IZA Standpunkte, No. 32, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91850>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

IZA Standpunkte Nr. 32

**Agenda Zuwanderung:
Zehn-Punkte-Aktionsplan des IZA für gesteuerte
Arbeitsmigration und bessere Integration**

Holger Hinte
Klaus F. Zimmermann

November 2010

Agenda Zuwanderung: Zehn-Punkte-Aktionsplan des IZA für gesteuerte Arbeitsmigration und bessere Integration

Holger Hinte

IZA

Klaus F. Zimmermann

IZA, DIW Berlin und Universität Bonn

IZA Standpunkte Nr. 32
November 2010

IZA

Postfach 7240
53072 Bonn

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

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

ZUSAMMENFASSUNG

Agenda Zuwanderung: Zehn-Punkte-Aktionsplan des IZA für gesteuerte Arbeitsmigration und bessere Integration

Die künftige deutsche Zuwanderungspolitik wird sich daran messen lassen müssen, inwieweit es ihr gelingt, verlorenen Boden im Wettbewerb um qualifizierte Zuwanderer gut zu machen. Der kurzfristig noch gut beherrschbare, punktuelle Bedarf an Fachkräften wird sich aufgrund der dynamischen demographischen Entwicklung im Jahrzehnt nach 2015 erheblich ausweiten. Eine weitsichtige politische Strategie stellt dies durch proaktives Handeln in Rechnung und leitet rasch die unvermeidbaren Schritte auch auf dem Gebiet der Zuwanderungspolitik ein. Deutschland als Zielland für international gesuchte Spitzenkräfte zu etablieren und das entsprechende Instrumentarium sorgfältig zu erproben, benötigt viel Zeit und muss deshalb umgehend in Angriff genommen werden. Auch muss frühzeitig vorbeugend dafür gesorgt werden, die Einwanderung geringer qualifizierter Migranten zu vermeiden.

Das IZA legt mit seiner „Agenda Zuwanderung“ einen Zehn-Punkte-Aktionsplan vor, der folgende Handlungsfelder absteckt:

1. Sofort handeln: Zuwanderungsgesetze ändern, Spracherwerb fördern
2. Transparenz schaffen: Onlineportal für Zuwanderer einrichten
3. Zuwanderer auswählen: Punkte-Auswahlsystem einführen
4. Zuwanderung begrenzen: Quotensystem etablieren
5. Qualifikation nutzen: Bildungsabschlüsse anerkennen und Studienabsolventen halten
6. Kurzfristigen Bedarf decken: Befristete Arbeitsmigration organisieren
7. Auf Kinder setzen: Frühkindliche Integration fördern
8. Zuwanderungsstandort Europa stärken: White Card-Initiative starten
9. Ursachenforschung betreiben: Auswanderung aktiv entgegenwirken
10. Kompetenzen bündeln: Migrations- und Integrationsministerium schaffen

JEL-Codes: F22, J21, J61

Schlagworte: Zuwanderungspolitik, Zuwanderungsgesetz, Arbeitsmigration, Auswahlverfahren für Zuwanderer, Punktesystem, Demographischer Wandel

Kontaktadresse:

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

Die aktuelle deutsche Diskussion um Zuwanderung und Integration ist von erheblicher Bedeutung für die ökonomische und soziale Zukunft Deutschlands. Nach langen Jahren eklatanter Versäumnisse bietet sich jetzt die Chance, mit überlebten Tabus zu brechen und Deutschland zuwanderungspolitisch neu aufzustellen. Es ist höchste Zeit für eine grundsätzliche Neubewertung von Aufgaben und Zielen der Zuwanderungspolitik. Unser Land braucht dringend eine mutige Reformpolitik mit dem Ziel, mehr wirtschaftliche Vernunft in diesem Bereich walten zu lassen, eine Antwort auf demographische Veränderungen zu finden sowie die Integration von Zuwanderern weiter voranzutreiben.

I. Bestandsaufnahme:

Deutsche Zuwanderungspolitik verschenkt Potenziale

Der Fachkräftemangel, dem sich Deutschland in den kommenden Jahrzehnten aufgrund der demographischen Schrumpfungsprozesse verstärkt gegenüber sehen wird, trifft die Erwerbsgesellschaft auf breiter Front. Gut ausgebildete Nachwuchskräfte werden keineswegs nur im Bereich der akademischen, sondern auch der mittleren Qualifikationsstufen fehlen. Es wird nicht nur einen Mangel an Ärzten und Ingenieuren, sondern auch einen Mangel an qualifizierten Pflegekräften und Facharbeitern geben. Der konkrete Bedarf lässt sich aufgrund einer unsicheren Datenlage und schwieriger perspektivischer Annahmen zwar nicht für jede Branche und Berufsgruppe exakt beziffern, bewegt sich aber in jedem Fall weit jenseits dessen, was sich ohne Zuwanderung noch auffangen lassen wird. Denn die demographischen Effekte sprechen eine klare Sprache: Schon allein der Blick auf die bis 2020 voraussichtlich um mehr als 10 Prozent abnehmende Schülerzahl macht die Dimension des Schrumpfungsprozesses deutlich, von dem viele Regionen, gerade auch in Ostdeutschland, in besonderer Weise betroffen sein werden. Immer mehr Ausbildungsplätze bleiben bereits heute unbesetzt – auch das ist ein klares Indiz. Unabhängig von konkreten perspektivischen Bedarfsberechnungen, die je nach getroffenen Grundannahmen sehr unterschiedlich ausfallen können, ist der langfristig gegebene Arbeitskräftebedarf aufgrund des demographischen Schwunds unstrittig.¹

Diese Feststellung steht nicht im Widerspruch zu einer Betrachtungsweise, die in kurzfristiger Perspektive darauf verweisen kann, dass das Lohnniveau als zentraler Knappheitsindikator bei Fachkräften in der letzten Zeit kaum gestiegen ist. Die verfügbaren Arbeitsmarktindikatoren bieten in kurzfristiger Dimension ohnehin

¹ Aktuelle Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft sehen gerade im Bereich der naturwissenschaftlichen Berufe (MINT) schon bis 2015 eine Lücke von bis zu 200.000 Fachkräften. Ausgehend von den gleichen Grundannahmen errechnet das IW Köln einen zusätzlichen Bedarf an Hochschul- und Fachhochschulabsolventen von bis zu 2 Millionen im Verlauf der nächsten 10 Jahre. Vgl. Anger, C., Erdmann, V., Plünnecke, A., Riesen, I. (2010), Integrationsrendite – Volkswirtschaftliche Effekte einer besseren Integration von Migranten. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (Abschlussbericht Mai 2010). Köln. Demgegenüber gelangen die neuesten quantitativen Analysen des DIW Berlin zu der Einschätzung, dass sich vor diesem *kurzfristigen* Horizont kein derartiger Bedarf abzeichnet. Vgl. dazu Brenke, K. (2010), Fachkräftemangel kurzfristig nicht in Sicht, in: Wochenbericht des DIW Berlin 46/2010, S. 2-15.

nur schlechte Sensoren für Arbeitskräfteknappheit und bilden den Mismatch von Profilen und Bedarfen ebenso wenig ab wie die verbreitet fehlende Bereitschaft zu beruflicher Umorientierung und den unentrinnbaren demographischen Einbruch nach 2015.²

Es wäre eine fatal falsche Strategie, darauf zu setzen, strategische Korrekturen erst dann vorzunehmen, wenn Fachkräfte akut fehlen. Sie werden jetzt schon in einzelnen Branchen knapper, später werden immer mehr Branchen betroffen sein. Dann wird es zu spät sein, sich auf die nötigen Anpassungen ohne Friktionen einzustellen. Fachkräfte sind zugleich auch Schwungräder für Innovation und Wachstum. Es ist deshalb in letzter Konsequenz ganz gleich, ob die Knappheit in einzelnen Zeitintervallen schwächer ausgeprägt ist. Wer den Wettbewerb um die Fachkräfte gewinnt, sichert sich Innovationen, Wachstum, hohe Löhne und Wohlstand.

Auf diese Herausforderung ist Deutschland insgesamt noch nicht ausreichend vorbereitet. Fehlende Fachkräfte kosten schon heute Wachstum und Innovation. Deshalb müssen nun politische Schritte zeitgleich auf vielen Ebenen unternommen werden, um die deutsche Erwerbsgesellschaft demographiefest zu machen. Dabei muss man sich darüber im klaren sein, dass Maßnahmen im Bildungssektor, zur Familienförderung, zur Stärkung der Erwerbsteilnahme von Frauen etwa durch mehr Kinderbetreuungsangebote, Initiativen zur weiteren Belebung der Rolle älterer Arbeitnehmer im Erwerbsprozess und eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit nicht ausreichen werden. So unverzichtbar diese Maßnahmen im Rahmen eines Gesamtpakets zur Bewältigung des demographischen Wandels sind – sie werden ihre Wirkungen zeitlich erst stark verzögert entfalten und geben damit keine rasche Antwort auf die schon heute drängende Problematik des Fachkräftemangels. Mit anderen Worten: Eine neue Diskussion um das Renteneintrittsalter, die Zukunft des Generationenvertrags, die Öffnung der Hochschulen für „Quereinsteiger“ und Umverteilungen zugunsten von Bildung und Familie wird unvermeidbar sein. Aber sie braucht einen stabilen „Flankenschutz“ in Form einer an den Belangen des Arbeitsmarkts ausgerichteten Zuwanderungs- und Integrationspolitik.

Deren heutiger Zuschnitt verhindert aus gleich mehreren Gründen, dass vorhandene Potenziale genutzt, neue erschlossen und damit gezielte Antworten auf den Fachkräftemangel gegeben werden:

1. Die Zuwanderung findet weitgehend ungesteuert statt und begünstigt Geringqualifizierte. Über einzelne Kanäle können Migranten auch bei geringer Qualifikation einreisen (Familiennachzug), während die eigentlich als Angebot an Qualifizierte gedachten Regelungen des geltenden Zuwanderungsgesetzes so hohe Anforderungen etwa an das zu erzielende Mindesteinkommen stellen, dass auf deren Grundlage faktisch kaum Zuwanderung stattfindet. Mit über 65.000 Euro

² Vgl. Zimmermann, K. F./T. K. Bauer/H. Bonin/R. Fahr/H. Hinte (2002), Arbeitskräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit. Ein ökonomisches Zuwanderungskonzept für Deutschland. Berlin et al.

liegt die Grenze weit jenseits des Vernünftigen. Im Ergebnis erfolgt die Zuwanderung nach Deutschland heute überwiegend am Bedarf vorbei bzw. deckt ihn nur zufällig. Als Folgeerscheinung leidet die öffentliche Akzeptanz von Zuwanderung: Es herrscht der Eindruck weitgehender Unberechenbarkeit und Intransparenz vor. Weder über den Umfang noch die qualitative Zusammensetzung einer Zuwanderungskohorte kann vor deren Einreise eine auch nur annähernd sichere Aussage getroffen werden. Ungeachtet der in den letzten Jahren veränderten gesetzlichen Grundlagen weiß zu Jahresbeginn de facto niemand, wie viele Zuwanderer mit welcher Qualifikationen und welchen Integrationsperspektiven im Jahresverlauf einreisen werden. Es ist zwingend erforderlich, diesen unbefriedigenden und ökonomisch widersinnigen Zustand unverzüglich zu beenden. Die sehr weitgehenden, allerdings auf geduldete Ausländer und Bürger der neuen EU-Staaten in Mittel- und Osteuropa fokussierten Bestimmungen des seit 2009 geltenden Arbeitsmigrationssteuerungsgesetzes haben bislang keine nennenswerte Publizität und Resonanz im Hinblick auf qualifizierte Neuzuwanderer gefunden

2. Bildungs- und Berufsabschlüsse werden zu oft nicht anerkannt. Qualifikationspotenziale von Zuwanderern bleiben in erheblichem Umfang seit Jahrzehnten ungenutzt, liegen brach und werden entwertet, weil die Anerkennung mitgebrachter Berufsabschlüsse zu stark reglementiert und zudem nicht selten starken Lobbyinteressen am vermeintlichen Schutz inländischer Klientel unterworfen ist. Auf diese Weise geht nicht nur das Humankapital zu vieler bereits hier lebender Migranten verloren, sondern das System entfaltet eine schon traditionelle Abschreckungswirkung bei potenziellen Neuzuwanderern.

3. Eine kritische Evaluation der Effizienz von Integrationspolitik fehlt. Viele der heute leicht feststellbaren Defizite in der Integrationspolitik lassen sich auf Versäumnisse der Vergangenheit zurückführen, die ungeachtet anzuerkennender Korrekturbemühungen letztlich doch bis zum heutigen Tag ihre Fehlwirkungen entfalten. So beginnt der Spracherwerb als obligatorische Anforderung an jeden Zuwanderer erst allmählich die zentrale Rolle im Integrationskonzept einzunehmen. Zwar wurden die Einbürgerungsbestimmungen gelockert, aber etwa die frühkindliche Bildung von Kindern mit Migrationshintergrund wurde bis heute insgesamt sträflich vernachlässigt. Im Ergebnis ist deren durchschnittliches Abschlussniveau in Bildungs- und Ausbildung zu gering und die Arbeitslosenquote deutlich zu hoch. Doch dieses Problem ist überwiegend „hausgemacht“. Wichtiger als eine Debatte über verschärfte Bedingungen der Integrationskurse ist deshalb ein Aktionsplan zugunsten besserer frühkindlicher Integration und schulischer Förderung. Beides steht und fällt mit dem erfolgreichen Erwerb der deutschen Sprache.

4. Das große Potenzial ausländischer Studienabsolventen wurde zu lange verschenkt. Über Jahrzehnte wurde die groteske Situation akzeptiert und gesetzlich zementiert, dass mit deutschen Steuermitteln ausgebildete Fachkräfte im Anschluss an ihr Studium das Land umgehend verlassen mussten. Das war öko-

nomisch nicht zielgerecht und hat auch dem Ruf Deutschlands als Bildungsstandort Schaden zugefügt. Inzwischen hat die Politik allerdings reagiert: Studienabsolventen können binnen einen Jahres einen Arbeitsplatz suchen und sind erst im Falle des Misserfolgs zur Ausreise verpflichtet. Außerdem wurde viel dafür getan, das Image Deutschlands als attraktives Studienland aufzubessern. Die Erfolge sind bereits zu spüren: Die Zahl der Studierenden aus dem Ausland ist deutlich gestiegen, gleichzeitig macht heute rund jeder dritte Absolvent von der Bleibemöglichkeit Gebrauch. Das zeigt, dass Eingriffe der Politik in diesem Bereich sehr wohl auch in kurzer Zeit Wirkung entfalten können. Wir müssen im gesellschaftlichen Diskurs lernen, den Einstieg über ein Auslandsstudium als Testphase vor der Entscheidung zum Daueraufenthalt zu begreifen. Dauerzuwanderer über den Umweg des Studiums zu gewinnen, muss künftig noch verstärkt als strategische Aufgabe verstanden werden.

5. Die Chancen der EU-Osterweiterung wurden verspielt. Deutschland hat viel zu lange darauf verzichtet, qualifizierten Zuwanderern aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten während der Übergangsphase eingeschränkter Freizügigkeit konkrete Zuwanderungsangebote zu machen. Dabei wäre dies mit Blick auf die bereits im Land vorhandenen Netzwerke osteuropäischer Migranten sehr erfolgversprechend gewesen. Die leichtfertige Passivität Deutschlands in diesem Bereich hat dazu geführt, dass sich qualifizierte Interessenten längst für die Zuwanderungsangebote anderer EU-Staaten entschieden hatten (und dort zu Wohlfahrtsgewinnen beigetragen haben), als Deutschland mit dem seit 2009 geltenden Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz nachzog. Dessen Bestimmungen sehen zwar faktisch nahezu völlige Freizügigkeit für Hochschulabsolventen aus den neuen EU-Staaten vor und markieren eine bemerkenswerte Lernfähigkeit der Politik, kommen jedoch zu spät. Es darf niemanden überraschen, dass sich der Zuzug auf Grundlage dieses Gesetzes in marginalen Größenordnungen bewegt. Nach der Verwirklichung voller Freizügigkeit in 2011 wird Deutschland vor allem mit geringer qualifizierten Zuwanderern zu rechnen haben.

6. Deutschland ist Prellbock und nicht Lokomotive einer europäischen Arbeitsmigrationsstrategie. Ungeachtet der nationalstaatlichen Hoheit in Fragen der Zuwanderungspolitik ist eine gemeinsame Strategie der EU-Staaten unabdingbar, um im Wettbewerb mit den klassischen Einwanderungsländern nachhaltig bestehen zu können. Statt hier die treibende Kraft zu sein, verweigert sich Deutschland schon traditionell an dieser Stelle und hat so dafür gesorgt, dass die Europäische Union nur mühsam Fortschritte auf dem Gebiet der Rechtsharmonisierung erzielt. Dabei liegen die Vorteile eine EU-übergreifenden Strategie offen zutage: Eine größere Mobilität der EU-Arbeitsmärkte gehört ohnehin auf die Agenda und wäre stark wachstumsfördernd. Qualifizierten Zuwanderern aus Drittstaaten die Perspektive eines potenziellen Arbeitsplatz- und Wohnortwechsels innerhalb des Binnenmarkts zu eröffnen, würde von vornherein dafür sorgen, dass die Attraktivität der EU und ihrer Einzelstaaten als Zielregion interessierter Migranten wächst. Die jüngste „Blue Card“-Initiative der EU zielt in diese Richtung, doch sie wird bei Weitergeltung einzelstaatlicher Regelwerke nur eine erste Etappe in

Richtung zu mehr Transparenz darstellen. Zusätzliche Schritte sind erforderlich und sollten von Deutschland mit initiiert statt wie bislang durchweg blockiert werden.

II. Aktionsplan für die Modernisierung der Zuwanderungs- und Integrationspolitik

Als Folge einer trotz zuletzt erreichter Fortschritte immer noch inkonsistenten Politik und eines stark ideologisch befrachteten Versteckspiels um den Status Deutschlands als Einwanderungsland ist festzuhalten, dass unser Land die Chancen, die Zuwanderung mit sich bringt, nach wie vor bei weitem nicht ausschöpft, sondern im Gegenteil zu oft leichtfertig ausschlägt. Ungeachtet dessen gelangen seriöse wissenschaftliche Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass selbst unter diesen eher widrigen Voraussetzungen der Finanzierungsbeitrag der hier lebenden Zuwanderer zu den öffentlichen Haushalten insgesamt positiv ist und auch in einer Generationenbilanz über den Lebensverlauf eines Migranten im Durchschnitt deutlich positiv bleibt.³

Es kommt jetzt darauf an, diesen Beitrag insgesamt noch positiver zu gestalten. Dies kann nachhaltig nur auf dem Wege einer konsequenten Integration und mit den Mitteln einer aktiv steuernden Zuwanderungspolitik geschehen, die gezielt Wert auf die erfolgreiche Arbeitsmarkteingliederung legt. **Erst wenn klare Anforderungen an eine zu erfüllende Mindestqualifikation gestellt werden und die Zahl der Einreisegenehmigungen überlegt dosiert wird, kann Zuwanderung einen wirksamen Beitrag zur Linderung des beginnenden Fachkräftemangels leisten.** Es fehlt nicht an Konzepten für eine solche Politik, sondern bislang am Willen zu ihrer Umsetzung.

Das ist umso unverständlicher, als schon einfache Berechnungen zeigen, welche Potenziale Deutschland auf diesem Wege allein in fiskalischer Dimension für sich erschließen könnte: Jeder zusätzliche Alleinverdiener mit 40.000 Euro Jahresgehalt leistet Nettobeiträge in einer Größenordnung von 14.000 Euro, eine vierköpfige Familie mit einem Beschäftigten und einem Einkommen von 60.000 Euro liegt bei fast 20.000 Euro an Abgaben, eine Doppelverdienerfamilie mit 70.000 Euro Gesamteinkommen leistet in etwa den gleichen Beitrag. **Rein rechnerisch erbringen schon 100.000 zusätzliche Zuwanderer in Beschäftigung durch ihre Sozialabgaben und Steuern Finanzierungsbeiträge zu den öffentlichen Kassen in Höhe von 1 bis 4 Milliarden Euro jährlich,** je nach Einkommensniveau und Familienkonstellation. Dabei sind die Effekte von Humankapitalgewinnen der Unternehmen und vermiedenen Fachkräftengpässen gar nicht mitkalkuliert. Ebenso wenig gehen die positiven Begleitfolgen für die Beschäftigung auch geringer Qualifizierter im Gefolge des Einsatzes zusätzlicher Fachkräfte in die

³ Vgl. Bonin, H. (2006), Der Finanzierungsbeitrag der Ausländer zu den deutschen Staatsfinanzen: Eine Bilanz für 2004. IZA Discussion Paper No. 2444, Bonn.

Berechnung ein. Die wirklichen fiskalischen Effekte und Auswirkungen auf das Bruttoinlandsprodukt sind also noch weit höher anzusetzen.⁴

Die Frage darf deshalb heute nicht mehr lauten, ob Deutschland sich dazu bereit finden sollte, die Zuwanderung ökonomisch zu steuern, sondern sie kann nur noch lauten, wie und wie schnell schaffen wir es, Deutschland als ernstzunehmenden Wettbewerber um die besten Köpfe auf dem „Markt“ für Zuwanderer zu etablieren?

Die zeitliche Dimension ist dabei von erheblicher Bedeutung. Angesichts der Versäumnisse der Vergangenheit wird es lange Zeit erfordern, bis Deutschland von Hochqualifizierten als attraktives Zielland wahrgenommen und ernsthaft in eventuelle Wanderungsüberlegungen einbezogen werden wird. Umso wichtiger ist es, jetzt rasch ein neues Zuwanderungskonzept zu etablieren und zu erproben.

Die Quantität der Zuwanderung wird dabei in der öffentlichen Diskussion von besonderer Brisanz sein und sollte gerade deshalb nicht im Zentrum der politischen Entscheidungsfindung stehen. Weit wichtiger ist die Einigung auf die qualitative Dimension. Ohnehin ist mit großer Sicherheit abzusehen, dass selbst geringe Größenordnungen von 100.000 oder 200.000 bedarfsgerecht qualifizierten Zuwanderern nicht postwendend nach Inkrafttreten entsprechender rechtlicher Regelungen zu Einreise bereit stehen werden. Deutschland wird im Gegenteil lernen müssen, aktiv um diese Zielgruppen zu werben. Zu berücksichtigen ist hier ferner die hohe Mobilität von Zuwanderern. Migration vollzieht sich heute längst nicht mehr allein in Form von dauerhafter Wanderung in eine neue Heimat. Ebenso bedeutsam sind zirkuläre Migration zwischen Herkunfts- und Zielland, Kettenmigration von einem Land in ein nächstes sowie befristete Migration. Das hat unweigerlich hohe statistische Fortzugsraten zur Folge. Gegenwärtig halten sich in Deutschland Zu- und Fortzüge von Ausländern auf einem Niveau von etwa 600.000 Personen jährlich ungefähr die Waage, der Wanderungssaldo liegt nur leicht im positiven Bereich.

Künftig wird dies nicht genügen, um wachstums- und wohlfahrtsbeeinträchtigende Effekte des demographischen Wandels in ihrem Ausmaß zu begrenzen. Gerade der deutsche Mittelstand steht hier absehbar vor einem gravierenden Problem und verfügt nicht über die Möglichkeiten großer Konzerne, Mitarbeiter über den Weg internationalen Personalaustauschs betriebsintern zur Engpassbeseitigung einzusetzen. Eine neue deutsche Zuwanderungspolitik im Sinne des nachfolgend erläuterten Konzepts wäre vor allem für den Mittelstand von großem Vorteil. Das IZA geht in seinen Annahmen davon aus, dass im Jahrzehnt nach 2015/2020 idealerweise bis zu 500.000 qualifizierte Zuwanderer jährlich in den

⁴ Auch wenn die vom IW Köln in seiner Untersuchung getroffenen Grundannahmen im Detail durchaus kontrovers sind, zeigen die Berechnungen die mögliche Dimension auf: Schon bei 100.000 zusätzlichen Zuwanderern mit einem dem Bundesdurchschnitt entsprechenden Qualifikationsniveau könnte sich das Bruttoinlandsprodukt binnen eines Jahrzehnts um mehr als 30 Milliarden Euro erhöhen. Vgl. Anger, C. et al. (2010).

Arbeitsmarkt integriert werden sollten. Diesen langfristigen Bedarf zu verschweigen, wäre unredlich, ihn durch aktive Zuwanderungspolitik tatsächlich decken zu können, erscheint aber nur mittelfristig realistisch. Dazu ist die Verspätung der deutschen Politik zu gravierend.

Das IZA hat sich in der Vergangenheit bereits wiederholt mit klar strukturierten Zuwanderungskonzepten zu Wort gemeldet und unter anderem auch die Unabhängige Kommission Zuwanderung der Bundesregierung entsprechend beraten.⁵ **Unsere Konzeption geht von der Einführung eines Auswahlsystems für Migranten aus, das die Erfüllung vorgegebener Mindestkriterien voraussetzt und in Kombination mit einem Quotensystem eine qualitative wie quantitative Steuerung der Einwanderung erlaubt. Dies wäre der entscheidende Quantensprung auf dem Weg zu einer ökonomisch motivierten Zuwanderungs- und Integrationspolitik. Ein solches System würde neben positiven wirtschaftlichen und sozialen Effekten auch einen Zustand größerer Berechenbarkeit und Transparenz im Zuwanderungsverfahren herbeiführen.** Zwischenschritte auf dem Weg dahin sind denkbar, allerdings muss das Ziel, ein Punkte-Auswahlssystem zu etablieren, bereits in einem kurzfristigen Handlungsprogramm klar und deutlich formuliert werden.

Das IZA schlägt konkret folgenden Aktionsplan zur Vorbereitung einer neuen Migrations- und Integrationspolitik vor:

1. Sofort handeln: Zuwanderungsgesetze ändern, Spracherwerb fördern

Deutschland muss umgehend ein klares Signal setzen, dass qualifizierte Zuwanderung erwünscht ist. Dazu sollten insbesondere die Bestimmungen des geltenden Zuwanderungsgesetzes zur Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte aus Nicht-EU-Staaten in einem ersten Schritt korrigiert werden. Das geforderte Mindesteinkommen kann auf 40.000 Euro reduziert, gleichzeitig die Definition von „hochqualifiziert“ weiter gefasst werden. Alternativ bzw. ergänzend kann der Geltungsbereich des Arbeitsmigrationssteuergesetzes über die Anwendung auf EU-Bürger aus Mittel und Osteuropa hinaus erweitert werden. Dessen Bestimmungen müssen dringend stärker bekannt gemacht werden. Das wird zumindest einen ersten Beitrag dazu leisten, die bislang denkbar schwache Nachfrage nach diesen Angeboten zu erhöhen. Andere Bestimmungen des Zuwanderungsgesetzes, darunter insbesondere die Mitsprache der Bundesagentur für Arbeit und die Vorrangprüfung, müssen mit dem Ziel der Entbürokratisierung angepasst werden. Beides ist rasch umsetzbar.

Das gilt auch für rechtliche Änderungen im Hinblick auf die Konzeption von Integrationskursen. Weit wichtiger als jeder „Leitkultur“-Inhalt wäre eine strikte inhaltli-

⁵ Vgl. u.a. Zimmermann, K. F. et al. (2002), Eine ausführliche Bestandsaufnahme der deutschen Zuwanderungspolitik unter Berücksichtigung jüngster Entwicklungen findet sich in Hinte, H./K. F. Zimmermann (2010), Mehr ökonomische Rationalität in der Zuwanderungspolitik, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 79(1), S. 85-100.

che Fokussierung auf Spracherwerb und Arbeitsmarktbelange. Kurse in deutscher Geschichte und Kultur mögen sinnvoll sein, helfen aber nicht weiter, wenn daneben elementares Wissen um die Arbeitsmarkt- und Verwaltungsinfrastruktur vor Ort, um die richtige Bewerbung etc. nicht bzw. nur unvollkommen vermittelt wird. Insoweit ist hier die rasche Umsetzung der Absichtserklärungen der amtierenden Regierungskoalition einzufordern. **Dass aktuell das Kursangebot mit der Nachfrage aus dem Kreis von Alt- und Neuzuwanderern nicht Schritt hält und teils lange Wartelisten Zweifel an der Ernsthaftigkeit des Kursangebots aufkommen lassen, ist ein indiskutabler Zustand, der jede Kritik an einer vermeintlich zu zögerlichen Akzeptanz der Kurse seitens der Zielgruppe ins Leere laufen lässt.**

Es sollte erwogen werden, den Kursbesuch künftig gebührenpflichtig zu machen und eine Rückerstattung der Kosten bei besonderem Lernerfolg vorzusehen. Arbeitgeber können sich an den Kosten beteiligen und den Kursbesuch ihrer zugewanderten Mitarbeiter finanzieren. Weitere positive Anreize könnten durch einen verkürzten Kursbesuch gesetzt werden. Solch positive Anreize sind jeder Negativsanktion, wie sie derzeit wieder öffentlich debattiert werden, in ihrer Wirkung überlegen. Das Konzept der Bundesregierung zu „Integrationsverträgen“ weist in die richtige Richtung, weil es veranschaulicht, dass Integration Geben und Nehmen, Rechte und Pflichten umfasst.

2. Transparenz schaffen: Onlineportal für Zuwanderer einrichten

Interessierte Zuwanderer müssen sich online über ein zentrales Portal über alle Bedingungen für Einreise, Aufenthalt und Arbeitserlaubnis informieren können. Als integrale Bestandteile muss ein solches Portal neben Angaben zu Beratungsstellen in den deutschen Botschaften und Konsulaten eine aussagekräftige, vernetzte Jobbörse sowie die Möglichkeit anbieten, die eigenen Chancen im Rahmen eines Punkte-Auswahlsystems vorab einschätzen zu können.

3. Zuwanderer auswählen: Punkte-Auswahlsystem einführen

Die Einführung eines transparenten Auswahlsystems für Neuzuwanderer ist ohne Alternative und liegt im unmittelbaren Interesse Deutschlands. Nur mit klaren Auswahlkriterien kann es gelingen, die Zuwanderung entsprechend den Bedarfslagen des Arbeitsmarkts zu steuern und gleichzeitig die Zustimmung der Bevölkerung zu einer erneuerten Migrationspolitik zu gewährleisten. Das Punktesystem kann sich an bewährten internationalen Vorbildern (zu nennen ist hier insbesondere Kanada) orientieren und bietet größtmögliche Flexibilität bei der Anpassung an sich ändernde wirtschaftliche Rahmenbedingungen.

Folgende Kriterien sollte ein deutsches 100-Punktesystem umfassen:

- a) Bildungs- und Berufsabschluss (gestaffelt, max. 30 Punkte)**
- b) Sprachkenntnisse (gestaffelt, max. 20 Punkte)**
- c) Berufserfahrung (gestaffelt, max. 15 Punkte)**
- d) Arbeitsplatzangebot in Deutschland (10 Punkte)**
- e) Besondere Integrationsvorteile (max. 15 Punkte bei Studium in Deutschland etc.)**
- f) Lebensalter (10 Punkte bei Alter 25-45)**

Dabei zu erreichende Mindestpunktzahl: 60.

Die praktische Anwendung des Punktesystems ist einfach: Eine Mindestqualifikation und das Erreichen einer Mindestpunktzahl – sowohl insgesamt als auch innerhalb jeder Kategorie – sind Voraussetzung für die Abgabe einer Online-Zuwanderungsbewerbung. Das Überschreiten dieser Mindestanforderungen begründet jedoch keinen Anspruch auf Einreise; dieser richtet sich vielmehr nach der Ausschöpfung vorgegebener Höchstkontingente. Mit der Zuwanderungsgenehmigung muss eine uneingeschränkte Arbeitserlaubnis ohne jede „Vorrangprüfung“ verbunden sein – das Gesamtkonzept zielt ja ausschließlich auf solche Bewerber, die entweder schon ein Arbeitsplatzangebot vorweisen können oder aufgrund ihrer Qualifikation ohne Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich sein werden. Eine längere Rückkehr in das Herkunftsland darf den Aufenthaltsstatus nicht in Frage stellen. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge sollte eingehende Anträge zentral prüfen. Dabei kann ein Stichtagsprinzip dafür sorgen, dass nur die zum jeweiligen Zeitpunkt besten Anträge Berücksichtigung finden. Zur Verfahrensentlastung sollten Wiederbewerbungen erst nach einer bestimmten Frist möglich sein.

Das Konzept muss durch eine entsprechende Kommunikationsarbeit offensiv begleitet werden. Auf diese Weise können auch Verhaltenssignale gesetzt werden, denn das Punktesystem belohnt Aktivitäten im Heimatland mit dem Ziel der Verbesserung der Zuwanderungschancen. Eine besonders hohe Punktezahl muss erhalten, wer besonders gute Sprachkenntnisse schon vor Antragstellung erwirbt. Privilegiert werden auch in Deutschland studierende Ausländer mit zunächst befristetem Aufenthaltsstatus. Das System muss ferner im Grundsatz auch Flüchtlingen und Asylsuchenden offen stehen.

Die detaillierte Ausgestaltung eines solchen Modells sollte von einem Expertengremium vorgenommen werden, in dem Repräsentanten von Politik, Wirtschaft, Gewerkschaften, Gesellschaft und Wissenschaft vertreten sind. Das Punktesystem muss ferner einer regelmäßigen Überprüfung unterliegen, in deren Verlauf Anpassungen im Hinblick auf gesammelte Erfahrungen und veränderte Bedarfslagen auf dem Arbeitsmarkt vorgenommen werden können.

Die Einführung eines Punktesystems ist auch ein Gebot ökonomischer Fairness und mittelstandfreundlicher Wirtschaftspolitik: Es sorgt dafür, dass auch kleine und mittlere Unternehmen als die eigentlichen deutsche Arbeitsmarktmotoren leichter ihren Fachkräftebedarf decken können.

4. Zuwanderung begrenzen: Quotensystem etablieren

Die Zuwanderung nach Deutschland darf nicht länger ohne quantitative Steuerung erfolgen. Das ist nicht nur ein Gebot ökonomischer Vernunft, sondern stärkt auch die öffentliche Zustimmung zu einer neuen Zuwanderungspolitik. Deshalb muss das Punktesystem mit einer Quotierung verbunden sein: Nur bis zu einer vorab publik gemachten Höchstgrenze können positive Zuwanderungsbescheide erteilt werden, danach können weitere Zusagen erst für das nächste Zeitintervall gegeben werden. Dieses Zeitintervall kann ein Kalenderjahr betragen, vorstellbar ist aber auch, das Gesamtkontingent über halb- oder vierteljährliche Stichtage zu verteilen.

Das IZA schlägt vor, innerhalb eines Zeitfensters von zehn Jahren die Zuwandererquote im Rahmen des Punktesystems von 100.000 schrittweise auf 500.000 Personen heraufzusetzen. Dies berücksichtigt den parallel sich beschleunigenden Schwund an Nachwuchskräften und stellt sicher, dass anfängliche Anpassungsschwierigkeiten und Verdrängungseffekte auf dem Arbeitsmarkt vermieden werden. Dabei müssen qualifizierte Familienangehörige in die Zählung eingehen. Realistischerweise ist davon auszugehen, dass diese Größenordnung in den ersten Jahren der Praxis des Verfahrens weit unterschritten werden wird, weil sich das Modell erst etablieren muss und eine nicht ausgeschöpfte Quote nicht zur Aufweichung des Auswahlprinzips führen darf. Mit einigem zeitlichen Verzug wird das Punktesystem dann in der Lage sein, den aus demographischen Gründen gebotenen Zufluss von Humankapital aus dem Ausland zu organisieren.

Parallel zur allmählichen, in der Praxis sehr flexibel gestaltbaren Anhebung der Höchstzahlen für qualifizierte Zuwanderungsbewerber können Einwanderungskanäle für geringer qualifizierte Migranten verengt und später bei Bedarf geschlossen werden. Die genaue Höhe der Quote sollte von dem mit der qualitativen Steuerung befassten Fachgremium vorgeschlagen und vom Deutschen Bundestag jährlich formal beschlossen werden. Erst dieses System gestattet es, zu Beginn mit vorsichtigen Größenordnungen zu experimentieren, dann bedarfsorientiert nachzusteuern, aber ebenso bei externen ökonomischen Schocks rasch die Zuwanderung drosseln zu können.

5. Qualifikation nutzen: Bildungsabschlüsse anerkennen und Studienabsolventen halten

Zu den wichtigsten erforderlichen Einzelmaßnahmen zählt die Entbürokratisierung der Anerkennung von Bildungs- und Ausbildungsabschlüssen. Sie ist im Üb-

rigen auch elementare Voraussetzung für das Funktionieren des Punkte-Auswahlsystems. Dass die Politik aktuell Anstrengungen in diese Richtung unternimmt, ist richtig und muss rasch zu sinnvollen Ergebnissen führen. Dies dient auch der besseren Ausschöpfung des bereits in Deutschland vorhandenen Wissenskapitals von Zuwanderern, auch wenn für zu viele von ihnen diese Bemühungen zu spät kommen. Gleichzeitig muss auch das Arbeitserlaubnisrecht sehr kritisch evaluiert werden, um künftig zu vermeiden, dass bereits im Land lebende qualifizierte Ausländer an der Erwerbsaufnahme gehindert sind.

Die steigenden Zahlen von Einreisen zu Studienzwecken und erste Erfolge bei der Gewinnung von Absolventen für den heimischen Arbeitsmarkt dürfen nicht den Blick dafür verstellen, dass in diesem Bereich noch viele Potenziale erschlossen werden können. Angefangen von der intensiveren Förderung des Spracherwerbs über die bessere Integration in den akademischen Alltag bis hin zur frühzeitigen Vermittlung von Firmenkontakten oder betrieblichen Tutorenmodellen sind hier noch manche Verbesserungen möglich. Neben den Hochschulen sind hier auch die Unternehmen zu Eigeninitiativen aufgefordert. Eine bequemere Möglichkeit als das systematische „Screening“ ausländischer Studierender ist kaum vorstellbar, wenn es darum geht, zusätzliche Arbeitskräfte zu mobilisieren.

6. Kurzfristigen Bedarf decken: Befristete Arbeitsmigration organisieren

Das Punktesystem ist in seiner Logik auf die dauerhafte Bindung ausgewählter Zuwanderer ausgerichtet. Seine Aufgabe kann nicht die Abdeckung von kurzfristig auftauchenden Bedarfsschwankungen auf dem Arbeitsmarkt sein, die insbesondere den Mittelstand häufig vor unlösbare Probleme stellen, selbst wenn sie statistisch nicht immer fassbar sind. Deshalb ist Deutschland gut beraten, künftig auch die befristete Einreise von Arbeitsmigranten neu zu organisieren. Idealtypisch empfiehlt sich ein Auktionssystem, innerhalb dessen interessierte Unternehmen unmittelbar ihren Bedarf zu erkennen geben und zeitlich befristete Zertifikate zur Einstellung ausländischer Bewerber erwerben können. Das würde auch die Diskussion über die Rechtfertigung des Fachkräftemangels begrenzen, die heute mit Arbeitsmarktindikatoren arbeitet, die diesen Mangel nicht zufriedenstellend messen können. Auktionen erfordern von den Unternehmen einen finanziellen Beitrag für den Erwerb der Arbeitserlaubnis für den Migranten und sichern damit die Offenlegung des tatsächlichen Mangels.

Dieses im Grundsatz mit vielen Vorteilen verbundene Prinzip erscheint gegenwärtig jedoch kaum umsetzbar.⁶ Deshalb sollte der Arbeitsmarkt selbst als Filter kurzfristiger Bedarfslagen genutzt werden: Bei Nachweis eines Arbeitsplatzes und einer Mindestqualifikation kann eine strikt an die Dauer des Beschäftigungsverhältnisses, zunächst maximal dreijährige Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis erteilt werden. Solch ein Verfahren erscheint der geltenden Praxis von Ausnahmeregelungen zur Rekrutierung von Fachkräften auf Unternehmensebene überlegen, zumal diese regional unterschiedlich gehandhabt wird und keine Chan-

⁶ Vgl. Hinte/Zimmermann (2010).

cengleichheit zwischen den Unternehmen herstellt. Eine mittelstandsfreundliche Politik muss in jedem Fall auch im Bereich der kurzfristigen Bedarfssteuerung rasch handeln.

Der Zugang zum Punktesystem muss befristet eingereisten Arbeitsmigranten offen stehen. Sie haben damit einen besonderen Integrationsanreiz und können Punktvorteile bei der Auswahl erwarten. Das Interesse potenzieller Neuzuwanderer an befristeten Arbeitsangeboten von Unternehmensseite sollte sich auf diese Weise steigern lassen.

7. Auf Kinder setzen: Frühkindliche Integration fördern

Die Defizite der schulischen Integration von Kindern mit Migrationshintergrund sind allgemein bekannt. Sie sind die eigentliche Ursache für die spätere Benachteiligung zu vieler junger Zuwanderer in Ausbildung und Beruf, ihre reduzierten Chancen bei Bewerbungen und ihre überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit. Dieses auch soziale Problem zu lange ignoriert zu haben, ist ein Vorwurf an unsere Gesellschaft insgesamt. Viele auch mit privatem Engagement voran getriebene Förderinitiativen leiden unter einer wankelmütigen Politik, die ihre Unterstützung nicht selten in dem Augenblick einstellt, wenn das jeweilige Projekt erste Erfolge vorweisen kann. Besonders gravierend sind aber die Versäumnisse bei der frühkindlichen Integration durch einen spielerischen Spracherwerb bereits im Kindergarten. **Mit einer gezielten Sprachförderung und Vorbereitung auf Eingangs-Sprachtests, die in den Grundschulen bundesweit eingeführt werden sollten, können entscheidende Grundlagen für den gesamten späteren Integrationserfolg gelegt werden.** Hier muss sich noch die Erkenntnis Bahn brechen, dass Investitionen auf diesem Gebiet letztlich Einsparungen hervorrufen – die Kosten späterer defizitärer Integration in Schule und Erwerbsgesellschaft sind in jedem Fall weit höher zu veranschlagen als jede Investition in den frühkindlichen Spracherwerb.

8. Zuwanderungsstandort Europa stärken: White Card-Initiative starten

An einer Harmonisierung einzelstaatlicher Mindeststandards auf dem Gebiet von Zuwanderung und Integration führt kein Weg vorbei. Einen im Grundsatz viel versprechenden Weg in diese Richtung stellt die „Blue Card“ dar, die bis 2011 in nationales Recht umgesetzt sein muss und hochqualifizierten Zuwanderern unter bestimmten Voraussetzungen eine vierjährige, verlängerbare Aufenthaltserlaubnis einräumen soll. Bei Wanderungen innerhalb der EU muss die Blue Card und mit ihr die nationale Arbeitserlaubnis allerdings stets aufs Neue und unter Anwendung der jeweiligen nationalen Bestimmungen beantragt werden. Dies öffnet einzelstaatlicher Regelungsfreude Tür und Tor und schafft nicht die grenzüberschreitende Mobilität, die Europa als Standortvorteil für Zuwanderer ins Spiel bringen sollte.

Deshalb kann die Blue Card nur eine erste Etappe sein. Statt sich ihrer Umsetzung nur zögerlich zuzuwenden, sollte Deutschland bereits den nächsten Schritt vorausplanen und die Initiative zu einer weitgehenden „White Card“ ergreifen, die hochqualifizierten Migranten die völlige Freizügigkeit innerhalb der EU unter Voraussetzung des Arbeitsplatznachweises einräumt. Erst solch ein Angebot wird Europa zum ernsthaften Konkurrenten der USA, von Kanada und Australien um knapper werdende Fachkräfte machen können. **Je entschlossener Deutschland Kurs auf ein ökonomisch orientiertes Zuwanderungsverfahren nimmt, umso wahrscheinlicher werden neue Initiativen auch auf EU-Ebene werden.**

9. Ursachenforschung betreiben: Auswanderung aktiv entgegenwirken

Die Auswanderung aus Deutschland hat sich zuletzt auf einem hohen Niveau von mehr als 700.000 Personen pro Jahr stabilisiert. Seit fünf Jahren wandern generell mehr Menschen aus als ein. Ein Punkte-Auswahlsystem mit entsprechendem integrationspolitischen Begleitaufwand dürfte zwar tendenziell für einen leichten Rückgang der Rück- oder Weiterwanderungsintensität sorgen. Dennoch sollten die Beweggründe der Auswanderer sehr gründlich erforscht werden, zumal der Anteil deutscher Auswanderer in den letzten Jahren auf Rekordwerte von 175.000 Personen im Jahr 2008 und 155.000 im Jahr 2009 gestiegen ist. Noch ist zu wenig über die Motive und Persönlichkeitsmerkmale, das Qualifikationsniveau und die Ausreisedauer der Auswanderer bekannt. Eine umfassende Ursachenanalyse ist dringend angezeigt, um Ansatzpunkte für eine gegensteuernde Politik zu liefern. Deutschland kann es sich nicht leisten, auf qualifizierte Fachkräfte zu verzichten, sondern muss proaktiv mehr dafür tun, sie im Land zu halten.

10. Kompetenzen bündeln: Migrations- und Integrationsministerium schaffen

Die Entscheidungsbefugnisse in der Zuwanderungs- und Integrationspolitik sind zur Zeit unnötig breit und intransparent verteilt. Im Zusammenhang mit einer Neuausrichtung der deutschen Politik ist dringend dazu zu raten, diese mitunter auch rivalisierenden Zuständigkeiten zu bündeln. Die Schaffung eines Bundesministeriums für Zuwanderung und Integration wäre ein Schritt von nicht zu unterschätzender Symbolik und würde nach innen wie außen den Kurswechsel Deutschlands versinnbildlichen. Das neue Ministerium sollte seine Arbeit zeitgleich mit dem Inkrafttreten eines Punkte- und Quotensystems aufnehmen und zugleich die Aufsicht über das Bundesamt für Migration und seinen erweiterten Aufgabenbereich führen. In diesem Zusammenhang muss auch die Rolle der bestehenden Ausländerbehörden sehr kritisch hinterfragt werden. Zu einer modernisierten Zuwanderungspolitik passt ihre eher auf Abwehr denn auf Gastfreundschaft und Entgegenkommen angelegte Arbeitsweise nicht mehr. Aus den Ausländerämtern müssen Dienstleistungsbetriebe und Beratungsstellen für Zuwanderer werden.

III. Fazit: Deutschland auch durch Zuwanderung demographiefest machen

Der demographische Wandel zwingt Deutschland zu empfindlichen Korrekturen seiner Politik auf allen Ebenen. Sie müssen heute vorgenommen werden, damit sie morgen, wenn sich die demographischen Veränderungen besonders stark auf den Arbeitsmarkt auswirken werden, schon greifen können. Dies gilt auch für eine Reform der Zuwanderungspolitik mit dem Ziel, sie am tatsächlichen Bedarf auszurichten und selektiv zu gestalten. An einer gezielten Auswahl von Zuwanderern anhand plausibler, Kriterien führt kein Weg mehr vorbei. Zu ihren Gunsten sollte der Zuzug geringer qualifizierter Migranten stark begrenzt werden. Dabei ist es nahezu unerheblich, welche Höchstquoten für gut ausgebildete Zuwanderer vorgegeben werden, denn entscheidend ist letztlich die Nachfrage nach diesem neuen Angebot. Sie wird sich über geraume Zeit in eher geringen Größenordnungen bewegen, weil Deutschland sich viel zu lange falsch positioniert hat und nun erst noch zum ernstzunehmenden Akteur im globalen Wettbewerb um knapper werdendes Humankapital aufschwingen muss.

Als anzustrebende Größenordnung qualifizierter Zuwanderer über den Kanal des Punktesystems schlägt das IZA einen Korridor von 100.000-500.000 Personen (unter Einbezug von Familienangehörigen) vor. Innerhalb der nächsten zehn Jahre sollte das Kontingent schrittweise angehoben werden. Ein 100-Punkte-Katalog sollte genaue Punktzahlen für die Kategorien Bildung, Sprache, Berufserfahrung, Berufserfahrung und Arbeitsplatzangebot vorgeben, aber auch das Lebensalter und besondere Integrationsvorteile, etwa durch längere Voraufenthalte oder ein Studium in Deutschland, entsprechend berücksichtigen. Wer eine Mindestpunktzahl von 60 erreicht, qualifiziert sich für den weiteren Prozess, erhält eine unbeschränkte Einreise- und Arbeitserlaubnis jedoch nur, wenn die vorgegebenen Kontingente nicht bereits ausgeschöpft sind. Dies stellt Transparenz und Berechenbarkeit sicher.

Der IZA-Aktionsplan beinhaltet weitere Maßnahmen, die unter anderem auf eine mittelstandsfreundliche, auch kurzfristige Bedarfsdeckung abzielen und die Schaffung eines zentralen Internetportals als virtuelle weltweit nutzbare Anlaufstelle für interessierte Zuwanderer vorsehen. Ferner schlägt das IZA die Konzentration der Integrationskurse auf Spracherwerb und Arbeitsmarktbelange sowie rasches Handeln im Hinblick auf frühkindlichen Spracherwerb vor.

Die Politik muss jetzt vor dem Hintergrund der dynamischen demographischen Veränderungen die Weichen neu stellen. Eine aktive Zuwanderungspolitik ist ein elementarer Baustein einer Gesamtstrategie zur Bewältigung der Folgen des Bevölkerungsrückgangs. Bleiben die notwendigen strategischen Entscheidungen und praktischen Politikschritte weiterhin aus, werden es Wirtschaft und Gesellschaft unmittelbar zu spüren bekommen: durch einen stark verschärften Reformdruck auf die sozialen Sicherungssysteme, Einbußen an wirtschaftlicher Dynamik, schleichende Arbeitsplatzverluste aufgrund fehlender Fachkräfte und in

Form erheblicher Wohlfahrtsverluste zulasten ohnehin benachteiligter Bevölkerungsgruppen.

Umgekehrt gilt: Je offensiver die Politik ein neues, ökonomisch fundiertes Verständnis von Zuwanderung kommuniziert, umso eher kann sie sich eines breiten öffentlichen Rückhalts für entsprechende Reformen sicher sein, auf die das Land dringend angewiesen ist und die ihre positive Wirkung nicht verfehlen werden.

Literaturverzeichnis

Anger, C./V. Erdmann/A. Plünnecke/I. Riesen (2010): *Integrationsrendite – Volkswirtschaftliche Effekte einer besseren Integration von Migranten*. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (Abschlussbericht Mai 2010). Köln.

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

Brenke, K. (2010): Fachkräftemangel kurzfristig nicht in Sicht, in: Wochenbericht des DIW Berlin 46/2010, S. 2-15.

Hinte, H./K. F. Zimmermann (2010): *Mehr ökonomische Rationalität in der Zuwanderungspolitik*, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 79(1), S. 85-100.

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