



Einwanderungspolitik – Möglichkeiten und Grenzen

Juergen B. Donges, Wolfram Engels
Walter Hamm, Wernhard Möschel
Manfred J.M. Neumann, Olaf Sievert
(Kronberger Kreis)

Einwanderungspolitik – Möglichkeiten und Grenzen (1994)
(Band 29 der Schriften des Kronberger Kreises)

Inhalt

I.	Einleitung	2
II.	Wanderung: Die Fakten	3
III.	Wirtschaftliche und gesellschaftliche Probleme der Einwanderung	9
IV.	Die demographische Herausforderung	14
V.	Einwanderungspolitik: Strategien und Einwände	17
VI.	Einwanderungspolitik: Steuerungsinstrumente	21

Vorbemerkung

Deutschland hat in den vergangenen Jahren Zuwanderer aufgenommen wie kein anderes Industrieland, die klassischen Einwanderungsländer Kanada und Australien eingeschlossen. In der Bevölkerung verbreitet sich die Sorge, die Zuwanderer könnten den Einheimischen die Arbeitsplätze wegnehmen und den Wohnungsmangel verschärfen. Die Politik reagiert defensiv. Auf der anderen Seite altert und schrumpft die deutsche Bevölkerung. Auf die öffentlichen Haushalte und die Sozialsysteme kommen deshalb außerordentliche Belastungen zu. Die Lücke bei den Erwerbstätigen, so wird behauptet, ließe sich durch Einwanderer schließen, und deshalb fordern manche Beobachter eine andere Einstellung zur Zuwanderung.

Die Sorge um die Arbeitsplätze auf der einen, die Angst um die Sicherheit der Renten auf der anderen Seite erfordern eine bewußte Wanderungspolitik, wie sie die traditionellen Einwanderungsländer seit jeher betreiben, also eine Politik, die die Stärke der Zuwanderung begrenzt und auf die Auswahl der Zuwanderer Einfluß nimmt. Auch dann kann der Zuzug jedoch das Alterungsproblem nicht lösen, wohl aber einen Teil zur Lösung beitragen. Bleibt die Zuwanderung dagegen ungesteuert, so ist zu befürchten, daß sich die Lasten für die öffentlichen Haushalte und Sozialkassen vergrößern statt verringern.

Die politischen Gestaltungsspielräume sind in den kommenden Jahren eng. Das gilt jedenfalls so lange, als der Zuzug deutschstämmiger Aussiedler aus dem Osten noch nicht abgeebbt ist. Es bleibt also Zeit, für die Phase danach eine Einwanderungspolitik vorzubereiten. Dabei ist die ökonomische Abwägung möglicherweise der kleinere Teil des Problems. Die Schwierigkeiten der Integration, die Gefahr der Ghettobildung, Ausländerfeindlichkeit und Gewalt sind Probleme, denen man nicht allein mit gutem Willen und moralischen Appellen begegnen kann. Es gilt auch zu akzeptieren, daß die Aufnahmebereitschaft der heimischen Bevölkerung überfordert werden kann.

Wolfgang Franz hat zu dieser Schrift beigetragen. Dafür danken wir ihm.

November 1994 Juergen B. Donges, Wolfram Engels
Walter Hamm, Wernhard Möschel
Manfred J. M. Neumann, Olaf Sievert
(KRONBERGER KREIS)

I. Einleitung

Die neue Dimension der Einwanderung

1. Wie andere hochentwickelte Volkswirtschaften steht Deutschland unter Einwanderungsdruck mit seinen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgen. Der große Strom an Zuwanderern speist sich aus den Aussiedlern Ost- und Südosteuropas, den nachziehenden Familienangehörigen ausländischer Arbeitnehmer, den Asylsuchenden aus aller Welt, deren Zustrom erst seit Erlaß des neuen Asylrechts gebremst ist, und den Kriegsflüchtlingen. Die Aufgabe, diese Menschen einzugliedern, ist zwar vergleichbar den Herausforderungen, die die Integration von Flüchtlingen und Vertriebenen in der Nachkriegszeit und die der Gastarbeiter in den sechziger Jahren gestellt haben. Doch sie ist schwieriger zu bewältigen, weil die Systeme der sozialen Sicherheit überfordert sind und die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes gering ist, wie die hohe und weiter ansteigende Sockelarbeitslosigkeit zeigt.

Es handelt sich zudem, anders als damals, nicht um eine zeitlich begrenzte Aufgabe. Der Zuwanderungsdruck wird in den kommenden Jahren anhalten. Schon Familiennachzug und Aussiedler werden für eine große Zahl an Zuwanderern sorgen. Auch wird sich in absehbarer Zeit an den zentralen Wanderungsursachen – wirtschaftliche Not, ethnische Konflikte oder lokale Kriege – wohl nur wenig ändern. Insbesondere das Wohlstandsgefälle zu Osteuropa und Südosteuropa wird den Wanderungsdruck aufrechterhalten. Dabei geht es aber nicht um schiere Not. Es nimmt vielmehr die Anzahl der Menschen zu, die auswandern, weil sie sich für ihre Kinder und sich selbst in den wohlhabenderen Ländern des Westens eine bessere wirtschaftliche Zukunft versprechen. Die Versuche der Regierungen in den Auswanderungsländern, ihren Bürgern bessere Bleibebedingungen zu bieten, scheinen wenig zu fruchten. Alle reichen Industrieländer suchen derzeit die Zuwanderung abzuwehren oder doch zu begrenzen.

Integrationshindernisse

2. Eine Masseneinwanderung würde unser Land vor schwere Probleme stellen. Da wenig Aussicht bestünde, die Zuwanderer auch nur mittelfristig in den Arbeitsmarkt zu integrieren, würden die öffentlichen Haushalte durch Sozialleistungen und sonstige Folgekosten der Zuwanderung einer erheblichen Belastung ausgesetzt. Einwanderung würde als geringeres Problem gesehen, wenn sie ausschließlich erwünschte ökonomische Wirkungen hätte.

Allerdings hat Einwanderung nicht nur eine wirtschaftliche Dimension. Kulturelle und soziale Fragen sind in diesem Fall ebenso wichtig wie die ökonomischen. Eine für eine gesellschaftlich und wirtschaftlich reibungslose Zuwanderung nötige umfassende Integration der Einwanderer erfordert Integrationsbereitschaft auf beiden Seiten, auch und gerade auf Seiten der Einwanderer. Diese können nicht mit dem Anspruch antreten, einen Teil ihres Heimatlandes in Deutschland neu begründen zu wollen. Inwieweit die gesellschaftliche Integration der Zuwanderer gelingt, hängt von vielen Faktoren ab. In wirtschaftlich guten Zeiten ist die Bereitschaft der einheimischen Bevölkerung, Zuwanderer aufzunehmen, größer als in schwierigen. Auf Seiten der Einwanderer sind es Lebensalter, Motivation, Bildungsniveau, Sprachkenntnisse, berufliche Qualifikation, Wirtschafts- und Arbeitskultur. Sie können die Assimilation fördern oder hemmen.

Demographische Veränderung und Zuwanderung

3. Auch wenn gegenwärtig kein wirtschaftlicher Einwanderungsbedarf besteht, muß darüber nachgedacht werden, wie sich die Frage auf längere Sicht stellt und welche Politik deshalb schon heute angezeigt ist. Bis zum Ende dieses Jahrzehnts wird der Zustrom von Aussiedlern wohl abebben. Das würde Raum geben für eine gezielte Einwanderungspolitik, und diese könnte sich empfehlen, weil der Bevölkerung Deutschlands ein Alterungsschub bevorsteht. Der Anteil der über Sechzigjährigen an der erwerbsfähigen Bevölkerung wird sich in den kommenden vier Jahrzehnten verdoppeln. Die niedrige Geburtenzahl wird zu einem Schrumpfen der Bevölkerung führen. Diese demographischen Veränderungen werden das System der sozialen Sicherung und die öffentlichen Haushalte vor gewaltige Herausforderungen stellen. Vielfach wird in der Zuwanderung von Arbeitskräften eine Möglichkeit gesehen, die wirtschaftlichen Folgen dieses Alterungsprozesses abzumildern. Das ist zu prüfen.

Die Entwicklung in Europa

4. Alle Länder der Europäischen Union werden von diesen demographischen Veränderungen betroffen sein, wenn auch in unterschiedlichem Maße. Ohne Einwanderung wird die Einwohnerzahl der Europäischen Union von heute 344 Millionen auf 323 Millionen im Jahre 2020 schrumpfen (die bevorstehende Erweiterung ändert nichts an diesem Trend). Deutschland mit seinen gegenwärtig rund 80 Millionen Einwohnern wird mit 10 Millionen den größten Bevölkerungsrückgang hinnehmen müssen. Auf der anderen Seite stellen

schon heute in einigen Ländern der Europäischen Union Zuwanderer aus Drittländern große Bevölkerungsanteile. So lebt im Westen Deutschlands die absolut größte Zahl an Ausländern, die nicht aus der Europäischen Union kommen. Mit rund acht Prozent der Bevölkerung haben die alten Bundesländer den größten Anteil nach Luxemburg und Belgien. Inwieweit das Raum läßt für eine weitere Steigerung der Ausländeranteile, hängt von vielen Faktoren ab. Zu bedenken ist, daß der große Teil der Einwanderer in die Europäische Union aus fremden Kulturkreisen, insbesondere aus Vorderasien und Nordafrika stammen würde. Insbesondere würde in vielen Ballungsgebieten ihr Anteil noch weiter stark wachsen.

II. Wanderung: Die Fakten

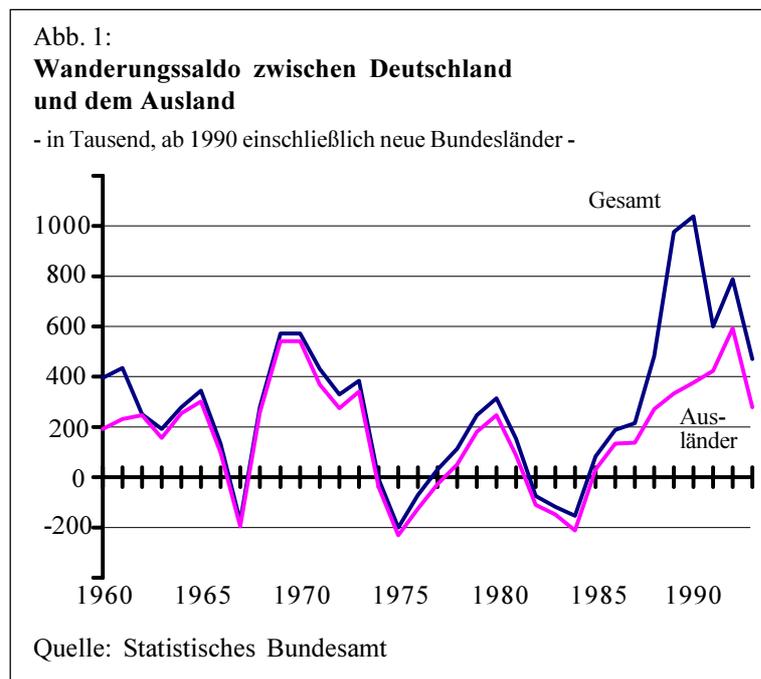
1. Vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland

Wanderungssalden

5. Im Verlauf der letzten hundert Jahre haben sich für Deutschland die Wanderungsströme umgekehrt. Im 19. Jahrhundert übertraf die Auswanderung bei weitem die Einwanderung. Zwar hat Deutschland bis in die Gegenwart nie aufgehört, in geringem Umfang auch Auswanderungsland zu sein, aber das „klassische“ Auswanderungsland des 19. Jahrhunderts hat sich längst in ein Einwanderungsland neuen Typs verwandelt. Ein Rückblick auf die Jahre 1960 bis 1990 zeigt, daß der Ausländerwanderungssaldo der Bundesrepublik überwiegend positiv war (siehe Abbildung 1). Im Zeitraum 1989 bis 1993 eskalierte die Zuwanderung. In diesen Jahren sind im Saldo rund 3 Millionen Personen gekommen, je Jahr das Fünffache der Periode 1970 bis 1980. Insgesamt hat die Bundesrepublik seit den späten achtziger Jahren mehr Zuwanderer aufgenommen als die beiden klassischen Einwanderungsländer Kanada und Australien zusammen.

Zuwanderungsgruppen seit 1989

6. Aber nicht nur das Ausmaß der Wanderungen hat sich verändert, sondern auch deren Struktur. Während die Einwanderung in früheren Jahren zum weitaus größten Teil durch Gastarbeiter und deren Familienangehörige geprägt war, haben in den letzten fünf Jahren die Zuwanderung von Aussiedlern sowie der Zustrom von Flüchtlingen und solchen Ausländern, die das Asylrecht anrufen, wesentlich an Bedeutung gewonnen:



(1992 etwa 4 Prozent), führt die Ablehnung eines Asylantrages meist nicht zur Ausweisung – aus humanitären, politischen oder rechtlichen Gründen.

Entwicklung der künftigen Einwanderung

7. Wie sich der Wanderungsdruck in Zukunft entwickeln wird, läßt sich schwer abgreifen. Flüchtlingsströme aufgrund von Kriegen oder sonstigen politischen Krisen sind nichtvoraus-zusehen. Hinzu kommen die Unsicherheiten über die wirtschaftliche Entwicklung in Osteuropa. Zudem haben sich die Bestimmungsgründe der Wanderung angesichts der politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse in den Ländern Ost- und Südosteuropas verschoben. Im Gegensatz zu den siebziger und achtziger Jahren

- Von 1989 bis 1993 sind nach Deutschland 1,2 Millionen Deutschstämmige aus den ehemaligen Siedlungsgebieten in Polen, Rußland und Rumänien eingewandert. Während der jährliche Zuzug in den achtziger Jahren im Durchschnitt 40.000 betrug, waren es 400.000 Personen im Jahre 1990. Seitdem ist die jährliche Zuwanderung – vor allem wegen des geänderten Antragsverfahrens – auf 200.000 zurückgegangen. Die Zahl der Einreisewilligen dürfte sich jedoch nicht im gleichen Maße verringert haben. Der Antragsstau wird auf 800.000 Personen geschätzt.
- In den letzten fünf Jahren sind per saldo knapp über zwei Millionen Ausländer eingewandert. Dieser Zuzug ist im wesentlichen nicht durch EU-Angehörige oder einen verstärkten Familiennachzug bereits in Deutschland lebender ausländischer Arbeitskräfte ausgelöst worden. Er ist hauptsächlich auf die Zuwanderung von Asylbewerbern und Flüchtlingen sowie illegalen Einwanderern aus den ost- und südosteuropäischen Ländern zurückzuführen. Allein 1992 wurden 440.000 Asylbewerber und 260.000 Flüchtlinge registriert. Für das gleiche Jahr soll sich nach Schätzungen die illegale Einwanderung auf ca. 100.000 Personen belaufen. In den Jahren 1989 bis 1992 wurde ungefähr eine Million Asylbewerber registriert. Obwohl die Anerkennungsquote von Asylbewerbern auch vor der Verschärfung des Asylrechts relativ klein war

lassen sich Wanderungswillige von ihren Vorhaben auch dann nicht abhalten, wenn die wirtschaftliche Lage im Einwanderungsland eher schlecht ist. Überdies hat Deutschland relativ durchlässige Grenzen zu seinen östlichen Nachbarn.

Auch sind die Folgen erneuter Erweiterungen der Europäischen Union, so sie denn kommen, für die Wanderungsbewegungen nur schwer abzuschätzen, aber potentiell hoch bedeutsam. Beispielsweise wird die Bevölkerung der Türkei, deren Regierung ein starkes Beitrittsinteresse bekundet, in den nächsten beiden Jahrzehnten von 40 Millionen auf 53 Millionen wachsen. Ein Beitritt dieses Landes mit der Konsequenz voller Freizügigkeit würde angesichts der vielfach vorhandenen verwandtschaftlichen Beziehungen mit in Deutschland bereits ansässigen Türken hierzulande einen erheblichen Wanderungsdruck auslösen.

Von solchen Unsicherheiten abgesehen, sind folgende Tendenzen zu erkennen: Der Zuzug der Aussiedler wird sich bis bis zum Jahre 2000 abschwächen. Der legale Familiennachzug von Ausländern wird auch in den nächsten Jahren relativ hoch bleiben. Die Zahl der Asylbewerber insbesondere aus Ost- und Südosteuropa hat sich aufgrund des geänderten Asylrechts schon verringert. Insgesamt wird geschätzt, daß bis zum Jahre 2000 jährlich rund 300.000 bis 400.000 Personen nach Deutschland kommen werden. Für die Zeit von 2000 bis 2010 wird mit einer Bruttozuwanderung in der Grö-

Benordnung von 200.000 bis 300.000 Personen gerechnet. In diesen Zahlen sind sowohl die Ausländer aus Ländern der Europäischen Union als auch diejenigen, die im Rahmen von Werkarbeitsverträgen bei uns arbeiten (vor allem Polen), nicht mitgerechnet.

2. Erwerbsverhalten und Qualifikationsstruktur

Erwerbsverhalten der Zuwanderer

8. Für die ökonomische Wirkungsanalyse der Einwanderung sind Strukturmerkmale wie Erwerbsverhalten und Qualifikation wichtig. Ein Vergleich der von den deutschen und ausländischen Arbeitnehmern eingenommenen Arbeitsplatztypen könnte zudem Hinweise darauf geben, ob die ausländischen Arbeitnehmer zumindest in der Vergangenheit eher Tätigkeiten wahrgenommen haben, die komplementär zu denen deutscher Arbeitnehmer waren, oder ob sie diese verdrängt haben.

Die Erwerbsbeteiligung der einheimischen Bevölkerung und der Zuwanderer hat sich einander angenähert. Ausländische Männer hatten anfänglich eine höhere Erwerbsquote als deutsche. Im Verlauf der letzten zwanzig Jahre hat sich ihr Erwerbsverhalten dem der deutschen Männer angeglichen. Die Erwerbsquoten beider Gruppen sanken aufgrund einer verlängerten Schul- und Berufsausbildung sowie einer Vorverlegung des Pensionierungszeitpunktes auf etwa 60 Prozent Ende der achtziger Jahre. Dagegen sind die Erwerbsquoten lediger ausländischer Frauen mit 53 Prozent um rund 15 Prozentpunkte niedriger als die deutscher lediger Frauen. Bei den verheirateten Frauen la-

gen die Erwerbsquoten bei Ausländerinnen und bei Deutschen Ende der achtziger Jahre ebenfalls nahe beieinander (etwa 50 Prozent). Diese Annäherung geschah jedoch bei den Ausländerinnen von einem höheren Niveau aus (65 Prozent im Jahre 1972), während die Erwerbsquote deutscher verheirateter Frauen von einem Niveau von rund 40 Prozent im Jahre 1972 anstieg.

9. Diese Durchschnittszahlen für Ausländer verdecken merkliche Unterschiede je nach Nationalitäten. Bei etwa gleicher Altersverteilung liegen beispielsweise die Erwerbsquoten der italienischen Erwerbsbevölkerung deutlich höher als die der türkischen. Solche Unterschiede lassen sich auch in der Selbständigenquote ausmachen. Im Jahre 1988 gingen 125.000 Ausländer einer selbständigen Tätigkeit nach, das sind 6 Prozent aller ausländischen Erwerbstätigen im Vergleich zu 9 Prozent bei den Deutschen. Bei den Österreichern, Griechen und Italienern ist die Neigung, sich selbständig zu machen, am höchsten. Hier liegt die Selbständigenquote zwischen 13 und 10, bei den Jugoslawen, Spaniern und Türken hingegen bei etwa 3 Prozent.

Schon diese Zahlen verdeutlichen die Schwierigkeit, die Arbeitsangebotseffekte von Einwanderungsströmen abzuschätzen. Zwar gehört im Vergleich zu den Deutschen ein höherer Anteil der Ausländer der Altersgruppe mit der höchsten Erwerbsbeteiligung an, jedoch bestehen auch hier Unterschiede je nach Nationalität der Einwanderer. Zudem ändert sich die Erwerbsbeteiligung im Zeitablauf. Das Verlaufsmuster entspricht dabei nicht immer dem der deutschen Bevölkerung.

Qualifikationsstrukturen

10. Will man die Qualifikation der Einwanderer mit derjenigen ansässiger Erwerbspersonen vergleichen, so ist insbesondere die Schulbildung von Bedeutung: Bei einer Zählung 1984 hatten 80 Prozent der ausländischen, aber 88 Prozent der deutschen Arbeitnehmer einen Haupt- oder Realschulabschluß. Relativ nicht unbeträchtlich waren die Unterschiede beim (Fach-)Hochschulabschluß mit 3 und 5 Prozent. Besonders wichtig ist, daß nur 30 Prozent aller ausländischen Arbeitnehmer, aber 70 Prozent aller deutschen über einen Berufsabschluß verfügten. Dies fand seinen Niederschlag in einer stark un-

Tab. 1: Arbeitsplatztypen deutscher und ausländischer Arbeitnehmer - in Prozent -		
	Deutsche	Ausländer
Ungelernte	4,3	21,5
Angelernte Arbeiter	12,5	46,7
Facharbeiter	20,8	21,0
Angestellte	32,0	2,8
Meister	7,9	4,3
Selbständige	7,0	3,4

Quelle: Pischke, J.-St., *Assimilation and the Earnings of Guestworkers in Germany*, Mannheim 1992, S. 13

terschiedlichen Verteilung der von ausländischen und deutschen Arbeitnehmern besetzten Arbeitsplatztypen (Tabelle 1). Sie führte wiederum zu einer unterschiedlichen Lohnstruktur ausländischer und deutscher Erwerbstätiger. Als Reflex lagen die Verdienste der Gastarbeiter in den achtziger Jahren um durchschnittlich 20 bis 25 Prozent unter denen der Deutschen.

Erwerbsneigung der Aussiedler

11. Bei der zu erwartenden Einwanderung bilden die Aussiedler eine bedeutende Gruppe. In der Vergangenheit war bei ihnen das Erwerbsverhalten der Frauen im Vergleich zu dem der ansässigen besonders auffallend (siehe Tabelle 2). Hinweise auf die Arbeitsmarktwirkungen können aus der Gegenüberstellung der beruflichen Struktur der Zuwanderergruppen sowie der tatsächlichen und gewünschten Struktur auf dem westdeutschen Arbeitsmarkt gewonnen werden (Tabelle 3). Bei allen Vorbehalten gegenüber den Angaben – insbesondere im Hinblick auf die offenen Stellen als Indikator für den Arbeitskräftebedarf – zeigen sich bei den Aussiedlern vergleichsweise hohe Anteile bei den Fertigungsberufen und bei den technischen Berufen (insbesondere Schlosser und Mechaniker). Ihnen entsprach ein vergleichsweise hoher Anteil an offenen Stellen – im Gegensatz zu den Arbeitslosen. Etwas unschärfer sieht das Bild bei den Dienstleistungsberufen aus. Hier sind Aussiedler erheblich unterrepräsentiert. Gleichwohl haben sie dort anscheinend gute Beschäftigungschancen. Erschwerend sind – allerdings nicht nur für Aussiedler – die teilweise mangelhaften Kenntnisse der deutschen Sprache.

Erwerbsverhalten künftiger Einwanderer

12. Die bisher Zugewanderten bilden weder eine homogene Gruppe, noch stimmen ihre Profile mit denen der bereits ansässigen (deutschen) Bevölkerung überein. Dies dürfte auch für die künftigen Einwanderer zutreffen. Über deren Strukturmerkmale Annahmen zu treffen, ist naturgemäß schwer. Relativ sicher muß von einer hohen Motivation bezüglich der Erwerbsneigung

ausgegangen werden. Aussagen über die Veränderung der Erwerbsbeteiligung der Einwanderer im Zeitverlauf sind dagegen mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Dies gilt auch für die Leistungsbereitschaft der künftigen Zuwanderer. Sie könnten dynamischer, fleißiger, kreativer und damit auch produktiver sein als die ansässige Bevölkerung. Aber sie könnten kulturell auch in einer Weise geprägt sein, die Dynamik und Kreativität hemmt. Erfahrungen gibt es für beides.

3. Die rechtliche Stellung der Einwanderer

13. Seit Anfang 1991 ist eine Neuregelung des Ausländerrechts in Kraft. Danach ist Ausländer, wer nicht die deutsche Staatsangehörigkeit oder die Volkszugehö-

Tab. 2: Aussiedler nach ausgewählten Merkmalen - in Prozent der jeweiligen Grundgesamtheit -		
	Aussiedler ^{a)}	Gesamtbevölkerung ^{b)}
1. Geschlecht		
- Männer	50,2	47,9
- Frauen	49,8	52,1
2. Alter ^{c)}		
- bis 20 Jahre	32,0	21,4
- 20-25 Jahre	9,2	8,6
- 25-45 Jahre	33,0	27,6
- 45-60 Jahre	10,7	21,0
- über 60 Jahre	6,8	21,4
3. Erwerbsbeteiligung ^{c)}		
- Erwerbspersonen	52,1	48,2
- Männer	27,9	29,1
- Frauen	24,2	19,1
- Nichterwerbspersonen	39,9	51,8
- Hausfrauen ^{d)}	2,9	23,9
- Rentner ^{d)}	7,0	21,8
- Schüler u. Studenten	16,7	4,0
- noch nicht schulpfl. Kinder	13,0	8,0

a) 1989; b) 1987;
 c) die Aussiedler enthalten nicht zuzuordnende Personen, Prozentzahlen addieren sich daher nicht zu 100;
 d) Doppelzählungen möglich

Quelle: Blaschke, D., Aussiedler und Übersiedler auf dem bundesdeutschen Arbeitsmarkt, Wirtschaftsdienst 5/1990, S. 261; Statistisches Jahrbuch 1992; eigene Berechnungen

Tab. 3:
Berufliche Strukturen am Arbeitsmarkt 1990

- Anteile in Prozent -

	Beschäftigte insgesamt ^{a)}	Offene Stellen ^{b)}	Arbeitslose ^{b)}	Aussiedler ^{c)}
Land- und Forstwirtschaft	1,2	3,5	2,8	4,2
Industrie und Handwerk	35,8	43,1	37,6	46,6
darunter:				
- Schlosser/Mechaniker	8,3	9,3	5,5	13,3
- Elektriker	3,1	3,9	1,8	3,8
- Bauberufe	3,5	6,1	4,4	3,2
Technische Berufe	7,1	5,8	3,8	6,3
Dienstleistungsberufe	55,1	35,5	52,1	35,1
darunter				
- Warenkaufleute	8,0	7,5	8,2	3,6
- Verkehrsberufe	7,3	3,3	3,4	5,0
- Organisation u.ä.	19,2	9,1	13,4	8,3
- Gesundheitsberufe	5,4	6,0	3,2	3,4

a) sozialversicherungspflichtige Beschäftigte

b) Jahresdurchschnitt

c) registrierte Aussiedler

Quelle: Barabas, G., Gieseck, A., Heilemann U., Loeffelholz, H. D. v., Gesamtwirtschaftliche Effekte der Zuwanderung 1988-1991, RWI-Mitteilungen 43 (1992), Heft 2

als Selbständige zur Ausübung der beabsichtigten selbständigen Erwerbstätigkeit berechtigt sind. Die Gültigkeitsdauer der Aufenthaltserlaubnis beträgt, wenn sie nicht für eine kürzere Dauer beantragt ist, fünf Jahre. Auf Antrag werden Verlängerungen um ebenfalls mindestens fünf Jahre erteilt, sofern die anfänglichen Voraussetzungen immer noch vorliegen. Das gleiche gilt, wenn der Arbeitnehmer unfreiwillig arbeitslos ist. Doch bei Langzeitarbeitslosigkeit (ein Jahr und länger Arbeitslosigkeit) kann die erste Verlängerung auf eine Dauer von zwölf Monaten begrenzt werden. Analoge Regelungen gelten für Selbständige. Die Aufenthaltserlaubnis wird unbefristet verlängert, wenn die für ihre Erteilung erforderlichen Voraussetzungen weiter vorliegen und wenn der Ausländer sich seit mindestens fünf Jahren ständig in Deutschland aufhält, sich auf einfache Art in deutscher Sprache mündlich verständigen kann, über ausreichenden Wohnraum verfügt und in eigenständigen und ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel

rigkeit im Sinne des Artikel 116 Abs.1 Grundgesetz besitzt. Die in Deutschland geborenen und aufgewachsenen Kinder und Enkel von Einwanderern bleiben dem Recht nach Ausländer.

Aufenthaltsregelungen für Angehörige der Europäischen Union ...

14. Für Angehörige der Europäischen Union gilt Freizügigkeit gemäß den Rechtsnormen der Europäischen Union. Dies betrifft gleichermaßen selbständige wie unselbständige Erwerbstätige und deren Familienangehörige. Im Rahmen des Assoziierungsabkommens zwischen der Europäischen Union und der Türkei haben zudem die in der Europäischen Union ordnungsgemäß beschäftigten türkischen Staatsangehörigen im Vergleich zu Angehörigen aus anderen Drittländern Vergünstigungen. Für die freizügigkeitsberechtigten Angehörigen aus der Europäischen Union wird auf Antrag eine „Aufenthaltsurlaubnis-EU“ erteilt, wenn sie als Arbeitnehmer in einem Arbeitsverhältnis stehen oder

gesicherten Lebensverhältnissen lebt.

... und für Ausländer aus Drittstaaten

15. Für den Aufenthalt von Ausländern aus Drittstaaten gelten die folgenden Regeln:

- Ein gesetzlicher Anspruch auf die erstmalige Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung besteht unter bestimmten Voraussetzungen für nach Deutschland zu ihren Familien zurückkehrende junge Ausländer, die als Minderjährige hier ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatten. Besteht kein Anspruch auf eine Aufenthaltsgenehmigung, entscheidet die Ausländerbehörde nach pflichtgemäßem Ermessen, d.h. sie muß rechtmäßige Ziele verfolgen und die einschlägigen öffentlichen und privaten Interessen gegeneinander abwägen. Der zugrundegelegte Sachverhalt muß zutreffend und vollständig sein.

- Die Aufenthaltsgenehmigung wird in der Regel verweigert, wenn ein Ausweisungsgrund (Negativschränke) vorliegt (z.B. schwere beziehungsweise wiederholte Straffälligkeit, Konsum harter Drogen, längerdauernde Obdachlosigkeit), die eigene Sicherung des Lebensunterhalts nicht gewährleistet ist oder eine Beeinträchtigung oder Gefährdung der Interessen der Bundesrepublik Deutschland vorliegt.
- Bei den Regelungen für Flüchtlinge sind drei Gruppen zu unterscheiden. Flüchtlinge deutscher Staatsangehörigkeit haben wie alle Deutschen gemäß Artikel 11 Grundgesetz uneingeschränktes Aufenthaltsrecht. Deutsche Aussiedler aus dem Osten haben nur bei Antragstellung im Ausland bei der dortigen deutschen Vertretung ein Aufnahmerecht. Ausländische Flüchtlinge können im Bundesgebiet Schutz vor politischer Verfolgung nur im Rahmen eines Asylverfahrens erhalten. Als Asylantragsteller unterliegen sie besonderen Beschränkungen, z.B. im Hinblick auf ihre räumliche Beweglichkeit und Erwerbstätigkeit. Seit Mitte 1993 darf ein Ausländer für die Dauer der Pflicht, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, keine Erwerbstätigkeit ausüben. Diese Pflicht erstreckt sich auf bis zu sechs Wochen, längstens jedoch bis zu drei Monaten, wobei die „Aufnahmeeinrichtung“ nicht mit den „Gemeinschaftsunterkünften“ verwechselt werden darf, in denen die Asylbewerber in der Regel danach bis zur Anerkennung untergebracht werden. Allerdings liegen derzeit die praktischen und organisatorischen Voraussetzungen für die (volle) Durchführung des Gesetzes noch nicht vor. Faktisch ist damit die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit innerhalb von drei Monaten möglich, sofern die Voraussetzungen für die Erteilung der Arbeitserlaubnis vorliegen.

Regelungen der Arbeitserlaubnis

16. Eine Erwerbstätigkeit von Ausländern erfordert eine Arbeitserlaubnis. Die Aufenthaltserlaubnis ist dabei vorrangig gegenüber der Arbeitserlaubnis. Ohne Arbeitserlaubnis bleibt eine Erwerbstätigkeit illegal. Allerdings sind Inhaber einer Aufenthaltsberechtigung oder Ausländer aus anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union vom Erfordernis der Arbeitserlaubnis (für Arbeitnehmer) oder der Zulassung als Selbständiger befreit.

Für eine Arbeitserlaubnis zur Ausübung einer abhängigen Erwerbstätigkeit ist in bestimmten Fällen zunächst eine Mindestaufenthaltsdauer zu beachten, vor deren

Verstreichen keine Arbeitserlaubnis erteilt werden darf. Für Flüchtlinge und beim Familiennachzug zu einem Ausländer mit befristeter Aufenthaltsgenehmigung beträgt diese Wartezeit ein Jahr.

Danach kann eine Arbeitserlaubnis erteilt werden, wobei die „allgemeine“ von der „besonderen“ Arbeitserlaubnis zu unterscheiden ist. Die „allgemeine Arbeitserlaubnis“ wird nach „Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes“ erteilt, und zwar unter Umständen, aber nicht zwingend, für eine bestimmte berufliche Tätigkeit in einem bestimmten Betrieb. Praktisch heißt dies, daß eine Arbeitserlaubnis für einen nicht freizügigkeitsberechtigten Ausländer nur in Betracht kommt, wenn die für ihn vorgesehene Stelle nicht mit einem Deutschen oder mit einem Deutschen gleichgestellten Ausländer besetzt werden kann. Die allgemeine Arbeitserlaubnis ist auf die Dauer der Beschäftigung, längstens auf drei Jahre befristet. Die „Arbeitserlaubnis in besonderen Fällen“ regelt Ansprüche auf eine Arbeitserlaubnis unabhängig von der Arbeitsmarktsituation, in der Regel unbefristet und ohne die genannten Beschränkungen. Anspruchsberechtigt sind u.a. Ausländer, die mit deutschen Familienangehörigen in familiärer Lebensgemeinschaft leben, anerkannte Asylberechtigte, Flüchtlinge, Ehegatten eines Deutschen oder Ausländers mit Aufenthaltserlaubnis, Besitzer einer Aufenthaltserlaubnis oder -befugnis, die sich seit sechs Jahren ununterbrochen in Deutschland aufhalten, sowie junge Ausländer mit deutschem Schul- oder Berufsbildungsabschluß oder Ausbildungsvertrag. Asylbewerber können sich um eine bis zu dreimonatige Arbeitsaufnahme in Deutschland bemühen, es sei denn, ihr Asylantrag wurde rechtskräftig abgelehnt.

Wenig Transparenz der Regelungen

17. Diese rechtlichen Regelungen sind von dem Bestreben geprägt, kein Einwanderungsland werden zu wollen. De facto ist dieser Zustand aber erreicht. Die vorhandenen Tatbestände sind dabei im Bemühen um Einzelfallgerechtigkeit übermäßig kompliziert und intransparent geworden. So gibt es neben der arbeitsmarktabhängigen und arbeitsmarktunabhängigen Arbeitserlaubnis zum Beispiel eine Fülle von Ausnahmeregelungen. Zudem bestehen Sondergruppen, zu denen etwa die Iraner, Japaner, Schweizer und Türken zählen. Die Frage, um die es in Wirklichkeit geht, ist eine andere, nämlich ob Abwehr weiterer Einwanderung oder ihre sinnvolle Steuerung legislative Leitlinie für die Zukunft sein sollte. Die Zuwanderungsbestimmungen der klassischen Einwanderungsländer könnten hier als Erfahrungshintergrund dienen.

III. Wirtschaftliche und gesellschaftliche Probleme der Einwanderung

1. Die Erwerbschancen

Beschäftigungsautomatismus

18. Mit einer Zuwanderung in der dargestellten Größenordnung sind erhebliche wirtschaftliche und gesellschaftliche Probleme verbunden. Inwieweit sie gelöst werden können, entscheidet sich in erster Linie am Arbeitsmarkt. Dort wird darüber bestimmt, ob die Einwanderung der wirtschaftlichen Entwicklung förderlich ist oder ob sie durch übermäßige Beanspruchung des Systems der sozialen Sicherung zu einer Belastung wird.

In einer voll funktionsfähigen Marktwirtschaft gibt es keine Grenzen für die Integration zusätzlicher Menschen, die arbeiten wollen und können, in das Beschäftigungssystem. Jede Besorgnis, ein Hinzukommender, der Beschäftigung findet, nähme doch notwendigerweise einem anderen seinen Arbeitsplatz weg, wäre unbegründet. Die gesamte Volkswirtschaft expandierte, wenn mehr Menschen da sind, die arbeiten wollen und dafür Güter haben möchten. Daß es strukturelle Anpassungen geben muß, weil nicht von vornherein zueinander paßt, was die Neuen am besten produzieren können und was sie an Gütern nachfragen, ist selbstverständlich, aber für eine Marktwirtschaft keine ungewohnte Aufgabe. Struktureller Wandel findet ständig statt und ist in einer im ganzen wachsenden Wirtschaft sogar leichter, sprich friktionsfreier zu bewältigen als in einer stagnierenden.

Leider sind die hochentwickelten Marktwirtschaften, so viel Wohlstand sie uns auch beschert haben, nicht mehr so funktionstüchtig, wie hier angenommen wurde. Aber sie waren es einmal und könnten es wieder werden.

Von der Überschufnachfrage ...

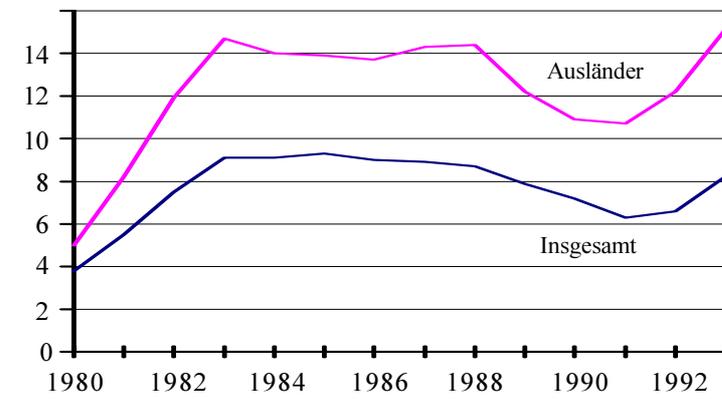
19. In den sechziger Jahren bis in die siebziger hinein herrschte sogar Überschufnachfrage auf dem Arbeitsmarkt. Die Arbeitslosenquote bewegte sich überwiegend zwischen 0,7 und 1,5 Prozent. Den 200.000 Arbeitslosen standen ungefähr 600.000 offene Stellen gegenüber. In dieser Zeit war die Gewinnung von ausländischen Arbeitnehmern für fast alle mit Vorteilen verbunden. Sie traten großenteils an die Stelle heimischer Arbeitnehmer, ohne diese zu verdrängen. Sie übernahmen schon vorhandene Arbeitsplätze und er-

möglichten es, daß sich eine merkliche Verkürzung der Arbeitszeit und ein beachtlicher Rückgang der Erwerbsbeteiligung der heimischen Bevölkerung reibungslos vollzog. In vielen anderen Fällen ermöglichten sie den ansässigen Beschäftigten, sich intern höher zu qualifizieren, so daß sie rascher in gehobene Positionen aufsteigen konnten. Die freiwerdenden Arbeitsplätze konnten wiederum mit ausländischen Arbeitnehmern besetzt werden. Allseitige Gewinne aus Komplementarität und Mehrbeschäftigung statt Probleme aus Substitution und Freisetzung bestimmten das Bild. Bis zum Anwerbestop 1973 erhöhte sich die Ausländerbeschäftigung auf fast 2,6 Millionen, das waren 11,9 Prozent der Gesamtzahl der beschäftigten Arbeitnehmer. Im ganzen war die Beschäftigung von Ausländern bis Anfang der siebziger Jahre eine wertvolle Ergänzung am deutschen Arbeitsmarkt; so wurde es damals auch generell von der Bevölkerung empfunden.

... zum Überschufangebot

20. Mit der Rezession 1974/75 änderte sich das Bild – und leider nachhaltig. Die Arbeitslosigkeit stieg auf eine Million im Durchschnitt der Jahre 1975 bis 1979, auf 1,7 Millionen 1980 bis 1984, auf 2,2 Millionen 1985 bis 1990. Immerhin, in dem langgezogenen wirtschaftlichen Aufschwung der Jahre 1983 bis 1991 konnten drei Millionen Arbeitsplätze neu geschaffen werden. Mit dieser Beschäftigungszunahme ging zwar nur ein schwacher Rückgang der Arbeitslosigkeit einher. Es konnte aber noch einmal eine hohe Nettozuwanderung absorbiert werden. Doch strukturelle Probleme wurden nun überdeutlich. Zunächst mit den nachwandernden Familienangehörigen ausländischer Arbeitnehmer, dann mit den Asylbewerbern und den Aussiedlern aus Ost- und Südosteuropa erhöhte sich das Angebot an einfacher Arbeit, für das die Nachfrage schon unzureichend war. Die Arbeitslosenquote der Ausländer liegt seit Beginn der achtziger Jahre nicht unerheblich über der Gesamtquote der Arbeitslosigkeit (siehe Abbildung 2, S. 10). Für heimische Kräfte, die nur einfache Arbeit anbieten, sieht es nicht besser aus. Und in den meisten hochentwickelten Industrieländern ist es das gleiche. Der Lohn für einfache Arbeit ist höher, vermutlich sehr viel höher, als es dem Wert der Produktionsleistung einfacher Arbeit entspricht, und dieser Wert steht zudem noch unter dem weiter zunehmenden Wettbewerbsdruck des Warenangebots aus Niedriglohnländern, die in der Industrialisierung aufholen. Bei einer solchen Konstellation ist es durchaus verständlich, daß die Eingesessenen teilweise um ihre Erwerbschancen bangen, wenn Einwanderer an den Arbeitsmarkt drängen, zumal wenn diese

Abb. 2:
Arbeitslosenquote
- in Prozent, Jahresdurchschnitte, alte Bundesländer -



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

sich, was nicht selten ist, schnell den Ruf verschaffen, daß sie bezüglich Arbeitswilligkeit und Leistungsbeurteilung die ersteren übertreffen. Billige Waren oder billige Arbeitskräfte, was will man eher hereinlassen – oder etwa beides nicht?

Vollbeschäftigung keine unlösbare Aufgabe

21. Noch einmal: Auch bei steigendem Arbeitsangebot Vollbeschäftigung zu erreichen, ist keine unlösbare Aufgabe. Das Beschäftigungsvolumen in einer Volkswirtschaft ist keine vorgegebene Größe. Die Nachfrage nach Arbeitskräften hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab. Einer der wichtigsten Bestimmungsgründe ist der Preis für die Arbeit. Die Beschäftigung zusätzlicher Arbeitskräfte erfordert Investitionen. Stimmt der Lohn nicht, so sind für die Unternehmen neben Rationalisierungsinvestitionen, mit denen vor allem einfache Arbeit verdrängt wird (durch qualifiziertere Arbeit, die in den Investitionsgütern steckt), in erster Linie Investitionen im Ausland ertragreich, nicht aber Investitionen in neue inländische Arbeitsplätze. Wegen der Verkrustungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt geht sowohl von der bestehenden Arbeitslosigkeit als auch vom zusätzlichen Arbeitsangebot der Einwanderer kein ausreichender Druck auf die Lohnentwicklung aus, von Jahren einer schweren Rezession einmal abgesehen, in denen selbst diejenigen um ihren Arbeitsplatz zu fürchten beginnen, die es in normalen Jahren nicht tun und deshalb zu Lasten der Arbeitslosen immer wieder eine nicht gleichgewichtige Real-

lohnposition verteidigen. Da es wie erwähnt vor allem die einfache Arbeit ist, die zunehmend unter den Druck des weltweiten Industrialisierungswettbewerbs gerät, während hochqualifizierte Kräfte eher noch begehrt werden, würde eine nachhaltige Zunahme der Beschäftigung ein Spreizen der vertikalen Lohnskala verlangen. Relativ niedrige Löhne für einfache Arbeit geben aber in einem Wohlfahrtsstaat nur geringe Anreize, überhaupt einer Beschäftigung nachzugehen. Das Niveau der öffentlichen Unterstützung (die Sozialhilfe eingeschlossen) perpetuiert so eine Arbeitslosigkeit, deren Folgen sie zu lindern sucht.

Verdrängungsprozesse

22. Die fundamentale marktwirtschaftliche Mechanik der simultanen Expansion von Produktion und Güternachfrage ist durchbrochen, wenn der Zuwanderer wegen der arbeits- und tarifvertragsrechtlichen Bestimmungen genötigt ist, für seine Arbeit mehr zu verlangen, als ein Unternehmer ihm zu bieten bereit und in der Lage ist, obwohl ihm der bietbare Lohn, sprich die Güter, die er sich dafür kaufen könnte und kaufen möchte, ausreichen würden. So unterbleibt mögliche Beschäftigung, Produktion und Güternachfrage.

Ohne grundlegend veränderte Konstellation wird die derzeitige Zuwanderung im Gegensatz zu früheren Jahren auch nach Überwindung der Rezession nur teilweise durch erhöhte Beschäftigung absorbiert werden, teilweise hingegen entweder direkt oder indirekt über Verdrängungsprozesse die Arbeitslosigkeit erhöhen. Von solchen Verdrängungsprozessen wären besonders die wenig qualifizierten einheimischen Arbeitnehmer betroffen. Ihre Erwerbchancen sanken weiter. Eine zusätzliche Beschäftigung ist am ehesten möglich, wo die Zuwanderer Arbeitsmarktnischen besetzen. Da ein Teil der Arbeitslosigkeit auf eine Diskrepanz zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage in qualitativer beziehungsweise regionaler Hinsicht zurückzuführen ist, kann diese strukturelle Komponente der Arbeitslosigkeit prinzipiell durch Einwanderer reduziert werden, insoweit sie die erforderliche Qualifikation und Mobilität besitzen.

Überschußangebot bis zum Jahr 2010?

23. Schätzungen zufolge müßten bis zum Ende dieses Jahrzehnts 3 bis 3,5 Millionen neuer Arbeitsplätze geschaffen werden, soll die Arbeitslosigkeit auch nur auf den Stand vor Beginn der jüngsten Rezession (1991 gab es in Westdeutschland 1,7 Millionen Arbeitslose) zurückgeführt werden. Eine entsprechende Dynamik ist grundsätzlich möglich. Das zeigen die fünfziger Jahre, in denen die Beschäftigung sogar um 4,8 Millionen zunahm, sowie die Jahre von 1985 bis 1992. Angesichts des intensiveren weltweiten Wettbewerbs im Bereich einfacher Industriearbeit, der mangelnden Funktionsfähigkeit unserer Arbeitsmärkte und des Wanderungsdrucks dürfte aber das Szenario eines Überschußangebots an Arbeit zumindest für die Zeit bis zum Jahre 2010 wohl das realistischere Szenario darstellen. Erst ab 2010 ist mit einem sehr deutlichen Rückgang der heimischen Erwerbspersonenzahlen zu rechnen (siehe Ziffer 34). Das verbessert die Arbeitsmarktkonstellation für eine einigermaßen reibungslose wirtschaftliche Integration von Zuwanderern. Da das Beschäftigungsproblem für Kräfte, die nur einfache Arbeit anzubieten haben, aber nicht automatisch mit entfielen, wäre es nicht gerechtfertigt, von einer voraussichtlich ähnlich günstigen Konstellation wie in den sechziger Jahren zu sprechen.

2. Wirkungen auf die öffentlichen Haushalte

24. Mit einer Einwanderung in der angegebenen Größenordnung sind beträchtliche Auswirkungen auf die Ausgaben und die Einnahmen der öffentlichen Haushalte verbunden. Die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden müssen Starthilfen und laufende Transfers leisten (z.B. Kindergeld, Wohngeld oder Sozialhilfe). Zudem kann es sich als notwendig erweisen, die Infrastruktur auszubauen (z.B. im Wohnungs-, Ausbildungs- und Schulbereich). Geschieht dies nicht, so werden die unvermeidlichen Kapazitätsengpässe zu Belastungen der hier schon lebenden Personen führen. Auf der anderen Seite wird es sich positiv auf die öffentlichen Haushalte auswirken, wenn und soweit die Einwanderer Beschäftigung finden, Einkommen erzielen und Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen entfalten und entsprechend Einkommensteuer und Verbrauchsabgaben entrichten.

Die Beiträge der Zuwanderer zu den staatlichen Einnahmen, die Beanspruchung der Geld- und Realleistungen des Staates und die entsprechenden Salden fallen selbstverständlich je nach der rechtlichen Stellung der Einwanderer, je nach Alter, Familiengröße und Er-

werbsbeteiligung unterschiedlich aus. Je schneller die Zuwanderer in den Erwerbsprozeß eingegliedert werden können, um so günstiger – beziehungsweise um so weniger ungünstig – sind die unmittelbaren Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte im ganzen.

Die Nettowirkungen für die einzelnen Gebietskörperschaften werden unterschiedlich ausfallen. So werden sie für den Bund günstiger sein als für Länder und Gemeinden. Dies gilt insbesondere für hochverdichtete Regionen und Ballungsgebiete, in denen sich die Zuwanderer wegen besserer Arbeitsmarktchancen bevorzugt niederlassen.

Mehreinnahmen ...

25. Nach überschlägigen Schätzungen betragen die steuerlichen Mehreinnahmen bei 100.000 zusätzlichen – zum Durchschnittslohn beschäftigten – Arbeitnehmern etwa eine Milliarde D-Mark. Hinzu kommen die Sozialabgaben. Insoweit leisten die Zuwanderer zum einen einen Finanzierungsbeitrag zu den von ihnen in Anspruch genommenen staatlichen Leistungen, zum anderen entlasten sie die einheimische Bevölkerung von einem Teil der Ausgaben, die, wie die für Verteidigung, Auswärtige Angelegenheiten oder den Schuldendienst, von ihrem Aufenthalt unabhängig sind.

... und Mehrausgaben

26. Gegenzurechnen sind den Mehreinnahmen die staatlichen Mehrausgaben. Dazu zählen zunächst verschiedene Transferzahlungen. So erhalten seit 1993 Aussiedler eine „Eingliederungshilfe“. Sie umfaßt im wesentlichen alle Leistungen, die im Arbeitsförderungsgesetz vorgesehen sind, also hauptsächlich Lohnersatzleistungen. Die Eingliederungshilfe wird pauschaliert bemessen. Sie beträgt durchschnittlich rund 1.000 DM pro Monat und wird in der Regel etwa acht Monate lang gewährt. Danach kann Arbeitslosengeld beziehungsweise Arbeitslosenhilfe beantragt werden. Häufig kommt jedoch nur – wie für die anderen Zuwanderer auch – die Sozialhilfe in Betracht. Hinzuzurechnen sind Kindergeld und Wohngeld. Weiterhin sind Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen in Rechnung zu stellen, selbst wenn die Zuwanderer eine schulische und berufliche Ausbildung schon haben und der Staat insoweit Ausbildungskosten spart.

Inanspruchnahme staatlicher Infrastruktur

27. Zuwanderer nehmen aber nicht nur staatliche Transferleistungen in Anspruch, sondern auch die Infrastruk-

tur. Hier können sich speziell Belastungen im Bereich der Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen ergeben. Sind Kindergärten und Schulen aller Art voll ausgelastet, dann kann zwar kurzfristig eine Überlast dadurch aufgefangen werden, daß man eine Verschlechterung der Betreuungsrelation in Kauf nimmt. Mittelfristig wären jedoch Kapazitätserweiterungen unvermeidbar. Diese Kosten sind den Einwanderungskosten hinzuzurechnen. In anderer Form entstehen Kosten aber auch ohne die Kapazitätserweiterungen. So geht mit der Verschlechterung der Betreuungsrelation möglicherweise ein Qualitätsverlust in der Schulausbildung einher. Die Zuwanderer nehmen also schon vorhandene öffentliche Güter in Anspruch, bevor das Angebot dieser Güter, auch durch ihre Leistungen, erweitert wird. Die damit verbundenen Kosten, obwohl schwer quantifizierbar, sind ebenfalls bei den Einwanderungskosten zu beachten.

28. In vielen Bereichen der Infrastruktur hat sich ein Investitionsbedarf aufgestaut (vgl. KRONBERGER KREIS, „Mehr Langfristdenken in Gesellschaft und Politik“, Band 28/1994). Dieser erstreckt sich insbesondere auf Entsorgungseinrichtungen (Abwässer, Hausmüll) sowie auf Verkehrseinrichtungen. Aber auch in anderen Zweigen der öffentlichen Infrastruktur, wie zum Beispiel im Schul- und Ausbildungswesen, ist ein wachsender Investitionsbedarf wegen der gestiegenen Zuwanderung sichtbar geworden.

Investitionsbedarf im Wohnungsbau

In gewisser Weise gilt das gleiche für das Wohnungswesen. Wohnungen sind zwar keine öffentlichen Güter, sondern private. Doch der Staat hat bei der Wohnungsversorgung eine erhöhte Mitverantwortung übernommen, namentlich gegenüber den unteren Einkommensschichten. Zuwanderung bringt daher auch hier zunächst einmal zusätzliche öffentliche Lasten mit sich. Und diese entstehen gar nicht einmal vor allem aufgrund hoher Ansprüche der Einwanderer, sondern aufgrund der Standards, die in Deutschland üblich geworden sind. Ausländer sind meist zuallererst an möglichst geringen Mietausgaben interessiert und mit einem sehr niedrigen Wohnstandard zufrieden. Es gilt aber als unerwünscht, daß man so schlecht wohnt, wie Ausländer teilweise zu wohnen bereit sind, solange sie sich nichts Besseres leisten können. Also muß man sie oder das Wohnungsangebot subventionieren, damit ihre Versorgung einem vom Wohlstand des Landes geprägten Mindeststandard genügt.

Im ganzen eher Belastung

29. Diese (unvollständige) Auflistung der mit der Zuwanderung verbundenen Mehreinnahmen beziehungsweise Mehrausgaben gibt nur geringe Anhaltspunkte für die Beurteilung der Nettowirkungen für die öffentlichen Haushalte. Da insbesondere die Zuwanderer der letzten Jahre nur schwer in den Erwerbsprozeß einzugliedern waren, spricht einiges dafür, von einer Nettobelastung der öffentlichen Haushalte auszugehen. Bei Zuwanderern ist die Arbeitslosigkeit relativ hoch. Viele sind für längere Zeit auf die Unterstützung durch die Sozialkassen angewiesen. Steuermehreinnahmen dürfen erst nach einiger Zeit mit der Eingliederung in den Erwerbsprozeß zu erwarten sein. Verschiedene Unterstützungsleistungen zur Verbesserung der Eingliederungschancen könnten dazu beitragen.

3. Akzeptanz- und Eingliederungsprobleme

Massive Zuwanderung eine Herausforderung eigener Art

30. Neben den wirtschaftlichen Problemen der Zuwanderung sind Gefahren akut geworden, die aus der ungenügenden Eingliederung der Ausländer in die heimische Bevölkerung resultieren.

Das friedliche Zusammenleben von Menschen ist schwierig. Gemeinsame Sprache und Kultur erleichtern es. Ein vielfältiges Geflecht gemeinsamer Interessen, Gewohnheiten und ungeschriebener Verhaltensnormen gehört dazu. Erziehung, Einübung im Miteinander-Zurechtkommen und spontane Verhaltenskontrolle untereinander bringen es hervor. Im ungünstigen Falle wird das Gemeinsame und dessen Sicherung als Repression erfahren, im günstigen Falle schließlich als bejahter Teil der eigenen Identität. Ohne einen mehr oder weniger starken Konformitätsdruck und die darin liegende Intoleranz ist wohl keine Kultur entstanden und erhalten geblieben, wenngleich erfolgreiche geistige Sublimierung der Normen und Konventionen einer Gesellschaft diese Intoleranz unmerklich werden lassen kann. Während Gäste, auch die fremdartigsten, sowie Zuwanderer gering an Zahl eine kulturelle Gemeinschaft im allgemeinen nicht ängstigen, sondern beleben und befruchten, bringt das Eindringen fremder Kulturen durch massive Zuwanderung eine Herausforderung eigener Art mit sich. Sie betrifft nicht zuletzt die unnachgiebigen Wurzeln, denen eine Kultur sich verdankt, die ihr Halt geben und die sie erhalten – und die sie in gewisser Weise intolerant sein lassen.

Doch dies ist nur die bodennahe Sicht der Dinge. Wer heute über Einwanderung spricht, steht in der Diskussion über das Für und Wider einer multikulturellen Gesellschaft. Das Plädoyer für die multikulturelle Gesellschaft gewinnt sein Pathos dadurch, daß es im Zeichen einzufordernder Toleranz vorgetragen wird. Die Toleranzforderung gehört zum Erbe der europäischen Aufklärung und ist als Teil der Moderne in der westlichen Hemisphäre nirgendwo streitig. Ja, die totalitären Erfahrungen dieses Jahrhunderts haben Anlaß gegeben, sie als Wunschformel ganz obenan zu schreiben: Ohne Angst anders sein (Adorno).

Doch was die Toleranzforderung inhaltlich verlangt, wenn eine Gesellschaft sich nach ihrem Recht und ihrem Bedarf fragt, das Eindringen fremder Kulturen einzugrenzen, ist keineswegs eine einfache Frage.

Multikulturelle Gesellschaft eine Bereicherung?

31. Große kulturelle Distanz zwischen heimischer Bevölkerung und Zuwanderern aus vielerlei Ländern mit ganz anderen Kulturen im Zeichen der multikulturellen Gesellschaft vor allem als Quelle der Bereicherung zu preisen und nicht auch als Schock darzustellen, läuft jedenfalls auf Schönfärberei hinaus. Der Reiz des Fremden ist ein touristisches Ereignis; das Zusammenleben-Müssen, das Miteinander-Auskommen-Müssen ist der Alltag des Einwanderungslandes. Die Entlastung des täglichen Zusammenlebens durch das überkommene oder selbstgeschaffene Regelwerk wird außer Kraft gesetzt, wo der andere sich nach anderem Regelwerk richtet. Außerdem bedeutet die Begegnung mit fremder Lebensart, fremder Wesensart immer auch ein Infragestellen der eigenen Art. Das ist nicht jedermanns Sache. Dem Mustermenschen der aufklärerischen Botschaft ist das Sich-selbst-in-Frage-Stellen ein so selbstverständlicher Teil seiner geistigen Existenz, daß ihn hier nichts ängstigt. Er wird dadurch seiner selbst nur sicherer. Er empfindet Dankbarkeit dafür, daß er eine andere Art zu leben im direkten Umgang mit Fremden erfahren kann. Doch der Mustermensch der aufklärerischen Botschaft und seine Lebenssituation sind vielleicht doch wenig typisch. Der Mann, der seine Kinder in der eigenen Tradition erzieht, sie darin einüben will, kann diese Aufgabe nicht erst einmal mit der Toleranz für die fremde Tradition beginnen. Noch weniger als viele Erwachsene können Kinder begreifen, daß eine Norm zugleich gilt und auch wieder nicht gilt – obwohl das so ist. Der Erziehende wird also dazu neigen, jedenfalls immer wieder der Versuchung erliegen, gegenüber seinen Kindern Eigenarten der Fremden, denen sie täglich begegnen,

eher als Unarten darzustellen, damit die Kinder sie nicht übernehmen. Und schon ist der Weg in die Intoleranz beschritten. Aber es macht wenig Sinn, sich mit einer Predigt in abstrakter Moral darüber zu erheben und dabei die Lebenswirklichkeit zu verfehlen. Die Toleranzforderung ist nun einmal ein unerhört anspruchsvolles sittliches Gebot gerade für diejenigen, die überhaupt noch die sittliche Kraft haben, Normen als verbindlich anzunehmen und weiterzugeben. Einfach – aber auch gehaltlos – ist sie nur für diejenigen, die nichts als verbindlich ansehen, denen nichts heilig ist. Man sollte sich nicht der Illusion hingeben, die Menschen seien anders, als sie wirklich sind.

32. Vielfach wird mit Hinweisen auf eine multikulturelle Gesellschaft den ethnischen Minderheiten der Anspruch eingeräumt, sich nicht in die dominante Kultur integrieren zu müssen. Dabei wird der Kultur des Herkunftslandes die volle Gleichberechtigung eingeräumt. Leitbild ist nicht der Nationalstaat, sondern die internationale Solidarität. Wanderungsbewegungen werden weniger als Wanderung von Erwerbssuchenden denn als Wanderung von Kulturen verstanden. Für die Protagonisten der multikulturellen Gesellschaft ist es sogar widersprüchlich, daß zwar die Produkte anderer Länder als Bereicherung heimischer Konsummöglichkeiten angesehen werden, gegenüber Einwanderungen indessen eine Abwehrhaltung eingenommen wird.

Eine multikulturelle Gesellschaft in Reinheit, nämlich die intensive Kommunikation zwischen eigenständig bleibenden Kulturen im Einwanderungsland, ist weder wünschenswert, noch läßt sie sich realisieren. Die meisten Menschen akzeptieren, wenn auch manchmal nur widerwillig, daß Menschen mit anderer Werthaltung und anderen Verhaltensnormen in ihrer Nachbarschaft leben. Schwerer ist es aber für sie einzusehen, daß die Verbindlichkeit der eigenen als vernünftig angesehenen Werte und Normen in Frage gestellt wird. Die Erfahrungen mit der Friedlichkeit multikultureller Gesellschaften fallen auch nicht so gut aus, wie es oft behauptet wird, und zwar nicht nur in Deutschland nicht, sondern auch und insbesondere in den USA und Frankreich, auch in Großbritannien und den Niederlanden, wo Segmentierung, Ghettoisierung und Intoleranz anstelle eines kulturellen „Schmelztiegels“ konstatiert werden.

Kein Wettbewerb der Kulturen

33. Sicherlich kann es nicht darum gehen, von den Einwanderern zu verlangen, die Kultur ihres Herkunftslandes gänzlich aufzugeben und die heimische Kultur

Tab. 4: Ausländische Bevölkerung 1993 nach der Staatsangehörigkeit		
	in Tausend	in Prozent
Türkei	1.918	27,9
Rest-Jugoslawien	930	13,5
Italien	563	8,2
Griechenland	352	5,1
Polen	261	3,8
Österreich	186	2,7
Rumänien	163	2,4
Kroatien	153	2,2
Bosnien-Herzegowina	139	2,0
Spanien	133	1,9
Niederlande	114	1,7
Großbritannien	112	1,6
USA	108	1,6
Portugal	106	1,5
Iran	102	1,5
Sonstige	1540	22,4
Insgesamt	6880	100,0
Quelle: Statistisches Bundesamt		

vollständig anzunehmen. Aber es kann noch weniger darum gehen, in Deutschland einen Wettbewerb der Kulturen zu veranstalten, etwa in dem Sinne, daß in Schulen und im täglichen Umgang die fremde Sprache der deutschen gleichwertig sein sollte. Bei der Sprache zumal ist eine sehr weitgehende Integrationsbereitschaft der Einwanderer unbedingt zu verlangen. Die volle Teilhabe an der Gemeinschaft der Sprache mit allem, was darin aufbewahrt ist, bildet neben der Übereinstimmung mit den Grundwerten von Verfassung und Rechtsordnung die entscheidende Voraussetzung für den Schritt vom Gast zum Mitglied des Gemeinwesens. Dazu gehört auch das ungeteilte Schulwesen und die Zuweisung der Religion zur privaten Sphäre. Andererseits muß den Neubürgern innerhalb dieses Rahmens ein gehöriger Freiraum für die Pflege ihrer kulturellen Identität gewährt werden. Aber selbst wenn die Integrationsbereitschaft groß ist, wird die Integration nicht leicht. Das gilt um so mehr angesichts der Vielzahl der bei uns ansässigen unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen, die möglicherweise ihre schon aus den Heimatländern stammende gegenseitige Abneigung

auch bei uns zum Ausdruck bringen. Beispiele, auch solche, die die Abwehr der Einheimischen verstärken, gibt es bereits. Die Integration wäre im Interesse sowohl der Einwanderer als auch der Einheimischen durch eine Steuerung der Einwanderung zu erleichtern.

IV. Die demographische Herausforderung

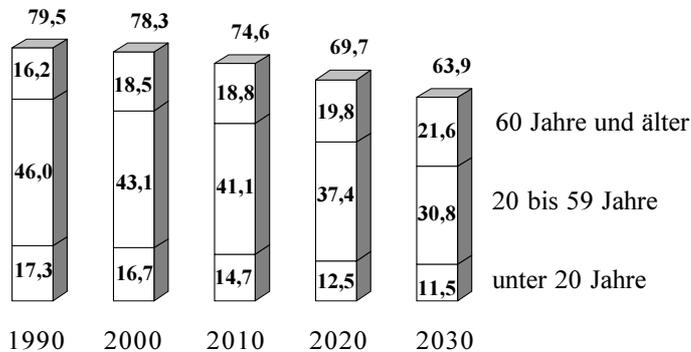
34. Die Frage der Einwanderungspolitik wird heute – wie erwähnt – nicht zuletzt unter dem Aspekt gesehen, daß die deutsche Bevölkerung altert und schrumpft. Ohne Nettoeinwanderung sinkt die Bevölkerung in Deutschland von derzeit 80 Millionen auf 75 Millionen im Jahre 2010, 70 Millionen im Jahre 2020 und 64 Millionen im Jahre 2030. Dabei steigt die Alterslast. Heute entfallen auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter (20 bis einschließlich 59 Jahre alt) 35 Personen, die 60 Jahre und älter sind. Bis zum Jahre 2030 würde sich die Zahl der über Sechzigjährigen auf 70 je 100 Personen im erwerbsfähigen Alter verdoppeln.

Um die tatsächliche Alterslast zu ermessen, muß man weiter berücksichtigen, daß nicht alle Personen im Erwerbsalter auch berufstätig sind: Hausfrauen, Behinderte, Studenten, Arbeitslose, Sozialhilfeempfänger und andere. Bei unveränderter Erwerbsbeteiligung würde im Jahre 2030 die Zahl der Rentner die der Arbeitnehmer übersteigen.

In dieser Modellrechnung ist unterstellt, daß die derzeitige Lebenserwartung der Sechzigjährigen unverändert bleibt, daß die Geburtenrate in den neuen Bundesländern wieder auf westdeutsches Niveau steigt und daß der Anteil der tatsächlich Erwerbstätigen an der Bevölkerung im Erwerbsalter sich nicht ändert.

Mit diesen Annahmen sind auch die Unsicherheiten der Schätzung aufgezeigt. In den beiden vergangenen Jahrzehnten ist die mittlere Lebenserwartung allgemein, und besonders die Lebenserwartung der Älteren im historischen Vergleich schnell gestiegen. Es ist schwerlich zu erwarten, daß diese Entwicklung abrupt abreißt, schon gar nicht, daß sie sich umkehrt. In ande-

Abb. 3:
Zur künftigen Altersstruktur der Bevölkerung in
Deutschland - in Millionen, ohne Zuwanderung -



Quelle: Schwarz, K.: Perspektiven der Bevölkerungsentwicklung - Herausforderungen und Sackgassen der Politik, Wiesbaden 1994, unveröffentlichtes Manuskript

die Pensionslasten des Staates relativ noch stärker steigen als die Lasten der Rentenversicherungen, insbesondere deshalb, weil der Anteil der Beamten an den Beschäftigten in der Vergangenheit deutlich zugenommen hat.

In zweiter Linie und in ähnlichen Größenordnungen sind die gesetzlichen Rentenversicherungen betroffen. Nach einer Projektion des Verbandes deutscher Rentenversicherungsträger wird sich das Verhältnis der sogenannten Eckrentner (Rentner mit Standardrente) zu den Personen im Erwerbsalter von heute 32 Prozent auf 77 Prozent im Jahre 2030 bei unverändertem Rentenzugangverhalten mehr als verdoppeln.

ren Ländern – Schweden, Japan – nähert sich die mittlere Lebenserwartung bereits der Marke von 80 Jahren. Dagegen zeichnet sich ein Anstieg der Geburtenhäufigkeit nicht ab. Sie hat sich im Osten Deutschlands seit 1989 halbiert; in Westdeutschland war die vorübergehend gestiegene Geburtenzahl überwiegend der Echoeffekt des Babybooms der sechziger Jahre. Zunahme der Lebenserwartung und gleichbleibende Geburtenrate heißt, daß die Bevölkerung langsamer schrumpft als sonst, daß aber die Alterslast erheblich stärker steigt.

Die Risiken für die Sozialsysteme und die öffentlichen Haushalte

35. Die finanziellen Folgen der Alterung treffen die öffentlichen Haushalte am stärksten. Auch bei einem prozentual unveränderten Zuschuß des Bundes zu den Rentenversicherungen – derzeit rund 20 Prozent der Ausgaben, beziehungsweise 25 Prozent der Beitragseinnahmen – müßte der Zuschuß dem Betrage nach allein wegen der wachsenden Zahl an Rentnern deutlich steigen. Das Rentenreformgesetz 1992 sieht darüber hinaus vor, daß auch der prozentuale Zuschuß zunehmen soll, und zwar wegen der Verschlechterung des Verhältnisses von Beitragszahlern zu Rentnern. Weiter kommt es zu hohen Steuerausfällen, weil Rentner – anders als Beamte im Ruhestand – praktisch keine Steuern auf ihr Einkommen zahlen und die Beiträge zur Sozialversicherung im Rahmen der Sonderausgaben steuerabzugsfähig sind. Es kommt hinzu, daß

Drittens nehmen die Kosten im Gesundheitswesen zu, weil Rentner ein Mehrfaches der Leistung von Aktiven in Anspruch nehmen. Schließlich ist nach Einführung der Pflegeversicherung mit einer erheblichen Zunahme der Pflegekosten zu rechnen. Die Anzahl der pflegebedürftigen Alten wird zunehmen, und die Pflegekosten werden im Zeitablauf voraussichtlich überproportional steigen.

So muß man Sorge haben, daß Steuersätze und Abgabsätze zur Finanzierung der Alterslast auf ein Niveau steigen müßten, bei dem die Einnahmen letztlich schrumpfen, weil sich Leistung nicht mehr lohnt oder mehr und mehr in der Schattenwirtschaft stattfindet. Nicht vertretbar ist jedenfalls, eine Vorausschau auf die künftigen Probleme von vornherein auf die günstigsten Annahmen zu gründen und im übrigen auf die eingebaute Elastizität des Systems zu vertrauen.

Mögliche Reaktionen

36. Ohne Einwanderung hat der Staat im Prinzip drei Möglichkeiten, diesen Herausforderungen zu begegnen. Er kann Maßnahmen ergreifen mit dem Ziel, die Geburtenrate zu erhöhen, er kann die Renten kürzen, und er kann auf eine Steigerung der Erwerbsbeteiligung hinwirken.

Mit dem Rentenreformgesetz 1992 wurden die Renten bereits zum wiederholten Mal gekürzt (Nichtanpassung 1978, Einführung und spätere Erhöhung des Kran-

kenversicherungsbeitrages für Rentner). Die sogenannte Bruttolohnformel wurde durch die Nettolohnformel ersetzt, das Rentenzugangsalter mit Ab- beziehungsweise Zuschlägen berücksichtigt. Wer vom Jahre 2000 ab die gleiche Rente haben will wie ein Neurentner heute, der muß dafür länger arbeiten. Solche Kürzungen lassen sich auch in Zukunft schwerlich vermeiden, sei es in der Form, daß das Rentenniveau relativ zum Lohnniveau gesenkt wird, sei es dadurch, daß man ein gegebenes Rentenniveau erst nach längerer Lebensarbeitszeit erreicht. Es wäre ratsam, derartige Rentenkürzungen langfristig vorher anzukündigen, damit die Betroffenen genügend Zeit haben, um in anderer Weise Vorsorge zu treffen.

Die zweite Möglichkeit wären Maßnahmen mit dem Ziel, die Geburtenrate zu erhöhen. Das könnte eine substantielle Verstärkung des Familienlastenausgleichs sein. Mit diesem Ziel könnte man auch Bedingungen schaffen, um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu erleichtern. Eine derartige Strategie würde Erfolg versprechen, allerdings nicht die Folgen von über zwei Jahrzehnten geringer Fruchtbarkeit beseitigen. Auch dann stiege die Alterslast zumindest bis zum Jahre 2020; die Extremwerte der Status-quo-Projektion für das Jahr 2030 würden freilich nicht erreicht.

Die dritte Möglichkeit liegt in der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung. Sie ist in den vergangenen Jahren tatsächlich gesunken; dieser Trend müßte also umgekehrt werden. Der Rückgang der Erwerbsquote beruht überwiegend auf frühem Rentenzugang und längerer Ausbildung, zu einem kleinen Teil auf der Zunahme der Zahl an Sozialhilfeempfängern im Erwerbsalter. Dem steht eine gestiegene Frauenerwerbsquote gegenüber.

Der Gesetzgeber hat mit dem Rentenreformgesetz 1992 bereits Maßnahmen ergriffen mit dem Ziel, die Lebensarbeitszeit zu verlängern. Sie werden wahrscheinlich wirksam, wenn auch quantitativ nicht von großer Bedeutung sein. Die Abschläge bei vorzeitigem Rentenbezug sind verhältnismäßig klein. Frühzeitige Pensionierung bleibt schon bei geringem Hinzuverdienst attraktiv. Zum andern ist zu befürchten, daß teilweise an die Stelle der ursprünglichen flexiblen Altersgrenze die Rente wegen Erwerbsunfähigkeit tritt. Auf der anderen Seite wird sich die Ausbildungszeit voraussichtlich weiter verlängern. An der Lebensarbeitszeit insgesamt – vom Ende der Ausbildung bis zur Pensionierung – wird sich also wohl nur wenig ändern.

Die eigentliche Reserve liegt in der Erwerbsbeteiligung von Frauen. Eine Frau, die den Haushalt versorgt,

ist ohnehin über ihren Mann sozialversichert. Wird sie erwerbstätig, so steht ihren Beiträgen nur eine geringe Gegenleistung in Form eines Rentenanspruchs, der über die Witwenrente hinausgeht, gegenüber. Die Hausfrau, die erwerbstätig wird, entlastet also die Sozialkassen beträchtlich. Überdies darf man vermuten, daß viele Frauen bereit wären, zumindest eine Teilzeitarbeit anzunehmen, wenn sich die Gelegenheit böte.

Trotzdem darf man sich auch davon nicht allzuviel versprechen. Die Tätigkeit im Haushalt ist steuer- und abgabefrei. Wechselt die Hausfrau in eine steuerpflichtige Tätigkeit und überträgt sie den Haushalt Dritten (in welcher Form immer: Haushälterin, Essen im Restaurant, Waschen in der Wäscherei etc.), so wird sie nur bei gehobenem Verdienst einen Zuwachs an Wohlstand erreichen. Unser Steuer- und Abgabensystem wirkt insoweit wie ein Zoll auf die Erwerbstätigkeit der Hausfrau. Die Abgabenlast muß auch dann steigen, wenn der Anstieg durch höhere Erwerbsbeteiligung gebremst wird. Der Zoll auf die Berufstätigkeit wird also höher, die Bereitschaft zur Berufstätigkeit geringer. Selbst wenn es gelänge, die Frauenerwerbstätigkeit unter diesen Bedingungen zu erhöhen, so wäre doch damit wahrscheinlich ein weiterer Rückgang der Geburtenrate verbunden, es sei denn für die Doppelrolle der Frau werden bessere Lösungen angeboten. Wenn dies nicht gelingt, würde das Problem verschoben, nicht aber erleichtert.

Schließlich ist zu bedenken, daß höhere Steuern und Abgaben die Abwanderung in die Schattenwirtschaft fördern, auch die Bereitschaft zu beruflicher Selbständigkeit sowie, seitens der Unternehmen, den Ersatz von Arbeitsverträgen durch Werkverträge.

Unter diesen Bedingungen wäre es insgesamt bereits ein Erfolg, die Erwerbsbeteiligung auch nur konstant zu halten. Soll sie erhöht werden, so müssen die Rahmenbedingungen geändert werden, insbesondere das Steuer- und Sozialabgabenrecht und die Bedingungen, unter denen Frauen Beruf und Familie vereinbaren können.

Wenn der Staat eine Politik dieser Art betreibt, dann, aber nur dann, könnte man für realistisch halten, daß sich die Probleme in einer Größenordnung halten, wie sie der Sozialbeirat unlängst in einer Vorausrechnung präsentiert hat.

Ausgleich des Geburtendefizits durch Zuwanderer?

37. Das ist der Hintergrund, vor dem die Einwanderungspolitik zu sehen ist. Ein weiterer Weg, die Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung zu mildern, könnte darin bestehen, junge Ausländer anzuwerben, um das Geburtendefizit auszugleichen. Das bedeutet ökonomisch, daß die Deutschen sich das Aufziehen eigener Kinder ersparen, daß sie also diese Kosten und Mühen ins Ausland verlagern. Soll das eine dauerhafte Lösung sein, so bedarf es einer ständigen Einwanderung von rund 300.000 bis 400.000 Personen pro Jahr, um die Bevölkerung in Deutschland konstant zu halten; je nachdem wie schnell sich das generative Verhalten der Zuwanderer an das der Einheimischen anpaßt. Das würde früher oder später bedeuten, daß die deutschstämmige Bevölkerung in die Minderheit geriete; im Jahre 2100 würde sie möglicherweise nur noch ein Drittel der ansässigen Bevölkerung ausmachen. In eine derartige Entwicklung darf man nicht blind hineingleiten. Wenn das deutsche Volk beschließen sollte, daß es zur Finanzierung der Renten als Gemeinschaft abzutreten bereit ist, dann sollte es das bewußt und nach gründlicher politischer Diskussion tun.

Auch 300.000 bis 400.000 Zuwanderer pro Jahr würden lediglich die Bevölkerung konstant halten. Die Alterslast würde gleichwohl steigen. Um die Lücke bei den Erwerbstätigen ganz zu füllen, die Alterslast also konstant zu halten, müßte die Bevölkerung kräftig wachsen, die Einwanderung zeitweise Millionenhöhe erreichen.

Denkt man an eine zeitlich begrenzte Einwanderung, will man also die Geburtenlücke der vergangenen zwanzig Jahre (teilweise) schließen, so wird das Problem nicht gelöst, sondern nur zeitlich verschoben. Insoweit als die Einwanderer das generative Verhalten der Ansässigen annehmen, tritt der Höhepunkt der Alterslast zwar einige Jahrzehnte später auf, wird aber nicht niedriger. Freilich wäre damit Zeit für andere Lösungen gewonnen, und das ist nicht gering zu achten.

38. Der Beitrag, den die Zuwanderung zur Milderung der Probleme leisten kann, hängt von der Qualifikation, dem Alter und dem generativen Verhalten ab. Eigentlich dürfte man, um das Altersproblem zu lindern, nur junge und qualifizierte Leute zuwandern lassen. Der tatsächliche Zustrom der vergangenen Dekade wies aber andere Merkmale auf. Erstens waren die Zuwanderer zwar im Durchschnitt etwas jünger als die ansässige Bevölkerung; der Unterschied war aber so gering, daß der Beitrag der Zuwanderung zur Problem-

lösung klein bleiben wird. Zweitens war die Eingliederung in den Arbeitsprozeß schwierig. Die Zuwanderer sind teilweise beruflich wenig qualifiziert, oder sie verfügen über eine Qualifikation, für die es in Deutschland keine Nachfrage gibt (Bauern zum Beispiel). Unter den Ausländern allgemein, den Zuwanderern der letzten Jahre speziell, gibt es überproportional viele Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger. Im Ergebnis hat die Zuwanderung der letzten Jahre die öffentlichen Haushalte und Sozialkassen bisher nicht entlastet, sondern zusätzlich belastet.

39. Wenn man überhaupt die Hoffnung haben will, die Alterslast durch Zuwanderung zu erleichtern, dann setzt das eine bewußte Steuerung voraus. Die Möglichkeit dazu ist – wie früher ausgeführt – verhältnismäßig eng begrenzt, zumindest vorläufig. Die Spielräume wachsen in einigen Jahren, wenn der Strom der deutschstämmigen Übersiedler aus dem Osten versiegt. So bleibt die Schlußfolgerung, daß Einwanderungspolitik einen gewissen Teil zur Lösung der Altersproblematik beitragen kann, daß der überwiegende Teil der Aufgabe aber auf andere Weise erfüllt werden muß. Im übrigen gilt: Selbst wenn man den steuernden Einfluß der Einwanderungspolitik für begrenzt hält, bleibt er doch wichtig. Ungesteuert kann der Zustrom das Problem vergrößern, statt es zu mildern.

V. Einwanderungspolitik: Strategien und Einwände

Einsichten aus den Analysen zum Einwanderungsproblem

40. Die wichtigsten Einsichten aus den Analysen zum Einwanderungsproblem sind einfach, aber nicht trivial. Versammelt haben sich zudem Einsichten, die in der öffentlichen Diskussion wild durcheinander rufen. Trotzdem: Sie gehören zusammen.

- (1) Einwanderung findet statt, auch ohne daß es eine wirkliche Einwanderungspolitik gibt. Das sollte nicht so bleiben. Es schadet dem öffentlichen Bewußtsein, es verhindert eine angemessene Einstellung zu einem grundlegenden Problem des Gemeinwesens, wenn das Land eine unvermeidliche Entwicklung nur erleidet statt selbst in die Hand nimmt. Es widerspricht dem öffentlichen Interesse, auf die Zuwanderung keinen auswählenden Einfluß zu nehmen.
- (2) Die einigermaßen friktionsfreie wirtschaftliche Integration auch einer großen Zahl von Zuwanderern

ist prinzipiell möglich. Die Voraussetzungen dafür, nicht zuletzt die ordnungspolitischen Voraussetzungen, sind aber in der Bundesrepublik derzeit nicht gegeben. Sie müßten erst geschaffen werden. Es sind im Prinzip die gleichen, die auch für einen Abbau des unerträglich hohen Sockels an Arbeitslosigkeit unabdingbar erscheinen. Marktgerechte Löhne und Lohndifferenzen sowie die Deregulierung am Arbeitsmarkt gehören dazu. Einwanderungspolitisch ist neben dem Alter die berufliche Qualifikation und die Qualifizierbarkeit der Zuwanderer besonders wichtig.

(3) Die friedliche gesellschaftliche Integration einer ständig wachsenden Zahl von Menschen mehr oder weniger fremder Kultur ist die schwierigste Aufgabe. Integrationswilligkeit der Zuwanderer und Integrationsbereitschaft der aufnehmenden Gesellschaft müssen zusammenkommen. Assimilationsdruck von seiten der letzteren, unterstützt durch staatliche Regelung der Einbürgerungsvoraussetzungen, ist legitim, ja wohl unabdingbar, wenn die Furcht vor Überfremdung, mag sie auch im einzelnen irrational sein, in Grenzen gehalten werden soll. Daß sich ohne schwere Konvulsionen und schlimme Abwehrhandlungen binnen hundert Jahren ein Austausch der Mehrheit der deutschstämmigen Bevölkerung durch Mitbürger fremdländischer Herkunft vollziehen könnte, ist gleichwohl nicht leicht vorzustellen. Denkbar ist, daß es unvermeidlich sein wird, vornehmen kann man es sich kaum. Wie Firnis könnte die den Bürgerfrieden bewahrende Schutzschicht humanitärer Gesittung abblättern, wenn die einheimische Bevölkerung ihr Platzrecht ernsthaft gefährdet sieht. In jedem Falle gilt: Je größer die gewünschte Zuwanderung ist, desto mehr käme es darauf an, die kulturellen Unterschiede zwischen Zuwanderern und heimischer Bevölkerung gering zu halten.

(4) Zuwanderung ist keine nachhaltige Lösung des demographischen Problems, das in erster Linie ein Problem der Überlebensfähigkeit des umlagefinanzierten Systems der sozialen Sicherung bei schrumpfender Aktivbevölkerung ist. Das demographische Problem erneuert sich immer wieder in dem Maße, wie die zugewanderte Bevölkerung nach und nach das generative Verhalten der heimischen Bevölkerung annimmt. Was man sich als einwanderungspolitisches Ziel allenfalls vornehmen kann, ist ein Beitrag zur Lösung der Aufgabe, die rasante Verschlimmerung der demographischen Situation, die ab 2010 zu erwarten ist, noch abzumildern.

Dafür wäre schon ein Verjüngungseffekt bei der Bevölkerung durch bloß temporär hohe Einwanderung hilfreich. Zu Buche schlägt er nur in cumulo. Um so dringender wäre die Aufgabe, die Voraussetzungen für die wirtschaftliche Integration von Zuwanderern, sprich die wachstums- und beschäftigungspolitische Konstellation in Deutschland, umgehend und durchgreifend zu verbessern. Soweit es dabei massive soziale Widerstände zu überwinden gilt, muß man bedenken, daß die sozialen Folgen eines ungelöst bleibenden demographischen Problems nicht bloß schlimm, sondern verheerend sein werden und daß es für wirkungsvolle wachstums- und beschäftigungspolitische Maßnahmen definitiv zu spät sein wird, sobald die demographische Situation die Abgabenlast steil nach oben zu treiben beginnt.

(5) Die Erkenntnis, daß selbst eine geglückte quantitative und qualitative Steuerung der Einwanderung das demographische Problem nicht allein und nicht nachhaltig lösen kann, muß als Befreiung von einer (letzten) Illusion verstanden werden. Wenn die Menschen einer Gesellschaft sich massenhaft entschließen, keine Kinder aufzuziehen, so können sie die daraus erwachsenden Lasten weder vergesellschaften noch auf Dritte abladen. Sie müssen sie in erster Linie selbst tragen, und zwar ganz individuell. Daß sie es nicht können, auch wenn sie rechtzeitig mit dieser Aufgabe konfrontiert werden, ist nicht wahr. Sie haben es immer gemußt. Wer von drei Lasten, die von altersher jeder Mensch zu tragen hat – sich selbst zu unterhalten, die Alten zu versorgen und Kinder aufzuziehen –, eine abwirft, ist zusätzlich belastbar. Wie das im einzelnen geschehen kann, und mit möglichst viel Eigenverantwortung, ist hier nicht das Thema. Einwanderungspolitisch hat es deshalb Bedeutung, weil man gerade diejenigen Einwanderer, die man allein braucht, nicht haben wird, wenn man ihnen Lasten aufbürden will, mit deren Entstehen sie nichts zu tun haben, und wenn man es dabei übertreibt.

Wer diese Einsichten respektiert, hat die wichtigsten strategischen Entscheidungen vorbereitet und muß sie nach Möglichkeit so treffen, daß sie sich gegenseitig stützen.

Die wichtigsten Grundentscheidungen

41. Zunächst ist eine Grundentscheidung zu treffen, wie der aus heutiger Sicht dauerhaften Natur des de-

mographischen Problems entgegenzutreten ist. Hier kommen vernünftigerweise nur zwei Wege in Betracht:

- Entweder befreit sich die Gesellschaft aus der bevölkerungspolitischen Zwangslage, die sie wegen des Umlageprinzips im System der sozialen Sicherung dazu nötigt, für alle Zeit dafür zu sorgen, daß in Deutschland genügend Menschen und damit Erwerbstätige leben, die die Renten bezahlen.
- Oder es wird eine konsequente Familienpolitik betrieben, die das generative Verhalten so verändert, daß das System der sozialen Sicherung wieder ins Gleichgewicht kommt, wenn auch erst auf sehr lange Sicht.

In beiden Fällen blieben die Probleme der Übergangszeit übrig. Sie wären noch immer riesengroß, aber wenigstens überschaubar. Unter Status-quo-Bedingungen hätten wir ohne Zuwanderung im Jahre 2030 ein demographisches Problem, das sich als Lücke bei den Erwerbspersonen darstellen läßt, die auf etwa 15 Millionen Personen zu veranschlagen ist. Diese Lücke wäre teilweise zu schließen (voll erst sehr viel später), teilweise wären die Folgen zu tragen. Man könnte sich eine Drittelung der Problemlösung vorstellen:

- Ein Drittel der demographischen Lücke wird noch geschlossen durch die bis zum Jahre 2030 eintretenden Wirkungen einer umgehend eingeleiteten Politik, die das generative Verhalten der Bevölkerung verändert. Dafür müßten schon in den nächsten 20 Jahren etwa 1,1 Millionen mehr Kinder geboren werden als derzeit vorausgeschätzt. (Zur Würdigung einer solchen Aufgabe: Bei einem generativen Verhalten wie Mitte der sechziger Jahre würden 1,7 Millionen mehr Kinder geboren.)
- Ein Drittel der demographischen Lücke, die sich unter Status-quo-Bedingungen bis zum Jahre 2030 abzeichnet, wird bevölkerungspolitisch (temporär) hingenommen. Die daraus erwachsenden Lasten tragen je zur Hälfte die dann Aktiven (durch erhöhte Sozialabgaben, erhöhte Erwerbsbeteiligung, verlängerte Arbeitszeit, auch verlängerte Lebensarbeitszeit) und die dann Inaktiven (durch ein abgesenktes Rentenniveau sowie eine bis dahin aufgebaute ergänzende private Altersversorgung). Die Änderung der Altersversorgung wäre endgültig gemeint und insoweit ein Beitrag zur dauerhaften Milderung der Probleme.

- Ein Drittel der demographischen Lücke wird durch Zuwanderer und deren Kinder geschlossen. Die Anzahl der Zuwanderer müßte noch für längere Zeit entsprechend hoch sein und könnte dann in dem Maße sinken, wie sich die Erholung beim generativen Verhalten der heimischen Bevölkerung auswirkt.

Die Aufgabenteilung zwischen Familienpolitik als Bevölkerungspolitik, Sozialpolitik mit flankierender Arbeitsmarktpolitik sowie Einwanderungspolitik quantitativ genau so und so genau festzulegen, darauf kommt es selbstverständlich nicht an. Vielmehr kommt es darauf an, daß man sich überhaupt festlegt und jeder dann in seinem Teilbereich an die ihm zugeteilte Aufgabe geht. Aufhören muß eine Diskussion, in der die anstehenden Aufgaben teilweise noch immer geleugnet werden, in der jeder von jedem deren Lösung erwartet, nur nicht von sich selbst, und alle darauf vertrauen, es werde ihnen noch rechtzeitig das Nötige einfallen, die drohende Krise sei noch fern, es könnten sich die Bevölkerungswissenschaftler mit ihren Prognosen ja auch irren, am Ende komme es gar nicht so schlimm wie vorausgesehen. Die Renten sind sicher. Deutschland ist kein Einwanderungsland. Für solche Aufführung ist die Uhr abgelaufen.

Humane Wege zur Steuerung finden

42. Unendlich bedeutsam ist die Komplementarität so vielfältiger Aufgaben, die sich teilweise sogar zu widersprechen scheinen. Zum Beispiel: Man möchte derzeit vor allem wünschen, daß mehr Frauen sich entschließen, Kinder aufzuziehen und nicht unbedingt berufstätig zu sein. Auf der anderen Seite steht der Wunsch der Frauen gerade hiernach. Und für die Zeit, in der die Erwerbspersonenzahl in Deutschland deutlich sinken wird, also etwa ab 2010, ist dieser Wunsch auch doppelt willkommen. An der Jahrhundertaufgabe, die Rolle der Frau im Beruf mit ihrer Rolle in der Familie zu versöhnen, gibt es also keine Abstriche zu machen, im Gegenteil. Zugleich soll sich das Land öffnen, geistig und wirtschaftlich, für eine gewünschte Zuwanderung. Das wird Kollisionen mit sich bringen mit der Aufgabe, die Erwerbschancen der Einheimischen, namentlich der Frauen, aber auch der Anbieter einfacher Arbeit effektiv zu verbessern. Die für die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen Verantwortung tragen, müssen diesen Konflikt auflösen, indem sie die Integrationsfähigkeit des Landes erhöhen. Freilich, gewünschte Zuwanderer sind nicht beliebig viele Zuwanderer und nicht Zuwanderer jeder Art. Das Land braucht vor allem junge und begabte Kräfte, wenn die demogra-

phischen Probleme nicht statt kleiner größer werden sollen, zum Schaden aller. Auswählende Einwanderungspolitik aber ist nicht nur eine administrative Aufgabe. Es müssen humane Wege der Steuerung gefunden werden. Auch für die unvermeidliche Robustheit des legitimen Eigennutzes eines Einwanderungslandes muß es Grenzen geben.

Qualitative und quantitative Beschränkung gerechtfertigt

43. An der Legitimität dieses Eigennutzes selbst und also an der Legitimität von Regeln zur quantitativen und qualitativen Begrenzung einer Zuwanderung muß nicht einmal der strengste Anwalt einer freien Wirtschaft mit weltoffenen Märkten Zweifel anmelden. Eine staatsbürgerliche Gemeinschaft darf ihre Art zu leben, die ihre Identität ausmacht, verteidigen und dies innerhalb die Entscheidung treffen, unter sich zu bleiben. Sie darf für sich behalten wollen, was ihr gehört. Sie darf bestimmen, wen sie in die besondere Solidarität, die die Gemeinschaft gewährt, einbezieht und wen nicht. Wer in eine Gemeinschaft eintritt, verändert sie. Er bestimmt dort mit über die richtige Art zu leben. Er hat Teil am gemeinschaftlichen Vermögen, das in erster Linie das öffentliche Infrastrukturkapital darstellt und das die Mitglieder der Gemeinschaft zumeist zu Preisen oder Abgaben unterhalb der Grenzkosten (einschließlich der Grenzkosten einer Kapazitätserweiterung) nutzen dürfen. Er hat Anspruch auf solidarische Hilfe. Nichts von alledem kann Anspruch von jedermann sein. Es ist Menschenrecht, aus einer staatlichen Gemeinschaft austreten zu dürfen; nicht darin eingeschlossen ist der Anspruch, in eine andere eigener Wahl aufgenommen zu werden.

Dies rechtfertigt allemal die quantitative Beschränkung der Zuwanderung, aber wohl auch die qualitative. Wer aufgenommen wird, sollte mit großer Wahrscheinlichkeit in der Lage sein, sich selbst zu unterhalten, und nicht dem Gemeinwesen zur Last fallen. Eine Bevorzugung von Bewerbern mit gewissem Vermögen oder Humankapital, die dem dient, ist auch nicht einfach unfair gegenüber dem Herkunftsland. Ein erwachsener Zuwanderer erspart dem Einwanderungsland zwar die öffentlichen Kosten von Bildung und Ausbildung, aber dies wird doch leicht aufgewogen, jedenfalls in einem hochentwickelten Land, durch den Vermögenswert der Ansprüche, die dem neuen Bürger mit der Aufnahme automatisch zufallen.

Bewegung von Waren oder Arbeitskräften?

44. Zuwanderer verändern auch die Wettbewerbssituation zumindest von Teilen des heimischen Arbeitspotentials. Deren marktkonforme relative Einkommen könnten sinken, und das erklärt einen großen Teil des Widerstandes gegen Einwanderung. Dies ist freilich nicht prinzipiell anders als bei offenen Märkten im internationalen Handel. Die Einfuhr von Waren aus Niedriglohnländern, die typischerweise mit dort billiger einfacher Arbeit hergestellt werden, verschlechtert die Marktposition von Anbietern einfacher Arbeit im Inland. Zugespielt: Die Bewegung von Waren ersetzt die Bewegung von Arbeitskräften. Hier kann der liberale Ökonom allerdings keinerlei Zugeständnisse machen zugunsten einer protektiven Politik, ohne an die Grundlagen der Weltwirtschaftsordnung zu rühren, für die er eintritt. Im Gegenteil. Es sind noch immer Defizite an Handelsliberalisierung abzubauen. Das zu tun, liegt schon in unserem eigenen Interesse, weil dadurch erfahrungsgemäß der wachstumsnotwendige Strukturwandel gefördert wird und bei zunehmender Produktion größere Beschäftigungs- und Erwerbschancen winken. Weitere Handelsliberalisierung ist zudem unabdingbar, um den weniger entwickelten Ländern die für sie wohlstandsstiftende Integration in das System der internationalen Arbeitsteilung zu ermöglichen. Offene Gütermärkte schuldet man diesen Ländern, nicht offene Grenzen für die Einwanderung. Hinzu tritt die übernommene Verpflichtung zur Entwicklungshilfe. Doch es ist unehrlich, davon zu reden, diese könnte in irgendeiner absehbaren Zeit so wirksam sein, daß ihretwegen der Auswanderungsdruck in den armen Ländern der Welt schwindet.

Anders verhält es sich mit der Wanderung politisch Verfolgter oder von Menschen, die aus Kriegsgebieten fliehen. Die übrigen Staaten sind schon aus humanitären Gründen – und rechtlich aufgrund der Genfer Konvention – zu einer temporären Aufnahme dieser Menschen verpflichtet.

Ziele der Steuerung

45. Für die quantitative Beeinflussung der Einwanderung bieten sich zwei Strategien an. Bei der ersten wird die Nettoeinwanderung auf der Basis der Zielvorstellung gesteuert, die nach Ausschöpfung der Arbeitsmarktreserven verbleibende Arbeitskräftelücke nach Möglichkeit Jahr für Jahr zu schließen. Dies würde zwar, im Erfolgsfalle, die Arbeitslosenzahlen niedrig halten, aber immer höhere Zuwanderungssalden erfordern, und zwar gerade zur selben Zeit, in der auch

andere Länder der Europäischen Union auf hohe Zuwanderungen angewiesen sind. Bei der anderen Strategie orientiert man sich nicht am jährlichen, sondern am langfristigen Ausgleichsbedarf. Dies könnte die Zuwanderung gleichmäßiger über die Jahre verteilen, aber zumindest bis zum Anfang des nächsten Jahrhunderts eine wesentlich höhere Belastung des Arbeitsmarktes mit sich bringen.

Für die unmittelbar vor uns liegenden Jahre ist vermutlich nicht viel zu entscheiden. Der nicht beeinflussbare Teil der Zuwanderung wird schon dem nahekomen, was die zweite Strategievorstellung erfordern könnte. Für die Jahre danach könnte und sollte man sich vielleicht von dem Grundgedanken der ersten Strategie leiten lassen. Sie nimmt mehr Rücksicht auf die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Integrationsprobleme. Sie müßte freilich mit der Maßgabe beschlossen werden, durch eine konsequente Förderung der wirtschaftlichen Dynamik die Schaffung von Arbeitsplätzen zu forcieren und so die Anzahl der wirtschaftlich integrierbaren Zuwanderer rasch zu erhöhen. Andernfalls würde die in eine ferne Zukunft – in die Zeit nach dem Jahre 2010 – vertagte Aufgabe zu groß werden.

VI. Einwanderungspolitik: Steuerungsinstrumente

Keine aktive Anwerbepolitik

46. Vom rechtlichen Rahmen her wird Zuwanderung nach Deutschland gegenwärtig restriktiv gehandhabt. Faktisch wird sich eine stärkere Offenheit im Zusammenhang mit der Europäischen Union durchsetzen. Dies gilt nicht so sehr für Wanderungsbewegungen, wie sie in der alten Zwölfer-Gemeinschaft zu beobachten sind. Zu erwarten ist dies freilich, wenn es in einer nicht zu fernen Zukunft zu einer Osterweiterung der Europäischen Union kommen sollte. Dann könnte sich das Muster historischer Einwanderungen, die aus der Rückschau relativ leicht zu bewältigen waren, im großen Stil wiederholen. Jedenfalls sollte man nicht zu große Hoffnung darein setzen, daß eine rasche Angleichung der Lebensverhältnisse in Mitteleuropa und in Osteuropa an die Standards der alten Mitgliedstaaten der Europäischen Union den wirtschaftlichen Anreiz für solche Wanderungsbewegungen entfallen lassen wird. Es ist eher mit schwierigen und langdauernden Anpassungsprozessen zu rechnen. Dabei kann sich angesichts der im Vorstehenden gegebenen Analyse Einwanderungspolitik nicht als aktive Anwerbepolitik ver-

stehen. Sie definiert sich eher aus einer Defensivhaltung heraus, sollte in diesem Rahmen indessen ein Maximum an Flexibilität und Rationalität anstreben.

Aufnahmegebühren?

47. Für eine Steuerung der Einwanderung kommen aus ökonomischer Sicht mengen- oder preispolitische Maßnahmen in Betracht, wobei diese sowohl global wie auch selektiv eingesetzt werden können.

Angesichts der Tatsache, daß die Zuwanderer Nutznießer der öffentlichen Infrastruktur sind, an deren Finanzierung sie nicht beteiligt waren, könnte man daran denken, die Wanderungsströme über „Einwanderungsabgaben“ zu steuern, welche den Gegenwartswert der Inanspruchnahme öffentlicher Güter reflektieren. Ähnlich wie eine Klubaufnahmegebühr würden dann Zahlungsbereitschaft und Zahlungsfähigkeit über den Beitritt zum heimischen Gemeinwesen entscheiden.

Gegen solche Aufnahmegebühren sprechen jedoch schwerwiegende Gründe. Deutschland wäre das einzige Land, welches eine solche Maßnahme praktizieren würde, und sähe sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auf der nationalen und internationalen Anklagebank. Außerdem können solche Gebühren prohibitiv gegenüber ärmeren, aber leistungsfähigen Zuwanderern wirken. Schließlich wäre ein erhöhter Kontrollaufwand zu befürchten.

Mengenbeschränkung

48. Es verbleiben mengenmäßige Beschränkungen als Instrumente der Einwanderungspolitik. Sie sollten durchaus auswählende Komponenten enthalten. Für eine Auswahlpolitik bieten beispielsweise Australien, Kanada und die USA reiches Anschauungsmaterial. Im Rahmen der 1978 begonnenen „neuen Immigrationspolitik“ systematisierte Australien sein Immigrationsberechtigungswesen mittels eines Punktekataloges (ähnlich wie in Kanada): Unter anderem gehen berufliche Fähigkeiten, ein bereits vereinbartes Beschäftigungsverhältnis, Englischkenntnisse, transferierbare Werte und – besonders gewichtet – die Arbeitsmarktchancen in diese Punktebewertung ein. Auf ihrer Grundlage wird dann die Erlaubnis zur Einwanderung erteilt. Eine deutsche Einwanderungspolitik könnte sich an diese Beispiele anlehnen.

Indessen sind mehrere Gruppen von Einwanderern zu unterscheiden. Angehörige der Europäischen Union sind von vornherein nicht betroffen. Für Asylsuchende

ist eine europaweite Regelung zu treffen. Abschließende Beschränkungen können auch nicht für Aussiedler gelten. Ihr Zuzug kann nur zeitlich verstetigt und gestreckt werden. Für alle anderen Einwanderer wird vorab eine Richtgröße vorgegeben, wobei die Auswahl nach einem Kriterienkatalog vorgenommen wird. Bereits abgeschlossene Beschäftigungsverträge wären besonders hoch zu bewerten. Weitere Gesichtspunkte sollten die Beherrschung der deutschen Sprache, ferner das Alter bei ledigen Einwanderern oder das durchschnittliche Familienalter sein. Sicherheit des Unterhalts durch eigenes Vermögen rechtfertigt ebenfalls eine Bevorzugung. Davon unbeschadet bleibt das Kriterium der Familienzusammenführung, die schon aus humanitären Gründen als vorrangig einzustufen ist.

Europaweite Regelungen

49. Eine Begrenzung der Zuwanderung auf nationaler Ebene macht Regelungen im Hinblick auf die Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union erforderlich. Es wurde bereits hervorgehoben, daß die Zuständigkeit für die Regelung der Aufnahme von Asylbewerbern auf der Ebene der Gemeinschaft angesiedelt werden sollte. Da Angehörige aus Drittstaaten bei uns auch im Falle einer Einreise aus Ländern der Europäischen Union nicht automatisch Anspruch auf Unterstützungsleistungen (Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe) besitzen, kann eine Quotierung der Asylbewerber auf die einzelnen Mitgliedsländer vorgenommen werden, ohne daß eine Angleichung dieser Leistungen innerhalb der Europäischen Union zwingend notwendig wäre. Jedes Land kann dann die anerkannten Asylsuchenden nach eigenen Grundsätzen unterstützen, ohne befürchten zu müssen, daß die Einwanderer vor allem dahin streben, wo die sozialpolitischen Regelungen am günstigsten sind.

Da Aussiedlern in der Regel unmittelbar die deutsche Staatsangehörigkeit zuerkannt wird, sind sie den Bürgern der Europäischen Union gleichgestellt. Aber auch den übrigen Einwanderern aus Drittstaaten kann wohl nicht für alle Zeiten das Recht auf Freizügigkeit – Freiheit der Wohnsitz- und Arbeitsplatzwahl innerhalb der Europäischen Union – verwehrt werden. Zu denken wäre an eine längere Mindestaufenthaltsdauer in einem Land der Union, zum Beispiel acht bis zehn Jahre. Sofern sich alle Länder der Europäischen Union bei der Erteilung ihrer eigenen Staatsbürgerschaft dieses Erfordernis eines Mindestaufenthalts zu eigen machen, besteht auch wenig Anlaß, eine unbeeinflussbare Einwanderung aufgrund großzügiger Einbürgerung anderer Mitgliedsstaaten zu befürchten. Spezielle Regelun-

gen können erforderlich werden, wenn Bürger aus Drittstaaten in großer Zahl Ansprüche auf die Staatsbürgerschaft eines Landes der Europäischen Union geltend machen können, die zum Beispiel aus Verpflichtungen dieser Länder als ehemalige Kolonialmächte ableitbar sind.