

Entwicklung der deutschen Migrationspolitik

Kritik an deutscher Migrationspolitik, (Straubhaar, 2008: 6) (FNS)

„Die deutsche Zuwanderungspolitik ist noch immer sehr stark auf Abwehr gerichtet. Im Kern will sie Zuwanderung erschweren, wenn nicht gar verhindern.

Sie ist vom historisch überlebten Bild des wenig qualifizierten Gastarbeiters geprägt, der aus den Agrargesellschaften der Mittelmeerländer an die Fließbänder der industriellen Massenfertigung in Nordeuropa strebt und der dabei auch die hohen Sozialleistungen im Auge hat. Die Realität ist längst eine andere geworden. Heute geht es genau so um den Wettbewerb um die besten Köpfe. Deshalb muss eine moderne Zuwanderungspolitik offensiver, strategischer werden.“

Kritik am status quo der deutschen Zuwanderungspolitik (Angenendt, 2008:8) (FES)

„Im Zuge der Zuwanderungsreform wurden weder das von der Unabhängigen Kommission ‚Zuwanderung‘ (‚Süssmuth-Kommission‘) vorgeschlagene Punktesystem, das sich am Humankapital und damit an den Integrationschancen potenzieller Zuwanderer orientiert, noch das vom Sachverständigenrat Zuwanderung und Integration (‚Zuwanderungsrat‘) entwickelte Engpass-Verfahren, mit dem der Arbeitskräftebedarf in bestimmten Wirtschaftsbereichen gestillt werden soll, verwirklicht. Damit fehlen wichtige Instrumente für eine gezielte Arbeitsmarktbezogene und demographisch orientierte Zuwanderung.“

Kritik an status quo der Migrationspolitik (EU Kommissionspräsident Barroso 2007)

„Europe is an immigration continent — there is no doubt about it. We are attractive to many. But we are not good enough at attracting highly skilled people. Nor are we young or numerous enough to keep the wheels of our societies and economies turning on our own. It is no secret that our demographics work against the Union; we will have a shortage of labour and skills in the future – this is already the case in some sectors. Our economies and the internal market are dependent on a skilled and mobile workforce. If we want to boost growth and jobs and address demographic change, we must act now. And it only makes sense to act together at European level.“ Rede von EU-Kommissionspräsident José Manuel Barroso in Straßburg, 23.10.2007.

- **Interview mit dem EU-Arbeitskommissar László Andor, EU-Kommissar für Beschäftigung, Soziales und Integration, in der FAZ vom 29.04.2010**
- **Sechs Jahre nach der letzten großen EU-Erweiterungsrunde dürfen die Osteuropäer in der ganzen EU arbeiten - nur in Deutschland und Österreich nicht.**
- **Am 1. Mai 2011 bekommen jedoch alle Osteuropäer freien Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt.**
- **These von L. Andor: Von der Zuwanderung profitieren alle. Der Volkswirt empfiehlt Deutschland eine vorzeitige Öffnung - und unterstützt einen Mindestlohn.**



Auszug aus dem Interview:

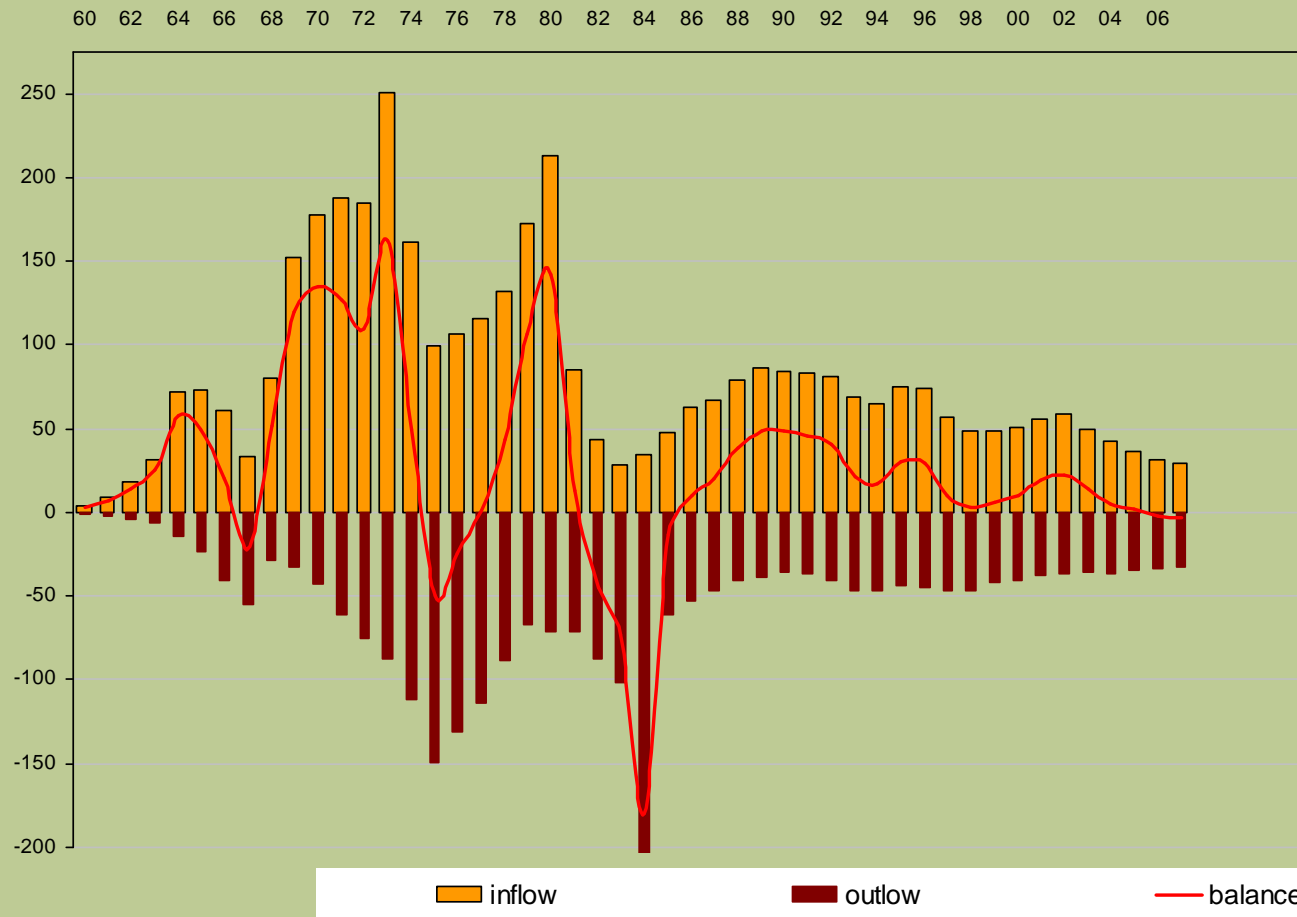
- **Hat die Bereitschaft in der Krise abgenommen, im Ausland zu arbeiten?**
- Das lässt sich pauschal nicht sagen. Am stärksten ist Arbeitslosigkeit in Spanien gestiegen, wo jeder Fünfte ohne Arbeit ist. Trotzdem gibt es keine Auswanderungswelle aus Spanien. In Polen indes ist als einzigem Land 2009 die Wirtschaft gewachsen, und trotzdem ist die Bereitschaft dort groß, die Heimat zu verlassen. Das war schon in den Siebzigern so, als ich ein Kind war. Das hängt von der Kultur eines Landes ab, von Sprachkenntnissen und Unternehmergeist.
- **Ein Argument dürfte aber auch sein, dass die polnischen Löhne ein Viertel der deutschen betragen, oder?**
- Es gibt mit Sicherheit Arbeiter, die sich vor allem am Lohn orientieren. Aber die meisten denken anders. Sie wollen eine Perspektive haben, wenn sie Heimat und Familie verlassen und sich Hunderte oder Tausende Kilometer auf den Weg machen. Außerdem: Auch wenn wir von zwei Millionen Arbeitsmigranten aus Polen sprechen, ist das bei einer Bevölkerung von 40 Millionen Menschen immer noch die Minderheit. Und in anderen osteuropäischen Ländern liegt der Anteil noch viel niedriger.
- **Was halten Sie von der Forderung deutscher Gewerkschaften nach einem allgemeinen Mindestlohn, um Beschäftigung und Sozialstandards zu sichern?**
- Ich bin ein Befürworter von Mindestlöhnen, in den meisten Mitgliedstaaten funktionieren sie sehr gut. Großbritannien hat Ende der Neunziger den Mindestlohn eingeführt, und es gab am Anfang einige Skepsis, aber die ist mittlerweile verflogen. Natürlich liegt die Entscheidung bei Bundesregierung und Sozialpartnern, aber ich würde das sehr unterstützen.
- **Diskussionsfrage: Ist die Angst vorm polnischen Klempner übertrieben?**

Aktuelle Migrationstrends

- Deutlich reduzierte Nettozuwanderung in D: Problem angesichts der demografischen Entwicklung Deutschlands u. des mittelfristigen Arbeitskräftemangels
- Anteil Hochqualifizierter an dauerhaft Zuwandernden in D gering im Gegensatz zur Ausweitung der Zuwanderung von Hochqualifizierten in einigen EU Staaten; EU Kommission: Blue Card für Hochqualifizierte
- Zunahme der temporären Migration, v.a. niedrig Qualifizierter
- Zunahme der ethnischen Vielfalt der Zuwanderer
- Vielfältigere Wanderungsformen, z.B. Initiative Sarkozy/Schäuble 2006: Stärkung der zirkulären Migration
- Problem: zunehmende Abwanderung Hochqualifizierter

Determinanten der deutschen Migrationspolitik bis 1973-2000

- Zuwanderungsbegrenzung bezogen auf EU-Drittstaaten
- Rückkehrförderung
- Verbesserung der Integration

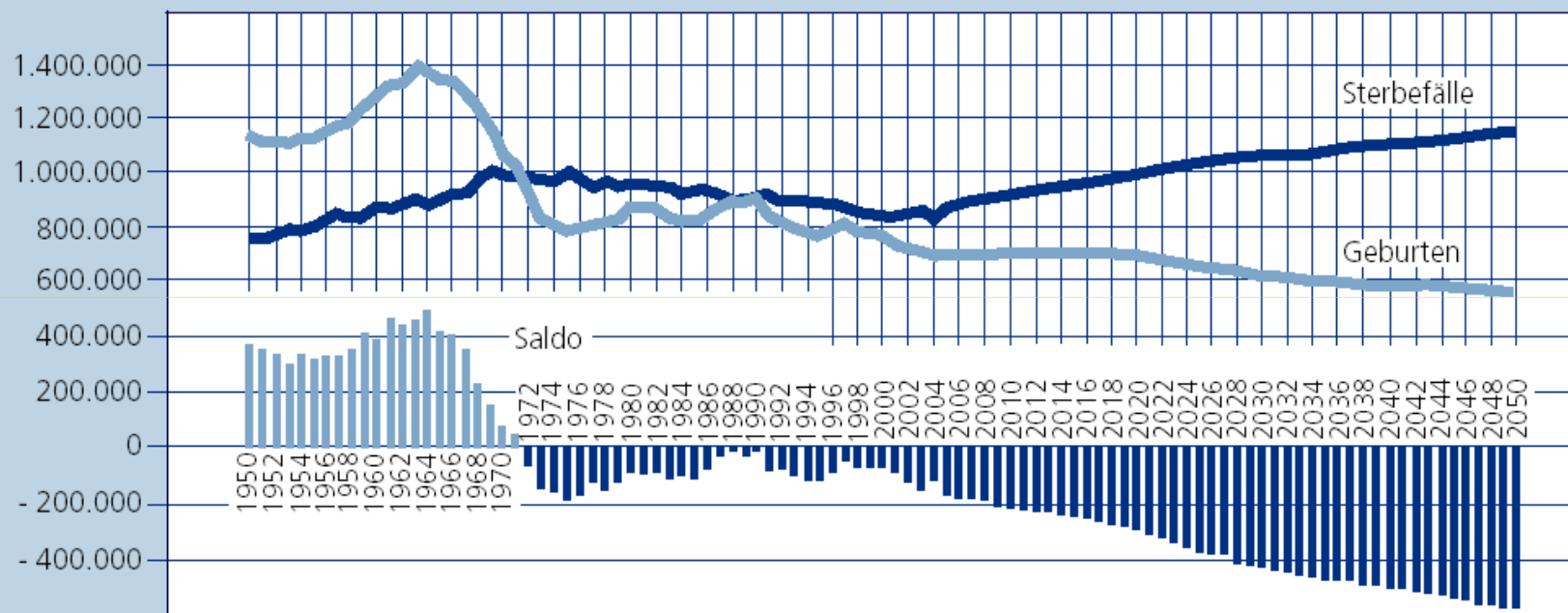


Reformen der Migrationspolitik seit 2000

- Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes 2000
- Green Card für IT Berufe 2000-2004
- Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ (Leitung: Süßmuth); Konsens zerbricht an parteipol. Kalkülen, v.a. nach 9/11
- Zuwanderungsgesetz von 2005
- Novellierung des Zuwanderungsgesetzes 2007
- 2006 Nationaler Integrationsgipfel; 2007 NIP
- 2006 Deutsche Islam Konferenz (DIK)

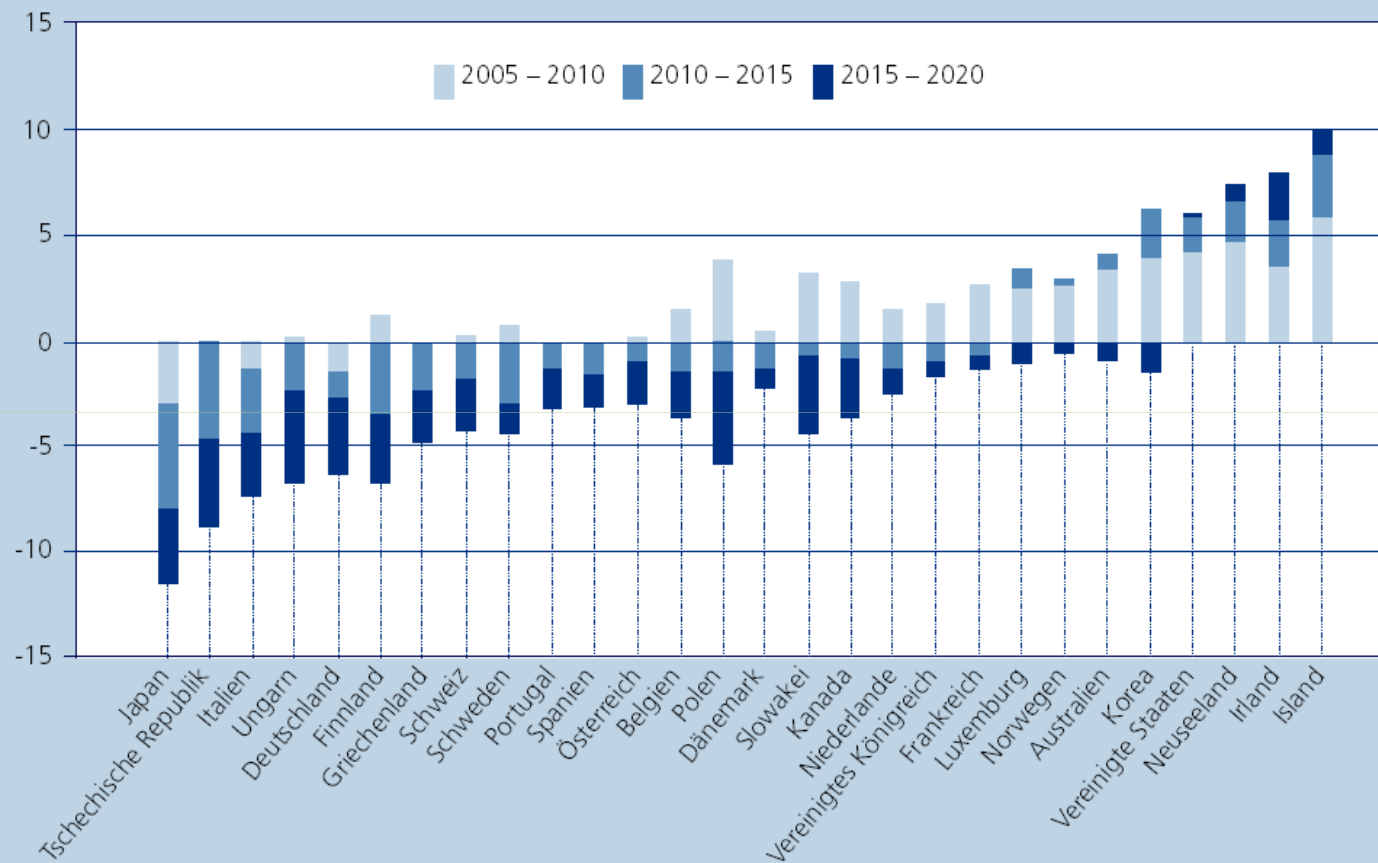
Abbildung 4:

Geburten und Sterbefälle in Deutschland 1950–2050



Quelle: Statistisches Bundesamt

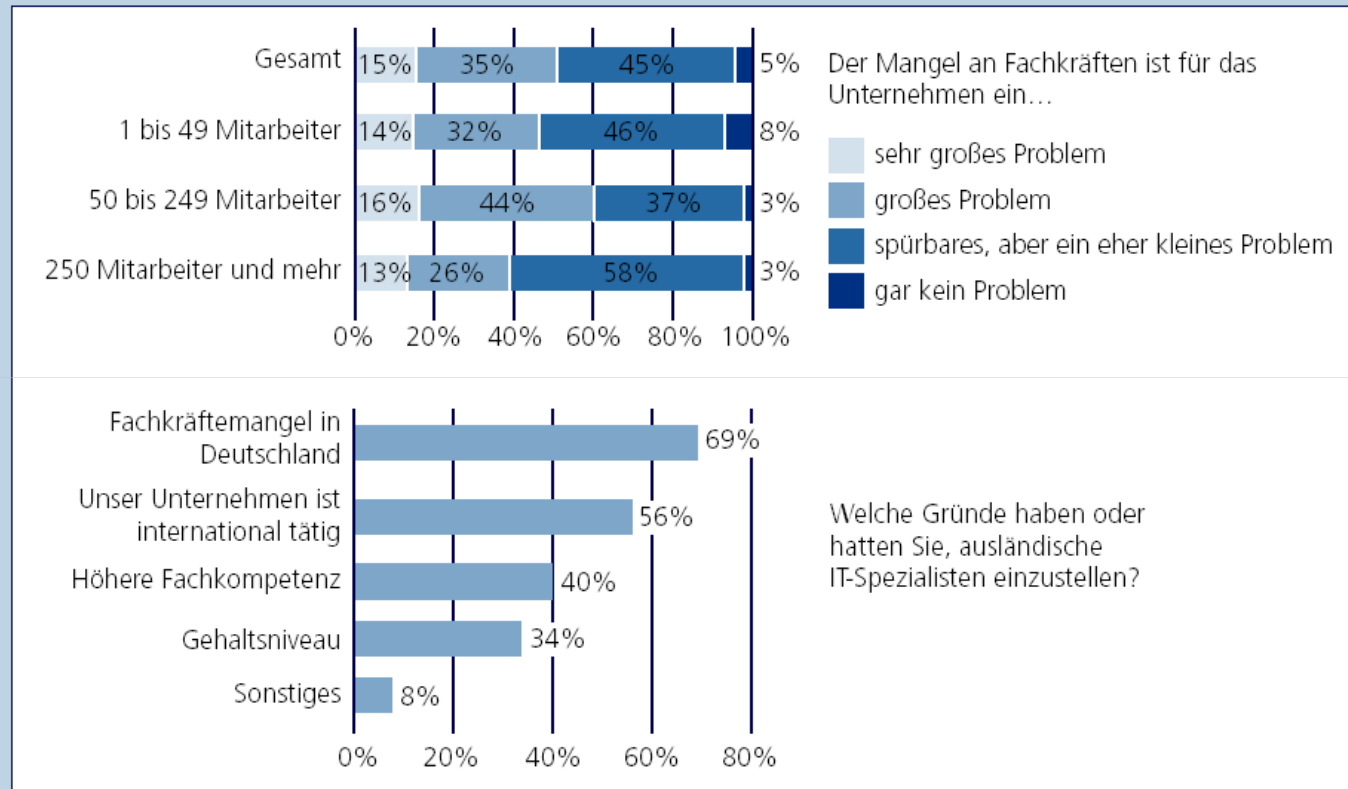
Erwartete Veränderungen der Bevölkerung im Erwerbsalter, OECD, 2005–2020 in Prozent der Bevölkerung von 2005



Quelle: OECD, International Migration Outlook, 2007

Elemente einer neuen, umfassenden Migrationssteuerung

Motive für die Rekrutierung ausländischer Hochqualifizierter, BITKOM-Erhebung, 2007



Quelle: BITKOM 2007: Standpunkte zur Zuwanderung hoch qualifizierter Arbeitskräfte, Berlin

Au
B

Zustimmungsfreie Beschäftigungen¹

- § 2 Praktikanten während eines Aufenthalts zum Zwecke der schulischen Ausbildung oder des Studiums; Praktikanten im Rahmen eines von der EU geförderten Programms oder eines internationalen Austauschprogramms; Regierungspraktikanten
- § 3 Hochqualifizierte nach § 19 Abs. 2 AufenthG: Wissenschaftler mit besonderen fachlichen Kenntnissen; Lehrpersonen und wissenschaftliche Mitarbeiter in herausgehobener Funktion; Spezialisten und leitende Angestellte mit besonderer Berufserfahrung
- § 4 Führungskräfte
- § 5 Wissenschaftliches Personal an Hochschulen und Forschungseinrichtungen; Gastwissenschaftler; Lehrkräfte öffentlicher oder staatlich anerkannter privater Schulen
- § 6 Personen, die im kaufmännischen Bereich beschäftigt sind und sich nicht länger als drei Monate im Jahr im Inland aufhalten
- § 7 Besondere Berufsgruppen: Künstler und Artisten im Rahmen einer Beschäftigung von maximal drei Monaten, Berufssportler, Fotomodelle, Werbetypen, Mannequins, Dressman
- § 8 Journalisten, deren Tätigkeit vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung anerkannt ist
- § 9 Beschäftigungen, die nicht in erster Linie dem Erwerb dienen: Personen, die im Rahmen eines anerkannten Freiwilligendienstes beschäftigt werden sowie aus karitativen oder religiösen Gründen Beschäftigte
- § 10 Studierende und Schüler zur Ausübung einer Ferienbeschäftigung bis zu drei Monaten
- § 11 Kurzfristig entsandte Arbeitnehmer, um Maschinen, Anlagen oder EDV-Programme aufzustellen, zu installieren, in ihre Bedienung einzuweisen oder zu warten
- § 12 Personen, die zur Vorbereitung, Teilnahme und Durchführung internationaler Sportveranstaltungen akkreditiert werden
- § 13 Fahrpersonal im grenzüberschreitenden Straßen- und Schienenverkehr
- § 14 Mitglieder der Besatzungen in der Schifffahrt und im Luftverkehr
- § 15 Personen, die von ihrem Arbeitgeber mit Sitz in der EU oder EWR zur Erbringung einer Dienstleistung vorübergehend ins Bundesgebiet entsandt werden

Zustimmungen zu Beschäftigungen, die keine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzen²

- § 18 Saisonarbeiter
- § 19 Schaustellergehilfen
- § 20 Au-pair-Beschäftigte
- § 21 Haushaltshilfen in Haushalten mit Pflegebedürftigen
- § 22 Hausangestellte eines für einen begrenzten Zeitraum von seinem Arbeitgeber im Inland beschäftigten Ausländers
- § 23 Personen, die eine künstlerische oder artistische Beschäftigung ausüben sowie deren Hilfspersonal
- § 24 Praktische Tätigkeiten als Voraussetzung für die Anerkennung ausländischer Abschlüsse

ach
ng

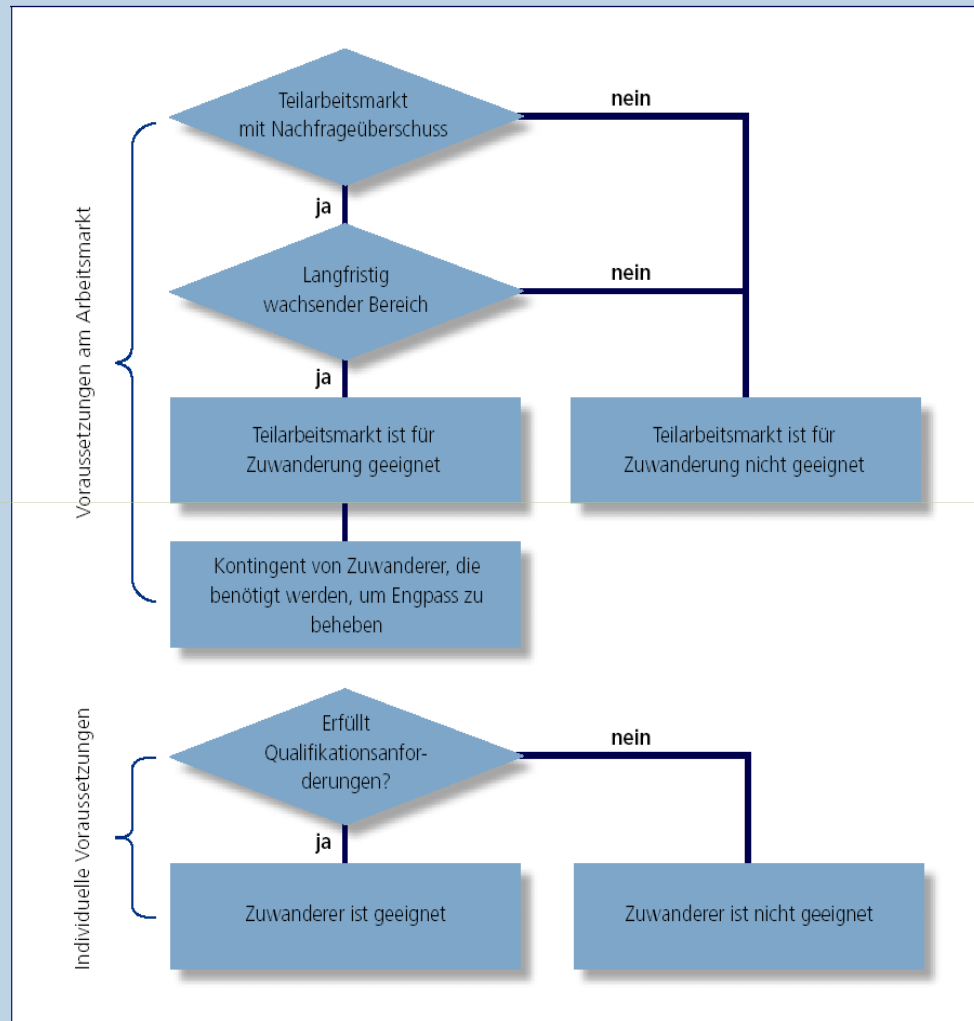
Zustimmungen zu Beschäftigungen, die eine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzen³

- § 26 Lehrkräfte zur Erteilung muttersprachlichen Unterrichts an Schulen; Spezialitätenköche
- § 27 IT-Fachkräfte; Fachkräfte, an deren Beschäftigung wegen ihrer fachlichen Kenntnisse ein öffentliches Interesse besteht; Absolventen einer Hochschule im Inland für einen angemessenen Arbeitsplatz
- § 28 Leitende Angestellte und Spezialisten eines im Inland ansässigen Unternehmens; Leitende Angestellte eines deutsch-ausländischen Gemeinschaftsunternehmens
- § 29 Fachkräfte in der Sozialarbeit für ausländische Arbeitnehmer
- § 30 Pflegekräfte
- § 31 Fachkräfte im Rahmen des Personalaustauschs innerhalb eines international tätigen Unternehmens

Internationale Trends

- Abschaffung von Arbeitsmarktprüfungen durch Kriterienkataloge (Quoten in I; Punktesysteme in NL u GB)
- Spezielle Anwerbeprogramme für Mangelbereiche z.B. IT Spezialisten in Frankreich u. D
- Neue temporäre Zuwanderungsmöglichkeiten
- Ausweitung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Saisonarbeiter
- Arbeitsmöglichkeiten für intern. Studierende; Wettbewerb um intern Studierende
- Legalisierungsmaßnahmen (F; NL; GB; USA u.a.)
- Bilaterale Anwerbeabkommen (z.B. NZ –Malaysia)

Vorschlag des Zuwanderungsrates für eine engpassorientierte Zuwanderungssteuerung



Vorschlag Punktesystem (UKZU), Maximum 100 Punkte

- Alter: 1 Punkt für jedes Lebensjahr unter 45, jedoch maximal 20 Punkte
- Höchster erreichter Ausbildungsabschluss: bis 30 Punkte
 - Hochschul- oder Fachhochschulabschluss: 20 Punkte
 - Qualifizierter Berufsabschluss, je nach Ausbildungsdauer: 5 bis 20 Punkte
 - Bonuspunkte: bis 10 Punkte
 - Besondere Nachfrage des Ausbildungsabschlusses am Arbeitsmarkt
 - Abschluss nach deutschem Bildungssystem
 - Promotion
 - Abschluss einer besonders renommierten Ausbildungseinrichtung
- Berufserfahrung und Zusatzqualifikation: bis 15 Punkte
 - Erfahrung (maximal 5 Jahre) im erlernten Beruf (bis 10 Punkte)
 - EDV-Kenntnisse
 - Fremdsprachenkenntnisse (Drittssprachen)
 - Führungserfahrung
- Gute Deutschkenntnisse: bis 20 Punkte
- Weitere Kriterien für gute Anpassungsfähigkeit: bis 15 Punkte
 - Qualifikation des Ehepartners (bis 5 Punkte)
 - Pro Kind 2 Punkte (bis 5 Punkte)
 - Arbeitsplatz(angebot) (5 Punkte)
 - Frühere oder derzeitige Aufenthalte in Deutschland (bis 5 Punkte)
- Eventuell: Wachsender Punktebonus für Personen aus EU-Beitrittsländern bis zur vollen Verwirklichung der Freiheiten des Binnenmarktes.

Quelle: Unabhängige Kommission Zuwanderung, op. cit, 94.

Alternativen zur Zuwanderung von Fachkräften

- Erhöhung der Frauenerwerbsquote
- Längere Lebensarbeitszeit
- Weiterbildung inländischer Arbeitnehmer
- Verkürzung der Ausbildungsdauer

Migrationspolitische Fehlwahrnehmungen

- Deutschland im Gegensatz zu anderen Einwanderungsländern keine lange Einwanderungsgeschichte
- Deutschland habe geringeren Anteil an Zuwanderern als klassische Einwanderungsländer
- Deutschland bisher keine effektive Steuerung der Migration
- Keine erfolgreiche Integration von Zuwanderern in Vergangenheit
- Arbeitsmarktmigration führt zu Lohnsenkungen u. höherer Arbeitslosigkeit
- Migranten belasten den Sozialstaat

Wer subventioniert wen?

(Quelle Straubhaar 2008: 13f.)

„Mit Hilfe so genannter „Generationenbilanzen“ lässt sich der Versuch unternehmen, die Nettobelastung bzw. -entlastung der öffentlichen Haushalte durch Zuwanderung vollständig intertemporal zu erfassen. Eine solche Generationenbilanz erfasst den gegenwärtigen Wert der von repräsentativen Individuen über ihren gesamten Lebenszyklus geleisteten Steuern und Abgaben sowie der erhaltenen Transferleistungen. Aktuelle Berechnungen der Generationenkonten von Zuwanderern und Deutschen ergeben, dass Ausländer(innen) zwar aufgrund im Durchschnitt niedrigerer Einkommen geringere Steuerzahlungen als gleichaltrige Deutsche leisten, gleichzeitig aber wegen ihres durchschnittlichen Altersvorteils von 10 Jahren, also einer insgesamt günstigeren Altersstruktur, auch weniger staatliche Transfers beziehen. Zwar schlägt die häufigere Arbeitslosigkeit hier im mittleren Alter der Generation stark negativ zu Buche, aber Ausländer treten im Durchschnitt früher in das Berufsleben ein, nehmen also das Bildungswesen weit weniger stark in Anspruch und beziehen am Ende ihrer Erwerbsbiographie deutlich niedrigere Renten als Deutsche. Im Durchschnitt über alle Altersgruppen ergibt sich eine erhebliche fiskalische Entlastung durch Zuwanderung.“

Fragen:

- Warum ist Bevölkerungsmehrheit in der Regel gegen mehr Zuwanderung?
- Warum folgen Regierungen oft nicht der Bevölkerungsmehrheit in Fragen der Zuwanderung?

Warum setzen sich Migrationsgegner in öffentlicher Meinungsbildung durch?

Die „Logik des kollektiven Handelns“ hilft zu erklären, wieso sich die Interessen von wenigen negativ Betroffenen gegen die Interessen der vielen Profiteure der Zuwanderung oft in weiten Teilen durchsetzen können:

Die relativ wenigen durch die Zuwanderung relativ stark negativ betroffenen Deutschen lassen sich leichter und wirkungsvoller organisieren als die relativ größere Masse der positiv Betroffenen, die aufgrund der individuell doch geringen Vorteile eher zum „Trittbrettfahren“ neigen dürften.

Entsprechend der unterschiedlichen Interessenlage werden Zuwanderungsbeschränkungen stärker ausfallen, als es gesamtwirtschaftlich effizient wäre.

Quelle: Olson (1965 , bzw. 1 968) nach Straubhaar 2008, 15.

Migrationspolitik als Folge pluralistischer Gruppeninteressen

Tabelle 5.3: A Factor Model of Immigration Policy Preferences (nach Freeman)

Productive Factors	Immigrants complement or supplement domestic labour	Demand for Policy
Land	complement	liberal
	substitute	no restrictionist incentives
Capital	complement	liberal
	substitute	no restrictionist incentives
Labour	complement	liberal
	substitute	restrictionist

Quelle: Freeman, 2000: 5, abgeleitet aus Kessler, 1997

Erklärungsansätze von Migrationspolitik

- Hinterzimmer: Lobbying, Interessensgegensätze kollektiver Akteure (pluralistischer, korporatistischer Ansatz)
- Gerichtssaal: Anwendung nationalen und internationalen Rechts (institutionalistischer Ansatz)
- Straße: NGOs, zivilgesellschaftliche Gruppen
- Human Agency wichtig neben strukturellen Faktoren

Institutionen der Zuwanderungs- und Asylpolitik in Deutschland

