

Braucht Deutschland Zuwanderung?

Rita Süßmuth

Spätestens ab dem Jahr 2013 wird Deutschland mit einem verstärkten Arbeitskräftemangel konfrontiert sein. Bereits heute ist bei einer hohen Arbeitslosigkeit gleichzeitig ein branchenspezifischer Arbeitskräftemangel festzustellen. Die demografische Entwicklung in Deutschland ist wie fast überall in Europa durch einen kontinuierlichen Bevölkerungsrückgang gekennzeichnet. Weltweit steigt die Mobilität der Menschen.

Vor dem Hintergrund der hohen Arbeitslosigkeit ist die Frage berechtigt, ob Deutschland überhaupt Zuwanderung braucht, insbesondere wenn es um Arbeitsmigration geht. Zuletzt suchten die Regierung und die Gesellschaft in den Jahren 2000 bis 2005 nach Klarheit. Nach einem gesamtgesellschaftlichen Konsensus im Jahre 2000 verwickelte sich die Politik in Streitigkeiten über die Regelung der Arbeitsmigration. Trotz deutlicher Fortschritte in Bereichen der Zuwanderung und Integration, z. B. durch die Einführung von Integrationskursen oder die Anerkennung von geschlechtsspezifischer Verfolgung, halten Regierung und Parlament eine Anwerbung und Zuwanderung von Arbeitskräften – von Ausnahmen abgesehen – für unverzichtbar.

Das im Jahr 2005 in Kraft getretene „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthaltes und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern“ (Zuwanderungsgesetz) beinhaltet einen Paradigmenwechsel. Deutschland versteht sich offiziell als Zuwanderungsland. Zusätzlich behandelt das Gesetz zum ersten Mal Zuwanderung und Integration im Rahmen eines Gesamtkonzepts. Die Zuwanderungssteuerung ermöglicht zunehmend Hochqualifizierten, Selbstständigen und Studierenden Aufenthalt und Arbeit in Deutschland. Aber der seit 1973 geltende Anwerbestopp wurde beibehalten. Weiterhin gilt der Grundsatz, dass Arbeitskräfte aus Drittstaaten in Deutschland grundsätzlich nicht arbeiten dürfen. Dieses Prinzip wird durch eine Vielfalt von Ausnahmeregelungen durchbrochen, wonach eine Beschäftigung in Deutschland möglich wäre. Migranten mit Zugang zum Arbeitsmarkt können einen offenen Arbeitsplatz nur dann besetzen, wenn weder ein Deutscher noch ein EU-Bürger verfügbar ist. Staatsbürger der neuen Beitrittsländer haben nun einen Vorrang gegenüber Bürgern aus Drittstaaten, dürfen aber nur über eine Ausnahmeregelung – enthalten in der so genannten Beschäftigungsverordnung – in Deutschland einer Beschäftigung nachgehen. Eine indirekte Zuwanderungssteuerung wird durch eine Vielfalt von Anwerbestopp-Ausnahmen geregelt. Diese Art der Steuerung hat ihre spezifischen Gründe, soll die Einheimischen und EU-Bürger schützen, schafft aber zugleich Probleme.

In der EU herrschen unterschiedliche wirtschaftliche Konstellationen und Beschäftigungssituationen. Bei all diesen Unterschieden gibt es eine vergleichbare demografische Entwicklung. Diese gemeinsame Herausforderung veranlasst die Europäische Kommission, sich intensiv mit dem Arbeitskräftebedarf der näheren Zukunft zu befassen. Der jüngste Vorschlag (Ende 2005) sieht vor, dass eine EU-weite Green Card für hochqualifizierte Arbeitsmigranten aus Drittstaaten

eingeführt wird, die praktisch als Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis in allen EU-Mitgliedsstaaten anerkannt würde. Der Justizkommissar Frattini argumentierte für eine solche Lösung auf EU-Ebene, da die EU für Hochqualifizierte attraktiver werden müsse und nur so bei Innovation, Forschung und Entwicklung eine führende Region der Welt bleiben könne. Deutschland ist nach wie vor der Meinung, dass diese Frage auf nationaler Ebene entschieden werden müsste.

Die Zuwanderungssteuerung der Arbeitsmigration ist ein sehr wichtiger Politikbereich. Ob wir in unserer Politik vorrausschauend oder rückwärtsgewandt agieren, wird Konsequenzen für die nächste und übernächste Generation haben. Als die Bundesrepublik Deutschland Arbeitskräfte anwarb (1955–1973), war das politische Denken sehr kurzfristig ausgerichtet. Personen mit geringer oder ohne Qualifikation wurden angeworben, um in Bereichen der Wirtschaft zu arbeiten, die inzwischen durch technischen Fortschritt zunehmend vom Beschäftigungsmarkt verschwunden sind. In der Zuwanderungssteuerung wurde nicht weiter bedacht, wie diese Migranten hier ein Leben aufbauen, ein Teil der Gesellschaft werden und Berufschancen in einer sich schnell verändernden Wirtschaft bekommen können. Die Steuerung der Arbeitsmigration heute ist stärker auf Restriktion als auf Öffnung angelegt. In einer globalisierten Welt sind aber weltoffene, innovative Gesellschaften die führenden Länder von morgen.

Einerseits sagen uns Medien und Politik, dass Deutschland die Zuwanderung eingrenzen muss angesichts hoher Arbeitslosenzahlen und fehlender Integration. Andererseits sagen uns Forschung und Praxis, dass Engpässe auf dem Arbeitsmarkt den Wirtschaftsaufschwung bremsen, zu wenige Kinder geboren werden und dass wir Zuwanderer dringend brauchen. Wem soll man Glauben schenken? Müssen wir uns vor zusätzlicher Zuwanderung schützen? Wollen zu viele Zuwanderer nach Deutschland kommen, oder sollen wir sie anwerben, damit unsere Rente in Zukunft noch gesichert ist? Braucht Deutschland Zuwanderung?

Meine Antwort ist, dass wir nicht nur Zuwanderer in 10 oder 15 Jahren brauchen, sondern eine bessere Steuerung der Zuwanderung von Arbeitsmigranten notwendig ist. Diese soll gezielt ausgerichtet sein und nicht durch Ausnahmeregelungen erfolgen. Branchenspezifische Engpässe sollen dabei gedeckt werden, um den Wirtschaftsaufschwung zu beschleunigen. Es geht um eine primär qualitativ ausgerichtete Zuwanderung, die den unterschiedlichen Erfordernissen entspricht. Es geht um eine gezielte Qualifizierung und Weiterbildung der zu Beschäftigenden in Deutschland. Wir brauchen eine veränderte, zukunftsorientierte Zuwanderungssteuerung für Arbeitsmigranten in Deutschland.

Prof. Dr. Rita Süßmuth ist Bundestagspräsidentin a. D., Mitglied der Global Commission on International Migration und war bis Dezember 2004 Vorsitzende des Zuwanderungsrates für Migration und Integration. e-mail: rita.suessmuth@bundestag.de