

**ÖFFENTLICHE ANHÖRUNG ZUM THEMA ZUWANDERUNG,  
INNENAUSCHUSS DES BUNDESTAGS, 16.1.2002  
EINGANGSSTATEMENTS KLAUS J. BADE**

**EINGANGSSTATEMENT ARBEITSMIGRATION**

Europa ist ein Einwanderungskontinent geworden und wird auf geregelte Einwanderung angewiesen bleiben. Dies bestätigen viele Einschätzungen vor dem Hintergrund des Forschungsstandes, der ‚Süßmuth-Bericht‘ der Unabhängigen Kommission Zuwanderung (S. 82) und aktuell erneut das Jahresgutachten 2001/02 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.<sup>1</sup>

In den europäischen Einwanderungsländern – und das sind heute alle EU-Länder - hat sich seit den 1990er Jahren eine Einsicht durchgesetzt: Grundvoraussetzung für die gesellschaftliche Akzeptanz der (in unterschiedlichem Umfang für notwendig erachteten) Zuwanderung und für die Integration von Zuwanderern in den Aufnahmegesellschaften sind - wie auch immer geforderte oder konzipierte – Steuerungssysteme für geregelte Zuwanderung.

Zugleich bedeutet quantitative und qualitative Steuerung bei starkem Zuwanderungsdruck immer auch eine Begrenzung der Zuwanderung.

Beidem trägt der Entwurf des Zuwanderungsgesetzes Rechnung: in Gestalt der steuernden Begrenzung wie in Gestalt der Integrationsförderung als Gesetzesauftrag, von der später zu reden ist.

Im Steuerungsbereich haben die begrenzenden Elemente eine große Dimension erreicht. Weitere Restriktionen und damit auch Selbstbindungen gehen auf Kosten der Flexibilität der Steuerung, auf Kosten weitsichtiger Steuerungsprogramme und auf Kosten der lebenspraktischen Umsetzbarkeit im Bereich von Zuwanderung und Integration, dem gegenüber nie vergessen werden darf, daß es sich hier um für menschliches Leben folgenreiche staatliche Systeme der Schicksalsverwaltung handelt.

Beispiele für die obwaltenden Restriktionen und Begrenzungen, die hier nicht im einzelnen zu vertiefen sind, reichen vom in Europa einmalig niedrigen Nachzugsalter über die (bislang nur für die Einbürgerung erforderlichen) sprachlichen und gesellschaftlichen Grundkenntnisse als Voraussetzung für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis bis hin zu gravierenden Einschränkungen im Flüchtlingsbereich, die in anderen Beiträgen angesprochen werden dürften.

Gleichwohl begrüße ich dieses Gesetz prinzipiell als eine bahnbrechende Politikwende 1. im Blick auf den - im Einzelnen noch verbesserungsfähigen - Entwurf zu einer ganzheitlichen gesetzlichen Gestaltung des Bereichs Migration durch ein umfassendes und integrales Regelsystem und

---

<sup>1</sup> „Niemand bestreitet mehr, daß Deutschland (wie die übrigen EU-Mitgliedsländer) Einwanderer braucht, damit das Erwerbspersonenpotential groß genug bleibt, um angemessene Wachstumsspielräume zu haben und einen hohen Lebensstandard zu sichern“ (Jahresgutachten 2001/02, S. 309, Abschn. 336).

2. im Blick auf die – im Einzelnen noch verbesserungsfähige - Formulierung des Integrationsauftrages nicht nur als politische, sondern auch als gesetzlich normierte Aufgabe (Staatszielbestimmung).

Insoweit bedauere ich, daß im migrationspolitischen Vorwahlkampf einige zuletzt noch ausgehandelte Zugeständnisse so stark in den Vordergrund der öffentlichen Diskussion gerückt worden sind, daß die grundlegenden Leistungen des neuen Regelwerks für Migration und Integration mitunter aus dem Blick geraten – von den (zumindest nominellen) Vereinfachungen in den Statusfragen über die Verschlinkung der Migrationsverwaltung bis hin zu der nicht mehr nur politischen, sondern nun auch gesetzlichen Akzeptanz von Integrationspolitik als einem Zentral- und Querschnittsthema der Gesellschaftspolitik.

In konzentriere mich in der gebotenen Kürze auf drei Punkte :

1. Arbeitslosigkeit einerseits - Arbeitskräftezuwanderung andererseits;
2. Zuwanderung im Punktesystem;
3. Zuwanderung und aufenthaltsrechtliche Illegalität.

### **1. Arbeitslosigkeit einerseits - Arbeitskräftezuwanderung andererseits**

Die simple Aufrechnung von einheimischen Arbeitslosen gegen erwerbstätige Zuwanderer ist ebenso hinreichend widerlegt wie die nicht minder simple Vorstellung, der demographische Wandel könne durch Zuwanderung balanciert werden.

Es gibt auch bei hoher Arbeitslosigkeit in bestimmten Bereichen und Grenzen Bedarf an einer Zuwanderung von qualifizierten und insbesondere hochqualifizierten Arbeitskräften, - soweit diese auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland nicht oder nicht schnell genug verfügbar bzw. mobilisierbar sind oder aber  
- aus dem Bereich des von Arbeitslosigkeit betroffenen Arbeitskräftepotentials nicht oder nicht schnell genug rekrutiert werden können.

Die Befriedigung dieses Bedarfs durch Zuwanderung ist auch nach dem im Gesetz vorgesehenen Regelverfahren unter Mitwirkung der Arbeitsverwaltung möglich.

Trotz hoher Arbeitslosigkeit besteht aber auch heute schon ein gewisser Bedarf an permanenter Zuwanderung, deren Deckung bei entsprechender Auswahl sogar zu einem Rückgang der Arbeitslosigkeit führen kann.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> In diesem Sinne zuletzt auch: Klaus F. Zimmermann u.a., Arbeitskräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit. Ein ökonomisches Zuwanderungskonzept für Deutschland, 2001, z.B. S. 265: „Eine wachstumshemmende Engpaßsituation kann beseitigt und zugleich gezielt Arbeitslosigkeit im Niedrigqualifikationsbereich abgebaut werden, weil der zusätzliche Einsatz von zuwandernden Fachkräften auch den vermehrten Einsatz von einheimischen Ungelernten bedingt.“ Vgl. S. 267: „Sind Zuwanderer gar zu einheimischen Arbeitnehmergruppen komplementär, dann werden diese bei vermehrtem Einsatz der ausländischen Arbeitskräfte produktiver und sind mehr gefragt. Es kommt also zu einem Rückgang der Arbeitslosigkeit.“ Zum gleichen Ergebnis kommt das Jahresgutachten 2001/02 des Sachverständigenrates (S. 309f., Abs. 336-338).

## 2. Zuwanderung im Punktesystem

Die Auswahl geschieht jenseits der unmittelbar bedarfsorientierten Zuwanderung sinnvollerweise durch ein Punktesystem, wie es – in sehr zurückhaltender Übernahme einer Leitidee des ‚Süßmuth-Berichts‘ der Unabhängigen Kommission Zuwanderung, aber auch des ‚Müller-Gutachtens‘ - in § 20 AufenthG-Entwurf skizziert wird. Es optimiert die Vorteile für das Zuwanderungsland und sollte frühestmöglich erprobt werden.<sup>3</sup>

Bei der Kritik am Punktesystem wird in der Regel übersehen bzw. ignoriert, daß es sich bei dem Auswahlverfahren nach § 20 AufenthG um ein optionales bzw. fakultatives Verfahren handelt, dessen Durchführung ausdrücklich an die vorherige Festsetzung einer Höchstgrenze durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zusammen mit der Bundesanstalt für Arbeit und mit Zustimmung des Bundesrates (Abs. 3) gebunden ist, wobei insbesondere auch die Arbeitsmarktsituation (Mitwirkung der Bundesanstalt für Arbeit) zu Grunde zu legen ist.

Ein geeignetes Verfahren ist unverzichtbar. Aus meiner Sicht ist das Punktesystem das transparenteste, berechenbarste und damit auch rechtsstaatlich begründbarste Auswahlssystem. Seine Implantation bedeutet die Einübung in ein für die Zukunft unabdingbares Regulierungsverfahren. Ein Verzicht auf eine solche Einübung wäre gleichbedeutend mit einer Reduktion der qualitativen Steuerungskompetenz auf das Niveau von bedarfsorientierter ‚Gastarbeiterpolitik‘ und mit einer Selbstschädigung in der globalen Konkurrenz um die Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte.

## 3. Zuwanderung und aufenthaltsrechtliche Illegalität.

Lange ist in diesem Land eine Art Unterschichtenimport betrieben worden – durch die Anwerbung von Un- und Angelernten (‚Gastarbeitern‘), durch mangelnde Hilfestellung bei am Arbeitsmarkt später unzureichender Qualifikation dieser Zuwanderer oder von im Wege der Familienzusammenführung nachfolgender Personen. Konsens besteht darin, daß in Zeiten von gerade im Bereich von An- und Ungelernten hoher Arbeitslosigkeit eine Förderung der Zuwanderung von schlecht oder gar nicht qualifizierten Arbeitskräften nicht in Frage kommen kann.

---

<sup>3</sup> Vgl. hierzu zuletzt Zimmermann 2001, z.B. S. 276: „Die Auswahl von permanenten Arbeitsmigranten im Rahmen eines Punktesystems bedarf einer intensiven Vorbereitung und Erprobung. Diese Aufgabe muß mit Priorität politisch angegangen werden, auch wenn ihre große Relevanz wahrscheinlich erst nach 2010 zum Tragen kommt, wenn eine selektive Zuwanderungspolitik als Element einer umfassenden Politik zur Bewältigung des demographischen Wandels und der daraus resultierenden Engpässe am Arbeitsmarkt unausweichlich wird. Dann müssen aber die Verfahren der Auswahl erprobt und eine internationale Reputation auf dem internationalen Arbeitsmarkt aufgebaut sein. Nur dann kann sich Deutschland eine gute Position unter den Zielländern qualifizierter Migranten sichern und die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt dauerhaft ausbauen.“ Diese Einschätzung bestätigt auch das Jahresgutachten 2001/02 des Sachverständigenrates (S. 310, Abs. 338): „Die Tatsache, daß die Zuwanderung ausländischer Fachkräfte nicht zahlenmäßig beschränkt werden soll, unterstützt der Sachverständigenrat ausdrücklich. Da in allen westlichen Industrieländern die Engpässe bei dieser Personengruppe groß sind, geht es darum, im internationalen Wettlauf um die ‚klügsten Köpfe‘ die Nase vorn zu haben. Junge und gut ausgebildete Fachkräfte zu einer Einwanderung nach Deutschland zu bewegen, kann auf Dauer nur gelingen, wenn sie hier ohne administrative Behinderungen Entfaltungsmöglichkeiten vorfinden und erkennen, daß sie zusammen mit ihren Familien als Bürger willkommen sind.“

Der entsprechende – in einigen Bereichen durch Schwarzarbeit bzw. illegale Ausländerbeschäftigung gedeckte - Bedarf kann vielmehr in starkem Maße aus den in der Arbeitslosigkeit geparkten Arbeitskräftepotentialen im Inland gewonnen werden, vorausgesetzt, daß es entsprechende (über die wichtige laufende Vermittlungsoffensive hinausreichende) arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Initiativen gibt, von zureichenden und zureichend evaluierten Qualifikationsmaßnahmen bis hin zur Eröffnung eines wohlfahrtsstaatlich gerahmten Billiglohnssektors (Stichwort Kombi-Löhne).

Illegale Beschäftigung ist durch arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Maßnahmen zwar ein Stück weit auszutrocknen. Aufenthaltsrechtliche Illegalität als solche ist aber nicht abzuschaffen und tendiert vielmehr dahin, mit zunehmender Abschottung zu wachsen. Das ist eine historische und aktuelle Erfahrung aller Einwanderungsländer. Es gilt also dafür Sorge zu tragen, daß auch in der Illegalität grundlegende Rechte, insbesondere Menschenrechte, gewahrt bleiben und Menschen, die in die Illegalität geratenen Personen aus humanitären Gründen helfen, nicht unter Strafbarkeitsrisiko oder gar Strafandrohung gestellt werden. Ich brähe das nicht zu vertiefen, weil es andere Positionspapiere gibt, die dies stärker in den Mittelpunkt stellen.

Osnabrück, 13.1.2002

Klaus J. Bade