

ESSAY

Besser auswählen

Das Zuwanderungsgesetz muss reformiert werden. Die dringend benötigten Fachkräfte lassen sich nur durch ein Punktesystem ins Land holen / *Von Klaus J. Bade*

Die große Koalition ringt in diesen Wochen um die Verbesserung des Zuwanderungsgesetzes. Bislang geht dies auf dem in aller Regel durch Schlachtenlärm gekennzeichneten Feld vergleichsweise geräuschlos ab. Das lässt darauf schließen, dass grundlegend neue Ergebnisse nicht zu erwarten sind. Sie wären aber nötig.

Das Zuwanderungsgesetz aus der rot-grünen Regierungszeit war ursprünglich einmal ein großer, in vieler Hinsicht muster-gültiger und moderner Entwurf, geeignet für Schritte in Siebenmeilenstiefeln. Dann aber wurde das Gesetz im parteipolitischen Hickhack mit den Bundesländern und der Union unter populistischer Begleitmusik kleinteilig zurechtverhandelt. Das Ergebnis war dennoch respektabel und immer noch eine nachgerade historische Zäsur im

„In Deutschland sind bei der Steuerung der Zuwanderung die Behörden unter sich“

Blick auf die historische Verspätung in Sachen Migrations- und Integrationspolitik, die bis dahin unter dem Tabu-Motto „Die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland“ gestanden hatte.

Aber nach der parteipolitischen Entbeinung des Gesetzesentwurfes fehlten entscheidende Stützen und Gelenkstellen, die das Gesetzeswerk auf Dauer belastbar und flexibel hätten halten können. Dazu gehörten einerseits das Punktesystem und andererseits der Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, kurz „Zuwanderungsrat“ genannt.

Das Punktesystem nach kanadischem Vorbild war schon von der Unabhängigen Kommission Zuwanderung unter Leitung von Rita Süßmuth vorgeschlagen und mit Abstrichen auch in den ersten Gesetzentwurf übernommen worden – der schon weitgehend fertig war, bevor die Kommission noch ihren Bericht abgeschlossen hatte, auf den das Gesetz bei seiner Vorstellung zurückgeführt werden sollte, woraus sich das unnachgiebige Drängen des seinerzeitigen Bundesinnenministers Otto Schily ergab. Das Punktesystem war ein hochflexibles Steuerungsinstrument: Zuwanderer mit Bleibeabsicht konnten sich nach Maßgabe klarer Kriterien bewerben, die vom Einwanderungsland nach dessen eigenen Interessen festgesetzt und immer wieder neu den eigenen Bedürfnissen angepasst werden konnten. Das sollte helfen, den ermittelten tatsächlichen Zuwanderungsbedarf ohne unnötige Konkurrenz zu befriedigen und die Integration über das Einfordern von entsprechenden Voraussetzungen zu erleichtern.

Die Kanadier, aber auch die Australier haben beste Erfahrungen mit diesem System gemacht, auch die Engländer führen es jetzt ein. In Deutschland hingegen wurde es, wie manche anderen Initiativen zuvor, als bloßes Instrument zur Flutung der Nation mit Einwandererströmen missverstanden und mit Totschlagargumenten bekämpft, bis es sturmreif am Boden lag. Es wurde in der letzten Verhandlungsrunde im Bundeskanzleramt im Sommer 2004 geopfert, um den Weg zum Gesetz freizumachen, auf dessen Verabschiedung der Bundesinnenminister ungeduldig drängte – wie auch der von ihm berufene Präsident des Nürnberger Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, das mit dem Gesetz einen außerordentlichen Kompetenzzuwachs erhalten sollte, aus verständlichen Gründen an der Verabschiedung des Gesetzes außerordentlich, ja nach eigenem Bekunden „wahnsinnig“ interessiert war.

Der unabhängige Zuwanderungsrat nun, der die Migrations- und Integrationspolitik kontinuierlich begleitend beraten sollte, war anfangs dem Rat der Wirtschaftsweisen gleichgestellt und damit gerade auch dem Bundesinnenministerium gegenüber beratungsbeauftragt. Doch wurde er schon im Gesetzentwurf schrittweise vorab herabgestuft, bis ihm nur noch die Beratung beim Punktesystem geblieben wäre, wodurch er so nahe an dieses heranrückte, dass er mit ihm stehen oder fallen musste.

Und so fiel der Zuwanderungsrat denn auch nach einem denunziativen publizistischen Gezerre, das mitgespeist wurde durch Indiskretionen von Politik- und Behördenvertretern, denen ein unabhängiger Rat ein Dorn im Auge war. Über Weihnachten 2004 wurde der Zuwanderungsrat mit individuellen Schreiben an seine Mitglieder und ohne Presseerklärung still abgeschaltet, im Januar war dies für die Medien schon eine Nachricht vom vergangenen Jahr. Während andere Länder, wie zuletzt erneut England, ihre seit langem bestehenden Beratungsgremien festigten oder mit zu-

sätzlichen Kompetenzen ausstatteten, gab Deutschland ein solches Hilfsmittel aus der Hand, und die Behörden waren wieder unter sich.

Nachdem das Punktesystem gekippt worden war, hatte der Zuwanderungsrat noch empfohlen, an dessen Stelle als eine Art steuerungspolitischer Rettungsring immerhin ein System der „Engpassdiagnose“ am Arbeitsmarkt zu erwägen. Dieses hätte die Möglichkeit geboten, bei nachweislichem und trotz längerer Bemühungen am inländischen Arbeitsmarkt nicht zu befriedigendem Arbeitskräftemangel gezielt einzelne branchenspezifische oder auch berufsgruppenspezifische Migrantenkontingente zuzulassen bis zu einer Obergrenze von 25 000 Zuwanderern pro Jahr.

Eine Maximalzahl in dieser Größenordnung war bei allen wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstituten durchaus gängig. Der Vorschlag wurde, wie zuvor das Punktesystem, von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern einhellig begrüßt – nicht hingegen von den innenpolitischen Streikern der damals noch informellen großen Koalition. Die Engpassdiagnose des Zuwanderungsrates wurde vielmehr erneut als migrationspolitischer Dammbreach verteufelt,

was umso leichter war, als annähernd zeitgleich mit der Vorstellung des Zuwanderungsberichts im Oktober 2004 Opel die Freistellung von mehreren Tausend Mitarbeitern ankündigte. Das unglückliche Zusammentreffen der beiden Informationen in den Medien besiegelte dann das Schicksal auch dieser Initiative.

Infolgedessen steht die Migrationspolitik in Deutschland heute ohne zentrales und flexibles Steuerungsinstrument da, während die Ab- und Auswanderung qualifizierter Kräfte kontinuierlich wächst und die Zuwanderung solcher Kräfte schrumpft. Das nun offenbar geplante zögerliche Herunterbasteln der Einwanderungshindernisse für Selbstständige (bisher müssen sie eine Million Euro investieren und zehn Arbeitsplätze schaffen) auf die Hälfte und der viel zu hoch angesetzten Mindestgehälter für Hochqualifizierte (bisher 84 000 Euro) um rund ein Drittel sind bestenfalls Tropfen auf einen heißen Stein. Es wäre an der Zeit für einen migrationspolitischen Befreiungsschlag, der den Steuerungsbereich für Zuwanderung entschieden erweitert.

Die meisten Zuwanderer mit Bleibeabsicht kommen unter dem Schutz unserer Gesetze –

per Familien- beziehungsweise Ehegattennachzug – als Spätaussiedler oder als Juden aus der Russischen Föderation. Bei der freien Zuwanderung stellen jährlich Hunderttausende von bloßen Saison- und Werkvertragsarbeitnehmern mit befristeten Verträgen die bei weitem größte Zahl. Der Steuerungsbereich für freie Zuwanderung mit Bleibeabsicht hingegen – für die es klare Kriterien nicht gibt – dürfte im Jahr 2005 auf maximal 20 000 geschrumpft sein. Das ist definitiv zu wenig.

Insoweit kann man den Verhandlungspartnern der kleinlauten großen Koalition nur den Mut wünschen, die von der informellen großen Koalition bei der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes gemachten Fehler rückgängig zu machen und das Gesetz mutig den deutlich gewandelten Herausforderungen anzupassen.

Der Autor ist Professor für Neueste Geschichte und Vorstand des interdisziplinären Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien an der Universität Osnabrück. Er war 2003/04 Stellvertretender Vorsitzender des Sachverständigenrates für Zuwanderung und ist Mitherausgeber des „Migrationsreports 2004“ (Campus)

Die Welt, 7.7.06