Brauchen wir Zuwanderung?

Jan C. Jugl

Was ist Zuwanderung?

Bevor die Frage danach gestellt wird, ob Deutschland „Zuwanderung" braucht, sollte der Begriff selbst klar sein: 2003 sind 768.975 Menschen nach Deutschland „zugewandert", zum Beispiel: Werkvertrags- und Saisonarbeitnehmer, EU-Binnenmigranten, ausländische Studierende, Spätaussiedler, Ehegatten und Familienangehörige aus Drittstaaten (also Ländern außerhalb der EU), rückkehrende deutsche Staatsbürger, jüdische Zuwanderer aus der ehemaligen UdSSR, Asylbewerber und Flüchtlinge oder Green Card Inhaber. Diese Menschen unterscheiden sich nicht nur stark in ihrer individuellen Motivation, nach Deutschland einzuwandern, sondern vor allem in ihrer teilweise völlig verschiedenen Rechtstellung, die sich in Art und Dauer ihres Aufenthaltstitels oder ihrer Zugangsberechtigung zu den sozialen Sicherungssystemen und dem Arbeitsmarkt zeigt.

Die Gestattung von Zuwanderung nach Deutschland erfolgt aus unterschiedlichen Motivationen heraus. Einige Formen der Zuwanderung werden durch internationale und grundgesetzliche Bestimmungen geregelt und lassen sich nur bedingt steuern. Bei der Zuwanderung aus wirtschaftlichen oder demographischen Gründen bestehen hingegen weite politische Handlungsspielräume, die Auseinandersetzungen um das neue deutsche Zuwanderungsgesetz waren daher auch in diesen Bereich sehr kontrovers.

Zuwanderung auf Grund von internationalen und sonstigen Verpflichtungen

Die folgenden Kategorien sind Beispiele für Flüchtlingsgruppen, für die die Frage danach, ob wir sie „brauchen", nicht lohnt – und wohl auch zynisch wäre –, da Deutschland aufgrund seines Grundgesetzes oder wegen internationaler Abkommen zu deren Aufnahme verpflichtet ist und je nach Gruppe keinen oder nur einen geringen Einfluss auf die Anzahl der zuwandernden Personen nehmen kann:

Gesellschaft – Wirtschaft – Politik (GWP) 3/2005, S. 343-352

Deutsche Staatsbürger

Deutsche Staatsbürger genießen nach Art. 11 des Grundgesetzes Freizügigkeit im ganzen Bundesgebiet und dürfen daher selbstverständlich auch nach Deutschland zurückwandern.

Flüchtlinge, Asylbewerber

In Artikel 16a stellt das Grundgesetz fest: „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht". Ursula Münch dazu:

„Die Verankerung des Asylrechts im Grundgesetz war die Reaktion auf die zurückliegenden Schreckensjahre des Nationalsozialismus. In diesen Artikel brachten die 65 Mitglieder des Parlamentarischen Rates ihre persönlichen Erfahrungen ein: Das Wissen, daß viele von ihnen nur überlebt hatten, weil sie ins Exil gegangen waren, andere Staaten ihnen also Asyl gewährt hatten, aber auch die Kenntnis, daß zehntausenden von Verfolgten diese Möglichkeit versperrt gewesen war, weil ihnen potentielle Zufluchtsstaaten aus egoistischen, nationalistischen Motiven die Aufnahme verweigert hatten." (Münch 1993: 17).

Zuwanderung wird in diesem Bereich vor allem aus humanitären und auch aus politischen Motiven heraus gestattet, ähnliches gilt für den Schutz anderer Flüchtlinge, die auf Grund von Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) oder auf Grund von EU-Verpflichtungen aufgenommen werden.

Spätaussiedler

Artikel 116 Abs.1 des Grundgesetzes garantiert deutschen Volkszugehörigen und deren Ehepartnern und Kindern aus Vertreibungsgebieten das Recht auf Zuwanderung. Nach stark steigenden Zugangszahlen Ende der 1980er Jahre wurden 1993 mit dem Asylkompromiss strengere Anforderungen an die Abstammung von Spätaussiedlern gestellt und eine Höchstgrenze für diese Form der Zuwanderung festgelegt.

EU-Bürger

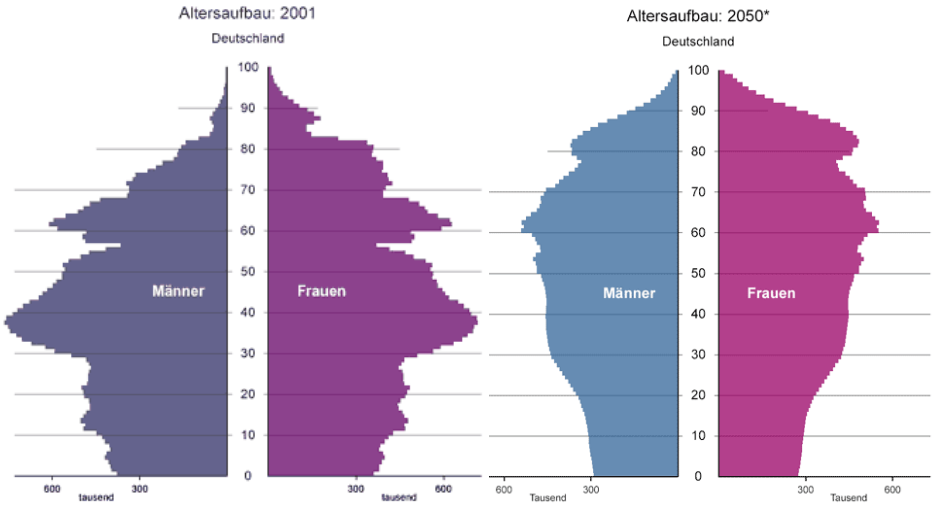
EU-Bürger haben aufgrund des EG-Vertrages besondere Rechte. Sie dürfen sich in Deutschland niederlassen und hier arbeiten.

Zuwanderung aus demographischen Gründen

Die deutsche Bevölkerung schrumpft, so rechnen uns Statistiker vor. Die Enquête-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik" des deutschen Bundestages kommt zu folgendem Schluss:

„Die Fertilität wird auf einem niedrigen Niveau verharren, die Lebenserwartung zunehmen. Eine zahlenmäßig kleinere Bevölkerung wird zu einer abnehmenden Bevölkerungsdichte führen mit starken regionalen Disparitäten. Die Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung ist voraussichtlich stärker als noch vor einigen Jahren angenommen. Selbst bei weiterhin kontinuierlich erfolgenden Zuwanderungen sind der Bevölkerungsrückgang und die Verschiebung der Altersstruktur nicht aufzuhalten, sondern allenfalls abzumildern. Immer weniger junge Menschen stehen immer mehr älteren Menschen gegenüber, und das Durchschnittsalter der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter sowie das der Bevölkerung insgesamt werden deutlich zunehmen“ (Bundestagsdrucksache 14/8800: 33).

Folgende Grafiken des Statistischen Bundesamtes zeigen die Bevölkerungszusammensetzung 2001 und 2050:



©: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2005
(http://www.destatis.de/basis/d/bevoe/bevoegra2.htm)

Rainer Münz prognostiziert für 2050:

„Massenarbeitslosigkeit und großzügige Vorruhestandsregelungen werden dann schon lange der Vergangenheit angehören. Das gegenwärtige Rentenniveau allerdings auch, sobald eine selbst alternde und schrumpfende Gruppe deutscher Beitragszahler immer mehr Menschen im Rentenalter erhalten muss. Das gilt vor allem für die Zeit nach 2020, wenn die Angehörigen der Babyboom-Generation voraussichtlich alle gleichzeitig in den Ruhestand gehen wollen. Das ist keineswegs nur ein Problem für Deutschlands Betriebe und die Rentenversicherung. Zugleich stellt sich die Frage, wer zukünftig Hilfe und Pflege für die rasch wachsende Zahl alter und gebrechlicher Menschen leisten wird“ (Münz 2001: 4).

In diesem Bereich lohnt sich die Frage, ob die entstehenden Lücken in der deutschen Erwerbsbevölkerung nicht durch vermehrte Zuwanderung junger Menschen kompensiert werden könnte. Eine Studie der UN rechnete im Jahr 2000 vor, dass die deutsche Bevölkerung bis 2050 nur dann konstant hoch bleiben könnte, wenn insgesamt ein Wanderungssaldo von 17,8 Millionen Personen nach Deutschland käme. Um das Verhältnis der über 60jährigen zu den 20-60jährigen konstant zu halten, wäre sogar ein Saldo von 188 Millionen Menschen nötig (Süssmuthkom-

mission 2001: 67f). Da sich das Wanderungssaldo durch Abzug der Auswanderung von der Zuwanderung errechnet, muss die tatsächliche Zuwanderung noch deutlich über diesen Zahlen liegen. Dazu der Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung", die unter dem Vorsitz der CDU-Politikerin Rita Süssmuth Vorschläge für ein Zuwanderungsgesetz gemacht hat:

„Zuwanderung in diesem Umfang ist weder realistisch noch wünschbar. Gegen ein solches Wanderungsvolumen sprechen unter anderem arbeitsmarkt- als auch integrationspolitische Gründe".

Die Kommission ist daher der Auffassung,

„dass Zuwanderung, wenn sie in einem politisch und gesellschaftlich vertretbaren Rahmen erfolgen soll, die demografische Entwicklung nicht entscheidend aufhalten kann. Sie kann lediglich einen begrenzten Beitrag dazu leisten, den Bevölkerungsrückgang abzufedern". (Süssmuth-Kommission 2001: 67f)

Auch der Städte- und Gemeindebund nahm 2001 Stellung zum demographischen Wandel und stellte bezugnehmend auf die oben genannten Statistiken fest:

„Dies macht ganz deutlich, dass wir Zuwanderung brauchen. Das Boot ist nicht voll, sondern demnächst halb leer und wir werden es alleine nicht rudern können. Dies müssen wir auf allen politischen Ebenen den Menschen klar machen, die in ihrer Breite darauf in keiner Weise vorbereitet sind." (DSTGB 2001)

Nach der Meinung einiger Wissenschaftler muss über eine besonders große Zuwanderung aus demographischen Gründen gar nicht nachgedacht werden, weil sie eine deutlich weniger dramatische Entwicklung erwarten, so zum Beispiel Gerd Bosbach, einstiger Mitarbeiter des Statistischen Bundesamtes und Professor für Statistik, Mathematik und Empirik an der Fachhochschule Koblenz. Angesprochen auf die Einschätzung der Bundesregierung, Deutschland befände sich vor einer dramatischen Veränderung der Bevölkerungszusammensetzung, meint Bosbach:

„Es ergibt sich eine Dramatik, indem man nur auf einen einzelnen Punkt schaut: die wachsende Zahl älterer Menschen. Und dann kommt das Argument, dass die Erwerbsfähigen in Zukunft die Alten nicht mehr ernähren können. Dabei wird der Gesamtzusammenhang der Entwicklung vollständig übersehen […] So wie es für 2050 vorausberechnet wurde, muss es nicht kommen! Jede Prognose gilt nur bis zu unvorhergesehenen Brüchen in der Entwicklung […] Was hätte man 1950 bei einer Prognose für 2000 alles übersehen? Antibabypille, Trend zur Kleinfamilie, Zuwanderung aus südlichen Ländern und nicht zuletzt der Zusammenbruch des Ostblocks mit der Zuwanderung vieler Aussiedler" (Süddeutsche Zeitung, 07.03.2004). Bosbach empfiehlt „Familienfreundliche Politik und Zuwanderung. Die Geburtenhäufigkeit lässt sich zumindest beeinflussen, den Zuzug von Ausländern kann man sogar steuern. In Frankreich ist es von 1993 bis 2000 mit einer familien- und kinderfreundlichen Politik gelungen, die Anzahl der Kinder pro Frau von 1,65 auf 1,88 zu erhöhen" (Süddeutsche Zeitung, 07.03.2004). Zuwanderung ist gerade in Zeiten hoher Arbeitslosenquoten höchst umstritten, Bosbach meint jedoch: „Das ist halb so wild, wenn die Zuwanderung flexibel geregelt wird. In Zeiten, in denen bei uns eine hohe Arbeitslosigkeit herrscht, sollte es weniger Arbeitskräfte-Zuzug geben als in Zeiten, wo es zu wenig Arbeitskräfte gibt. Aber zu einem großen Teil wird sich das ohnehin selbst steuern: In ein Land mit hoher Arbeitslosigkeit werden weniger Zuwanderer ziehen wollen als in ein Land, in dem sie auf dem Arbeitsmarkt gebraucht werden." (Süddeutsche Zeitung, 07.03.2004).

Eine klare Ablehnung von Zuwanderung aus demographischen Gründen verbunden mit einer sehr pessimistischen Zukunftsprognose kommt vom bayerischen Innen-

ministerium aufgrund eines Gutachtens von Herwig Birg, einem Bevölkerungswissenschaftler aus Bielefeld:

„Die Zahl der Zugewanderten und ihrer Nachkommen wächst in Folge ihrer für die Geburtenzahl günstigen Altersstruktur trotz der angenommenen Angleichung der Geburtenrate an das niedrigere Niveau der deutschen Bevölkerung stark, während die deutsche Bevölkerung schrumpft. Für das Jahr 2050 ergibt sich für die alten Länder eine Bevölkerung von 39,5 Mio. Deutschen und 17,4 Mio. Zugewanderten. Hinzu kommt, dass in den jüngeren Altersklassen der Anteil der Zugewanderten und ihrer Nachkommen schneller als in der Gesamtbevölkerung steigt, wobei erhebliche regionale Unterschiede bestehen werden. In vielen Großstädten wird schon ab 2010 der Anteil der Zugewanderten bei den unter 40jährigen die 50-Prozent-Schwelle erreichen bzw. überschreiten. Dann stellt sich die Frage, wie sich Deutsche in eine neue Mehrheitsgesellschaft von Zuwanderern integrieren können." (Staatsministerium 2002: 3)

Zuwanderung aus wirtschaftlichen Gründen

Fehlen in bestimmten Branchen der deutschen Wirtschaft Arbeitskräfte und können diese nicht kurzfristig gefunden werden, schadet das den betroffenen Betrieben. Während eine gewisse Konkurrenz der Unternehmen um Arbeitskräfte normal ist, entstehen immer wieder Engpässe in spezifischen Branchen, die nicht kurzfristig ausgeglichen werden können. Sollten die demographischen Bevölkerungsveränderungen tatsächlich so dramatisch werden, wie errechnet wurde, entstünden zwangsläufig Engpässe auf dem Arbeitsmarkt. Nicht erfolgte Zuwanderung aus demographischen Gründen könnte so in einigen Jahren zu einem stärkeren Bedürfnis nach Zuwanderung aus wirtschaftlichen Gründen führen.

In der Geschichte der Bundesrepublik gab es bereits mehrere Phasen, in denen Engpässe auf dem Arbeitsmarkt durch Zuwanderung ausgeglichen wurden:

Kriegsende: Flüchtlinge und Vertriebene

Nach Kriegsende kamen ca. 12,5 Millionen Flüchtlinge und Vertriebene nach Deutschland und ließen sich nieder.

„Die Probleme der Integration dieser Massen von Zuwanderern schienen in dem durch massive Zerstörungen gekennzeichneten, verkleinerten und übervölkerten Nachkriegsdeutschland kaum lösbar. Immerhin waren am Ende des Krieges mehr als vier Millionen Wohnungen ganz oder teilweise zerstört. Das entsprach mehr als einem Fünftel des gesamten Vorkriegsbestandes. Hinzu kamen die Probleme der Nahrungsmittel- und Güterversorgung. Erst die anhaltende Hochkonjunktur des ‚Wirtschaftswunders' seit Anfang der 1950er Jahre ermöglichte die wirtschaftliche und soziale Integration der Flüchtlinge, Vertriebenen und der mindestens 2,7 Millionen Zuwanderer aus der DDR zwischen 1949 und dem Mauerbau 1961"(Oltmer 2005). „Ohne die Flüchtlinge wäre also schon in den 50er Jahren ein erhebliches Defizit an Arbeitskräften entstanden. So kann man zusammenfassend und zugespitzt in beide Richtungen gleichermaßen argumentieren: Ohne das ‚Wirtschaftswunder' wäre die Integration der Flüchtlinge und Vertriebenen, ohne deren zusätzliches Arbeitskräftepotential wäre das ‚Wirtschaftswunder' nicht möglich gewesen" (Herbert 2003: 195). Trotz der hohen Zugänge nach dem Krieg entstand in den 1950er Jahren eine erneute Verknappung von Arbeitskräften. Zwar lag die Arbeitslosenquote bereits bei 5,1%, allerdings gab es starke regionale Unterschiede: „In Baden-Württemberg lag sie nur bei 2,2%, in Nordrhein-Westfalen bei 2,9%, in Schleswig-Holstein hingegen bei 11,1%. Am 30. September 1955 betrug

die Arbeitslosigkeit bei Männern im Bundesdurchschnitt nunmehr 1,8% – das hieß: jedenfalls die problemlos mobilisierbaren deutschen Arbeitskräfte waren in den wirtschaftlich starken Regionen nahezu vollständig beschäftigt. Da die Wirtschaftsprognosen auf ein weiterhin starkes Wirtschaftswachstum verwiesen, war mit einem regionalen Arbeitskräftemangel in absehbarer Zeit zu rechnen." (Herbert 2003: 202).

Gastarbeiter

Um dem entstehenden Arbeitskräftemangel entgegenzuwirken, begann die deutsche Regierung eine Politik der gezielten Anwerbung von Arbeitskräften aus dem Mittelmeerraum. Der Zuwanderung lag das so genannte „Rotationsmodell" zu Grunde, Arbeitskräfte sollten nur für einen festen Zeitraum einreisen dürfen und sollten dann durch neue Arbeiter ersetzt werden, um eine Ansiedlung zu verhindern. Diese Praxis prägte den Begriff des „Gastarbeiters".

„Anwerbeverträge für Arbeitskräfte wurden zunächst mit Italien (1955), Spanien und Griechenland (1960) und später auch mit der Türkei (1961), Marokko (1963), Portugal (1964), Tunesien (1965) und Jugoslawien (1968) geschlossen. Die Anwerbepolitik […] [sollte] den Arbeitskräftemangel bestimmter Industriezweige der bundesdeutschen Nachkriegsökonomie ausgleichen […]. Die überwiegend männlichen, jungen Angeworbenen lebten damals ohne Familienangehörige in Baracken oder Sammelunterkünften. Sie arbeiteten meist in der Industrie auf Stellen, die wegen des relativen Überhanges an Arbeitsplätzen und des steigenden Anspruchsniveaus einheimischer Arbeitnehmer immer seltener mit diesen besetzt werden konnten. Die „Gastarbeiter" übernahmen während des Wirtschaftswunders, aber auch in Zeiten der Rezessionen wichtige Ersatz-, Erweiterungs- und Pufferfunktionen." (Reißland 2005).

Zwar wurde die Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer vor allem mit ihrer wirtschaftlichen Notwendigkeit gerechtfertigt, daneben existierten jedoch auch politische Motive:

„Zumindest anfangs waren für die gezielte Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte aus Staaten außerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) außenpolitische Gründe maßgeblich, wie zum Beispiel das Interesse Deutschlands an einer Rückkehr in die internationale Staatengemeinschaft und der Wunsch Italiens nach einer geregelten Beschäftigung von Arbeitskräften aus den südlichen Regionen im Ausland. Später wurde die Anwerbung vor allem deshalb fortgesetzt, weil der zuvor beständige Zuzug von Arbeitskräften aus der DDR mit dem Bau der Berliner Mauer im August 1961 abrupt beendet worden war." (Sachverständigenrat 2004: 125f).

Mit Einsetzen der ersten großen Rezessionen in der Nachkriegszeit stoppte die Bundesregierung ihre Anwerbeprogramme:

„In Folge der wirtschaftlichen Rezession ging allein zwischen 1966 und 1969 die Ausländerbeschäftigung um rund ein Drittel auf 0,9 Millionen zurück. Nach einem zwischenzeitlichen Anstieg sank die Zahl im Zuge des Ölpreisschocks von 1973 und der darauf folgenden Weltwirtschaftskrise erneut. 1973 wurde von der damaligen Bundesregierung der so genannte Anwerbestopp erlassen, um die staatlich organisierte Arbeitsmigration zu beenden und den Ausländerzuzug zu stoppen." (Reißland 2005).

Ein bürokratisches Monster: Die Anwerbestoppausnahmeverordnung

„Bereits kurz nach dem Erlass des Anwerbestopps von 1973 wurde deutlich, dass trotz zunehmender Arbeitslosigkeit in einigen Bereichen der Arbeitskräftebedarf aus dem Ausland gedeckt

werden musste. Um dies (und auch bestehende bilaterale Abkommen) erfüllen zu können, wurde zunächst ein Ausnahmekatalog für die Einreise und den Aufenthalt ausländischer Arbeitnehmer erstellt. Dieser wurde 1991 durch die Anwerbestoppausnahmeverordnung ASAV und die Arbeitsaufenthalteverordnung AAV abgelöst, die in der Folge mehrfach novelliert wurden. Weitere Lockerungen des generellen Arbeitsverbots erfolgten aufgrund außenpolitischer Erwägungen im Zusammenhang mit den politischen Veränderungen in den Staaten Mittel- und Osteuropas seit Beginn der 1990er Jahre. Durch die Möglichkeit der befristeten Entsendung von Erwerbspersonen sollten diese Staaten bei der marktwirtschaftlichen Umgestaltung ihrer Wirtschaftssysteme unterstützt und eine stärkere wirtschaftliche Zusammenarbeit gefördert werden." (Sachverständigenrat 2004: 129).

Die umfangreichen Ausnahmen vom generellen Anwerbestopp haben zwischen 1973 und 2005 ein schier unüberschaubares Geflecht von rechtlichen Zugangsmöglichkeiten zum Arbeitsmarkt geschaffen. Die betroffenen Zuwanderer mussten auf dem Weg zur Arbeitserlaubnis enorme bürokratische Hürden nehmen, Unternehmen konnten häufig nicht selbst beurteilen, wie sie dringend benötigte Arbeitnehmer aus dem Ausland werben konnten. Politisch steuerbar war Zuwanderung kaum noch. In Summe haben im Jahr 2003 insgesamt 372.254 Zuwanderer eine Arbeitserlaubnis erhalten, ein Großteil davon waren Saisonarbeitnehmer aus Osteuropäischen Staaten, die für längstens drei Monate in Deutschland gearbeitet haben, z.B. in der Gastronomie oder in der Landwirtschaft. Von einem „Anwerbestopp" kann bei diesen Zahlen nicht gesprochen werden.

Ein neues Zuwanderungsrecht für Deutschland

Ist Deutschland ein Einwanderungsland?

Arbeitsmarktzuwanderung nach Deutschland gibt es, seit es die Bundesrepublik gibt. Ob Deutschland deswegen Einwanderungsland ist, oder nicht, darüber wurde in der Vergangenheit heftig und gerne gestritten:

Pro	Contra
„Wir sind Einwanderungsland." Lothar Späth (CDU), Ministerpräsident von Baden-Württemberg, 1979	„Die Bundesrepublik soll und will kein Einwanderungsland werden." Bundeskanzler Helmut Schmid (SPD), 1981
„Die Kommission stellt fest, dass Deutschland – übrigens nicht zum ersten Mal in seiner Geschichte – ein Einwanderungsland geworden ist." Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung, 2001	„Wir müssen klarstellen, dass Deutschland kein Einwanderungsland ist und auch nicht werden soll." Bundesinnenminister Manfred Kanther (CDU), 1996
„Die Bundesrepublik Deutschland war Einwanderungsland, ist Einwanderungsland und wird auch in der Zukunft Einwanderungsland sein." Peter Müller (CDU), Ministerpräsident des Saarlandes, 2002	„Deutschland ist kein klassisches Einwanderungsland und kann es aufgrund seiner historischen, geografischen und gesellschaftlichen Gegebenheiten auch nicht werden." Positionspapier von CDU/CSU, 2001

Quelle: http://www.br-online.de/alpha/deutschklasse/hintergrund/

„Seit 1955 sind 31 Millionen Menschen nach Deutschland eingewandert. 22 Millionen haben unser Land verlassen. Die Nettozuwanderung liegt bei 200.000 Personen jährlich. Deutschland

nimmt, bezogen auf die Einwohnerzahl, zwei bis drei Mal mehr Einwanderer auf als die USA. Mit neun Prozent der Wohnbevölkerung ist der Ausländeranteil in Deutschland doppelt so hoch wie im EU-Durchschnitt. Die Bundesrepublik ist ein Einwanderungsland, zögert aber seit Jahrzehnten, daraus die rechtlichen Konsequenzen zu ziehen." (Wolf Lepenies, Süddeutsche Zeitung vom 9.8.2003).

Entbürokratisierung der Anwerbestoppausnahmeverordnung: die GreenCard

Im Februar 2000 forderte der Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien von der Bundesregierung die Zulassung von 30.000 IT-Fachleuten aus nicht-EU-Staaten um die vom Bundesverband angegebene Lücke von 75.000 Fachkräften zumindest teilweise schließen zu können. Bundeskanzler Gerhard Schröder verkündete daraufhin im August 2000 die Einführung einer GreenCard für 20.000 IT-Spezialisten, die erstmals seit Verhängung des Anwerbestopps die gezielte Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer ermöglichen und deutlich unbürokratischer machen sollte. Selbst im eigenen Kabinett jedoch wurde der Vorschlag kontrovers diskutiert. Die Meinungen reichten von klarer Zustimmung durch die Bildungsministerin Edelgard Bulmahn: „Wir können nicht zulassen, dass Unternehmen ins Ausland abwandern, nur weil wir einen Engpass an hochqualifiziertem Personal in der Informationstechnologiebranche haben" (vgl. Martin 2001: 2) bis zu klarer Ablehnung durch den damaligen Wirtschaftsminister Walter Riester: „Wir können keine generelle internationale Öffnung unseres Arbeitsmarktes zulassen. Wir haben über 4 Millionen Arbeitslose, unter ihnen sehr qualifizierte Menschen aus der Informationstechnologiebranche" (vgl. Martin 2001: 2).

Die Gewerkschaften zum Beispiel lehnten die GreenCard mehrheitlich ab, wie folgende Aufstellung zeigt. Die IGMetall reagiert darin auf gängige Argumente für die Einfügung einer GreenCard:

„Pro: Deutschland fehlen nach Angaben des Bundesverbands Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien (Bitkom) 75.000 Stellen in der IT- und Telekommunikationsbranche. In Deutschland gibt es so viele qualifizierte Fachleute nicht.
Contra: Die Zahl von 75.000 offenen Stellen ist zu hoch. IT-Fachkräfte aus dem Ausland braucht man hier nicht: 32.000 EDV-Experten und 54.000 Ingenieure suchen derzeit einen Job. Wenn sie nicht über das gerade benötigte Wissen verfügen, müssen zuerst Arbeitslose qualifiziert werden.
Pro: Es muss schnell gehen, das Personal nach Deutschland zu holen. Menschen jetzt noch auszubilden, dauert zu lange. Wenn nicht rasch etwas passiert, verpasst Deutschland den Anschluss in der Kommunikationsindustrie und beim Internet.
Contra: Wenn es einen Mangel an Fachkräften gibt, sind die Arbeitgeber selbst schuld. Sie haben in den vergangenen Jahren die Ausbildung vernachlässigt und viele Tausende Beschäftigte entlassen oder in den vorzeitigen Ruhestand geschickt […]" (vgl: IGMetall 2005).

Die Ablehnung der GreenCard in der Bevölkerung (zeitweise lehnten sie 56% der Bevölkerung ab, nur 37% stimmten zu (vgl. Martin 2001: 2)) wurde von den Oppositionsparteien CDU und CSU aufgegriffen:

„Der CDU-Spitzenkandidat in Nordrhein-Westfalen, Jürgen Rüttgers, will die Kritik an der ‚Green-Card' zum Thema des Wahlkampfes [Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen 2000, JCJ] machen. CDU-Generalsekretärin Angela Merkel unterstützt Rüttgers Slogan ‚Kinder statt Inder an die Computer'" (Berliner Zeitung, 9.3.2000). Rüttgers unsägliche „Kinder statt Inder"-

Kampagne wurde zum Teil scharf kritisiert: „Sprüche wie ‚Kinder statt Inder' sind einer Industrienation unwürdig" (Präsident des Bundesverbandes der deutschen Industrie Henkel, dpa vom 20.3.2000); „Der ehemalige Zukunftsminister redet an den Erfordernissen des Fachkräftemangels vorbei. Seine Äußerungen sind nach meiner Beurteilung lediglich parteipolitisch begründet". (Arbeitgeberpräsident Hundt, Bild am Sonntag, 13.3.2000); „Ich halte das für eine ziemlich starke verbale Entgleisung. Es ist mir gleichgültig, welcher Nationalität ein solcher Fachmann ist. Wenn er deutschen Firmen helfen kann, sich im Weltkonzert der neuen Technologien zu behaupten, dann ist er für mich höchst willkommen." (Präsident des Deutschen Industrie- und Handelskammertags Stihl, Berliner Morgenpost vom 16.3.2000).

Die GreenCard-Regelung, die eine Ausreise der Antragsteller nach spätestens 5 Jahren festlegte, ist mit dem 31.12.2004 abgelaufen und wurde durch die Regelungen im neuen Zuwanderungsgesetz ersetzt. Die „Compterwoche" schrieb am 10.1.2005: „Bis heute wurde sie [die GreenCard, JCJ] in 12875 Fällen für die erstmalige, in 4020 für die erneute Beschäftigung (Arbeitgeberwechsel) und in 1719 Fällen für die Fortsetzung der Beschäftigung erteilt"

Das Zuwanderungsgesetz

Das Zuwanderungsgesetz, das am 1.1.2005 in Kraft getreten ist, sollte nach den Vorstellungen der Unabhängigen Kommission Zuwanderung, der SPD und der Grünen ursprünglich ein Punktesystem verbunden mit einer an Arbeitsmarktbedürfnissen orientierten Höchstquote enthalten. Zuwanderer hätten für bestimmte Kriterien wie Alter, Berufserfahrung, Ausbildung oder Sprachkenntnisse Punkte bekommen. Ab einer bestimmten Punktezahl hätten sie sich mit ihren Familien in Deutschland niederlassen können, ohne einen konkreten Arbeitsplatz in Aussicht zu haben. CDU/CSU und die FDP lehnten ein solches System jedoch ab. In den langen Verhandlungen um das Gesetz blieb es letztendlich bei einer Beibehaltung des Anwerbestopps, allerdings wurden Öffnungsklauseln verabschiedet:

„Die Kernpunkte bei der Arbeitsmigration: Der generelle Anwerbestopp bleibt bestehen. Ohne Stellenzusage soll kein Ausländer nach Deutschland kommen können. Nur herausragende Wissenschaftler und Top-Manager sollen eine unbefristete Arbeitserlaubnis erhalten. Selbstständige erhalten eine Aufenthaltserlaubnis, wenn sie eine Million Euro investieren, mindestens zehn Arbeitsplätze schaffen und die Behörden die „Geschäftsidee" des Ausländers goutieren." (Süddeutsche Zeitung, 17.6.2004)

Zuwanderungsbedarf 2005

„Der Zuwanderungsrat schlägt für das Jahr 2005 die Anwerbung von 25.000 zusätzlichen ausländischen Arbeitskräften vor, um Engpässe auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu schließen. Vor allem im Gesundheitsbereich, im Ingenieurwesen sowie bei Banken und Versicherungen bestehe Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften" (Die Welt, 20.10.2004)

„Der innenpolitische Sprecher der Unionsfraktion, Hartmut Koschyk, kritisiert das Gutachten als ideologisch überfrachtet und vom ‚Willen durchzogen, die Zuwanderung nach Deutschland massiv auszuweiten'. Die Vorschläge von Rita Süssmuth müßten die qualifizierten deutschen und ausländischen Beschäftigten in unserem Land, ‚die gerade in diesen Tagen um ihren Arbeitsplatz bangen, als Hohn empfinden'" (Die Welt, 20.10.2004)

Fazit

Zuwanderung nach Deutschland hat es immer gegeben. Vor allem in den Zeiten des Wirtschaftswunders haben Millionen von „Gastarbeitern" geholfen, den Wohlstand Deutschlands zu mehren. Jedes Jahr arbeiten hunderttausende Arbeiter aus Osteuropa in der deutschen Landwirtschaft und in der Gastronomie ohne die viele Betriebe vor großen Problemen stünden. Diesen Bedarf wird es wohl auch weiterhin geben, daher brauchen wir Zuwanderung. In wie weit eine entsprechende Bildungspolitik in der Lage wäre, die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes frühzeitig zu erkennen und entsprechend auszubilden, sei dahingestellt, solange dies jedoch nicht der Fall ist, wird auch die Zuwanderung von Qualifizierten und Hochqualifizierten nötig sein – immer dann, wenn in spezifischen Sektoren Arbeitskräfte fehlen.

Literatur

Bayerisches Staatsministerium des Inneren (Staatsministerium) 2002: „Auswirkungen und Kosten der Zuwanderung nach Deutschland – Kurzfassung des Gutachtens und Bewertung der Bayerischen Staatsregierung", in: http://www.stmi.bayern.de/imperia/md/content/stmi/buergerundstaat/auslaenderrecht/birg_kurz.pdf

Deutscher Städte- und Gemeindebund (DSTGB) 2001: Thesenpapier Zuwanderung nicht ohne Integration, Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städte- und Gemeindebundes vom 25.04.01 in Schleswig, in: /www.dstgb.de/index_inhalt/homepage/artikel/inhalt/brennpunkte/zuwanderung/aktuell/dstgb_thesenpapier_zuwanderung_nicht_ohne_integration/

Herbert, Ulrich 2003: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.

IGMetall 2005: Nachrichten: Greencard – Was spricht für die Greencard, was dagegen?, in: http://www.igmetall.de/nachrichten/greencard/argumente.html

Martin, Philip 2001: German Green Cards, in: http://www.aicgs.org/Publications/PDF/greencrd. pdf

Münch, Ursula 1993: Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.

Münz, Reiner 2001: Geregelte Zuwanderung: eine Zukunftsfrage für Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), B43/2001, S. 3-6.

Oltmer, Jochen 2005: Zuwanderungen nach dem 2. Weltkrieg, Bundeszentrale für politische Bildung, Dossier Migration und Integration in Deutschland, in: http://www.bpb.de/themen/8T2L6Z,0,0,Migration_und_Integration_in_Deutschland.html

Reißland, Carolin 2005: Von der Gastarbeiter-Anwerbung bis zum Zuwanderungsgesetz, Bundeszentrale für politische Bildung, Dossier Migration und Integration in Deutschland, in: http://www.bpb.de/themen/8T2L6Z,0,0,Migration_und_Integration_in_Deutschland.html

Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration 2004: Jahresgutachten 2004, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.

Kommentierte Links zum Thema:

Webseite mit umfangreichen Informationen zur Gastarbeiteranwerbung in Deutschland: http://www.angekommen.com/index.html

Webseite des Innenministeriums zum Zuwanderungsgesetz: www.zuwanderung.de

Sehr ausführliches Dossier zum Thema „Migration und Integration in Deutschland" der Bundeszentrale für politische Bildung: http://www.bpb.de/themen/8T2L6Z,0,0,Migration_und_Integration_in_Deutschland.html

Statistiken zur Bevölkerung in Deutschland des Statistischen Bundesamtes: http://www.destatis.de/themen/d/thm_bevoelk.php