

Untersuchungen des
Rheinisch-Westfälischen Instituts
für Wirtschaftsforschung
Heft 43

**Arbeitsmarktsteuerung der
Zuwanderung –
neuere deutsche Ansätze
und internationale Erfahrungen**

Herausgegeben von

Ullrich Heilemann und Hans Dietrich von Loeffelholz



Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Vorstand: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D. (Präsident),
Prof. Dr. Ullrich Heilemann (Vizepräsident)
Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat: Heinrich Frommknecht (Vorsitzender); Eberhard Heinke,
Dr. Dietmar Kuhnt, Dr. Henning Osthues-Albrecht (stellv. Vorsitzende); Prof.
Dr.-Ing. Dieter Ameling, Manfred Breuer, Prof. Dr. Walter Eberhard, Prof. Dr.
Harald B. Giesel, Marianne Halstrick-Schwenk, Dr. Thomas Köster, Hartmut
Krebs, Rolf Hermann Nienaber, Heinz Putzhammer, Dr. Günter Sandermann,
Dr. Gerd Willamowski

Forschungsbeirat: Prof. David Card, Ph.D., Prof. Dr. Clemens Fuest, Prof. Dr.
Walter Krämer, Prof. Dr. Michael Lechner, Prof. Dr. Till Requate, Prof. Nina
Smith, Ph.D., Prof. Dr. Harald Uhlig, Prof. Dr. Josef Zweimüller

Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung Heft 43

Herausgeber: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Hohenzol-
lernstraße 1/3, 45128 Essen, Tel. 0201/81 49-0 – Alle Rechte vorbehalten –
Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D. – Redaktionelle Bearbei-
tung: Joachim Schmidt – ISSN 0939-7280 – ISBN 3-936454-00-0 – Druck 2003
bei Druckerei Peter Pomp GmbH, 46238 Bottrop

ULLRICH HEILEMANN UND HANS DIETRICH
VON LOEFFELHOLZ (HRSG.)

Arbeitsmarktsteuerung der Zuwanderung –
neuere deutsche Ansätze und internationale Erfahrungen

UNTERSUCHUNGEN DES RHEINISCH-WESTFÄLISCHEN
INSTITUTS FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

HEFT 43

Arbeitsmarktsteuerung der Zuwanderung – neuere deutsche Ansätze und internationale Erfahrungen

Herausgegeben von

Ullrich Heilemann und Hans Dietrich von Loeffelholz



Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISSN 0939-7280
ISBN 3-936454-00-0

Vorbemerkungen

Der vorliegende Band enthält die Ergebnisse einer internationalen Konferenz zu den Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung von Zuwanderungen nach arbeitsmarktspezifischen Erfordernissen. Die Veranstaltung fand am 8. und 9. November 2001 in Essen statt – wenige Tage, nachdem die Bundesregierung in Fortführung ihrer *green card*-Initiative vom Sommer 2000 und auf der Grundlage des Berichts der *Süssmuth*-Kommission den Entwurf eines Zuwanderungsgesetzes vorgelegt hatte. Der Workshop diente aus Sicht des Instituts dem konzentrierten Informationsaustausch und der Stimulierung der Diskussion innerhalb einer Gruppe von deutschen und ausländischen Experten des jeweiligen Fachgebiets. Für die Institutsarbeit versprechen wir uns davon vielfältige theoretische, methodische und inhaltliche Anregungen. Zugleich hoffen wir, die Ergebnisse und Erfahrungen schnell in die Fachdiskussion einführen zu können.

Für die Anregung, die engagierte Begleitung bei der Vorbereitung und bei der Leitung der Veranstaltung sowie bei der Herausgabe dieses Bandes sind wir Herrn Prof. Dr. Ullrich Heilemann und Herrn Dr. Hans Dietrich von Loeffelholz zu besonderem Dank verpflichtet. Herr von Loeffelholz übernahm auch die Organisation der Konferenz, unterstützt von Frau Christiane Brüggemann und Frau Claudia Lohkamp. Die redaktionelle Betreuung des Bandes lag in den Händen von Herrn Joachim Schmidt unter Mitarbeit von Frau Anette Hermanowski. Nicht zuletzt gilt der Dank den Herren Prof. Dr. Eckart Bomsdorf, Prof. Dr. Dieter Cassel sowie Prof. Dr. Adolf Wagner, die die einzelnen Sitzungen leiteten, und natürlich allen Referenten und Diskutanten.

Schließlich sei die finanzielle Unterstützung der Veranstaltung durch die Gesellschaft der Freunde und Förderer des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung dankend erwähnt.

Essen, März 2003

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung

Christoph M. Schmidt

Inhaltsverzeichnis

Einführung	
Von Ullrich Heilemann und Hans Dietrich von Loeffelholz	9
Begrüßung	
Von Ullrich Kinstner	15
Alles eine Frage der Ausgewogenheit: Zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch eine besonnene Steuerung der Zuwanderung – eine grundsätzliche Betrachtung aus amerikanischer Perspektive	
Von Demetrios G. Papademetriou	19
Erfahrungen der amerikanischen Zuwanderungspolitik mit Facharbeitern	
Von Philip Martin	51
Möglichkeiten und Grenzen einer Arbeitsmarktsteuerung der Zuwanderung nach Deutschland	
Von Ullrich Heilemann und Hans Dietrich von Loeffelholz	73
Drittstaatenangehörige und Arbeitsimmigration in den Niederlanden	
Von Jeroen Doomernik	93
Migrationspolitik in Österreich	
Von Ewald Walterskirchen	107
Autorenverzeichnis	119

Einführung

von Ullrich Heilemann und Hans Dietrich von Loeffelholz

Deutschland war in der Vergangenheit ein wichtiges Zuwanderungsland und wird es auch in Zukunft bleiben. Allerdings wird stärker als früher und mit anderen Akzenten über eine *arbeitsmarktspezifische* Steuerung der Zuwanderung zu diskutieren sein. Gründe dafür sind zum einen in den auch demographisch bedingten „Arbeitsmarkterfordernissen“ zu sehen; zum anderen wird von der EU-Osterweiterung vielfach eine massive Zunahme des Zuwanderungsdrucks erwartet. Die Diskussionen über Möglichkeiten und Grenzen einer Steuerung zukünftiger Zuwanderung finden auf allen politischen und gesellschaftlichen Ebenen statt.

Mitte 2000 hatte die Bundesregierung die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ (*Süssmuth-Kommission*) eingesetzt, die im Herbst 2001 ihre Vorschläge vorlegte; desgleichen äußerten Parteien und Verbände ihre Vorstellungen. Im November 2001 brachte die Regierung schließlich ein Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung auf den parlamentarischen Weg. Es wurde im Frühjahr 2002 vom Bundestag verabschiedet und im Bundesrat zur Abstimmung gestellt. Es sollte mit Wirkung zum 1. Januar 2003 in Kraft treten, wurde aber vom Bundesverfassungsgericht im Dezember 2002 wegen seines nicht verfassungskonformen Zustandekommens zurückgewiesen.

Vor dem Hintergrund der anhaltenden Diskussionen führte das Institut die nachfolgend dokumentierte Konferenz durch. Konkreter Anlass für die Tagung war die Beobachtung, dass die diesbezüglichen internationalen Erfahrungen hierzulande vielfach sehr selektiv aufgenommen und die meist erheblichen Unterschiede zwischen nomineller und tatsächlicher Politik übersehen werden. Im Mittelpunkt stand die Frage nach Zuwanderungskriterien, -praxis und -wirkungen. Die Auswahl der betrachteten Länder wurde dabei gleichermaßen von der Arbeitsmarkt-orientierung der jeweiligen Zuwanderungspolitik und von der Vergleichbarkeit der Ausgangsbedingungen und Problemlagen mit denen Deutschlands bestimmt.

Gemeinsam ist allen Beiträgen, dass sie die beträchtlichen Schwierigkeiten einer arbeitsmarktspezifischen Zuwanderungssteuerung betonen. Dabei werden neben vielen anderen vor allem die Probleme angesprochen, die mit der für die Steue-

rung wichtigen Abschätzung sowohl der künftigen Lage am Arbeitsmarkt als auch der strukturellen Erfordernisse der zahlreichen Teil-Arbeitsmärkte verbunden sind. Die Autoren fragen aber auch danach, inwieweit die technologische Entwicklung bzw. die „Globalisierung“ tatsächlich zu einer geringeren Nachfrage nach weniger qualifizierten Arbeitskräften führt oder ob künftig nicht eher die „Gärtner“ als die „Gartenbauarchitekten“ (*Krugman*) gefragt sein werden. Bei den zur Steuerung in Frage kommenden Konzepten spannt sich der Bogen von eher liberalen Ansätzen, wie sie in den angelsächsischen Ländern vorherrschen, bis zu den stärker regulierenden europäischen, die jedenfalls in kurzfristiger Sicht stärker den Arbeitgeber- bzw. Arbeitnehmerinteressen dienen sollen. Entsprechend unterscheiden sich daher auch die *Steuerungsinstrumente* und ihre Anwendungen.

Die Arbeiten stellen eine Reihe von *Steuerungskriterien* vor und diskutieren sie vor dem Hintergrund sowohl des Zuwanderungspotenzials im Zuge der EU-Osterweiterung als auch der Integrationschancen der zukünftigen Migranten. Operationalisierbarkeit und Überprüfbarkeit, aber auch die Gestaltungsmöglichkeiten seitens der Zuwanderer bzw. ihrer potenziellen Arbeitgeber bilden ihrerseits wichtige Beurteilungsmaßstäbe. Das besondere Interesse gilt den Möglichkeiten und Grenzen einer Steuerung sowie den nationalen Zuwanderungspolitiken und Erfahrungen in „klassischen“ Einwanderungsländern. Der Blick auf ihre jeweilige Zuwanderungspolitik, deren Umsetzung und Ergebnisse führen dabei zu einem neuen Bild. Besonders überraschend sind die vielfach bestehenden erheblichen Spielräume bei der politischen Umsetzung. Inwiefern die besonderen Bedingungen Deutschlands, insbesondere die immer deutlicher zutage tretenden Integrationsprobleme, die Übertragbarkeit dieser Erfahrungen einschränken, wird sich zeigen müssen. In dieser Hinsicht ist die hiesige Situation, wie die Österreichs oder der Niederlande, eben eine andere als die der USA, Kanadas oder Australiens.

Eine erste Korrektur des bisherigen Bildes liefert der Beitrag von *Papademetriou* zur Politik und Praxis der Arbeitsmigration in den Vereinigten Staaten. Er plädiert dafür, dass die Arbeitsmigration – soll sie den wirtschaftlichen Interessen der Industrieländer dienen – einem Konzept folgen sollte, das großes Gewicht auf die Steuerung nach Regeln legt, die der Wirtschaft helfen, unter den Bedingungen der Globalisierung erfolgreich und wettbewerbsfähig zu bleiben. Zum Teil kann dies durch eine Erleichterung des Zuzugs gut ausgebildeter ausländischer Arbeitskräfte erfolgen. Gleichzeitig muss diese Politik dazu beitragen, dass auch die heimischen Arbeitskräfte am Erfolg partizipieren; sie muss ihnen Anreize und Gelegenheiten bieten, kontinuierlich in das eigene Humankapital zu investieren, um so Chancen am Arbeitsmarkt besser nutzen zu können, und sie muss sie zugleich vor unfairer oder Verdrängungswettbewerb schützen. Auch für Zuwanderer müssen sich ihre Investitionen in Ausbildung und Erfahrung rentieren.

Die überwiegende Mehrheit der amerikanischen Unternehmen will sich durchaus an Regeln – gegebene oder von der Politik zu entwickelnde – halten. Nach *Papademetriou* sollte sich deshalb die Regierung auf die Aufgaben beschränken, bei denen sie ihre Stärken hat; insbesondere sollte sie dafür sorgen, dass die benötigten Arbeitskräfte rechtzeitig und in ausreichender Anzahl zur Verfügung stehen. Juristi-

sche und verwaltungsspezifische Fragen müssen geklärt werden, wobei einer Zuwanderungsagentur auch die Verantwortung für Immigrationsfragen überlassen werden sollte. Die Arbeitsverwaltung könnte – befreit von der letztlich fruchtlosen Aufgabe der Zertifizierungen – ihre Bemühungen auf glaubwürdige und genaue Prüfungen der Eignung der Zuwanderer, auf Ermittlungen bei Missbrauch der Regelungen und auf ihre Durchsetzung konzentrieren. Am bedeutsamsten aber ist, dass in den Zuwanderern vollwertige, gleichberechtigte Mitglieder der aufnehmenden Gesellschaften gesehen werden. Dies impliziert, dass sich ihre Auswahl nicht ad hoc an einem spezifischen und kurzfristigen Bedarf der Wirtschaft für eine begrenzte Zeitphase orientiert, sondern an den Eigenschaften der Bewerber. Auswahlkriterien müssen den langfristigen Erfolg der Immigranten im Auge behalten und die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft insgesamt erhöhen. Damit sind Alter, Fähigkeiten, Erfahrung und Ausbildung, Sprachkenntnisse und Anpassungsfähigkeit der Immigranten angesprochen. Ein gleichermaßen flexibles wie verlässliches Instrument zur Erreichung der genannten Ziele sieht *Papademetriou* in einer entsprechenden Anwendung eines Punktesystems, wie es derzeit in Kanada und Australien praktiziert wird.

Der Beitrag von *Martin* komplettiert die Ausführungen von *Papademetriou* gewissermaßen aus der Binnensicht. *Martin* fragt nach den Erfahrungen mit Ausländern, die als Facharbeiter, Techniker oder in ähnlichen Berufen aus arbeitsmarktpolitischen Gründen dauerhaft oder temporär in die Staaten einreisen. Im Jahr 1998 erlaubten die USA die Zuwanderung von 77 500 solcher Personen (Arbeitskräfte und ihre Familienangehörigen); dieser Wert lag weit unter der jährlichen Quote von 140 000 Personen. Im Jahr 2000 hingegen wurden alle ausgeschriebenen 115 000 Visa für ausländische Fachkräfte vergeben. Für das Jahr 2001 wurde die Quote auf 195 000 heraufgesetzt, wegen des wirtschaftlichen Einbruchs in den *high tech*-Branchen aber nicht ganz ausgeschöpft.

Martin zeigt sehr deutlich, in welchem Maße die amerikanische Zuwanderungssteuerung bei Fachkräften von den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts bestimmt wird. Der Zulassungsprozess für Immigranten, die freie Arbeitsplätze auf Dauer besetzen sollen, verläuft langsam und ist recht kostenträchtig, während die Bestätigung für Fachkräfte mit zeitlicher Befristung schnell erfolgt. Als Folge davon ist die Zahl gut ausgebildeter Immigranten mit Dauervisum zurückgegangen, die der zeitlich befristeten Visa für die gleiche Personengruppe gestiegen. Viele der Fachkräfte wollen aber auf Dauer bleiben; dies führt zu langen Wartelisten und zu Frustration bei den Migranten, weil sie bis zur Erteilung des Einwanderungsvisums zur Immobilität gezwungen werden. Sobald sie aber mit Hilfe ihrer Arbeitgeber ein Dauervisum erhalten haben, wechseln 95 vH der Ausländer den Arbeitsplatz. Die Arbeitgeber besetzen die frei gewordenen Stellen dann mit einheimischen Arbeitnehmern, obwohl die wichtigste Voraussetzung für das Dauervisum der Immigranten das Fehlen von heimischen Arbeitskräften war. Daraus zieht *Martin* den Schluss, dass die Anwerbung qualifizierter Migranten ehrlicherweise ohne konkreten Bezug zu einem bestimmten Arbeitgeber bzw. -platz erfolgen sollte.

Auch *Heilemann/von Loeffelholz* machen in ihrem Beitrag deutlich, dass an einer Kontingentierung und kriterienbasierten Steuerung der Zuwanderung nach

Deutschland auf absehbare Zeit realistischweise kein Weg vorbei führt. Dafür sprechen jedenfalls die Osterweiterung der EU und die demographische Entwicklung in Deutschland, aber auch die zumindest bislang hohen Präferenzen der Einheimischen für Arbeitszeitverkürzungen. Eine Zuwanderungspolitik „auf Zuruf“, wie sie z.B. die *green card*-Initiative darstellte, ist durch ein Konzept zu ersetzen, das sowohl Arbeitsmarkterfordernissen als auch Integrationsmöglichkeiten Rechnung trägt. Die vorliegenden Konzepte – auch und gerade das Zuwanderungsgesetz – erkennen zwar nach einer langen Phase der Ignoranz der Probleme grundsätzlich die Notwendigkeit einer Migrations- und Integrationspolitik an. Sie vernachlässigen aber noch immer sowohl die mittel- bis langfristigen „Zuwanderungsbedarfe“ als auch die ab ca. 2010 innerhalb der (erweiterten) EU praktisch wegfallenden politischen Steuerungsmöglichkeiten.

Die Vorstellung von Kontingenten von jeweils nur 10 000 bis 20 000 Zuwanderern p.a., wie sie noch von der *Süssmuth*-Kommission vorgeschlagen wurden, wird sich mittelfristig kaum halten lassen. Dies gilt selbst dann, wenn man berücksichtigt, dass Alternativen zur Zuwanderung wie verstärkte Ausschöpfung des heimischen Potenzials, Produktivitätssteigerungen, Arbeitszeitverlängerung usw. bestehen, die bislang wenig Beachtung erfahren haben. Präzisionsbedarf besteht schließlich bei der konkreten Ausgestaltung der Kriterien. Nach Einschätzung von *Heilemann/von Loeffelholz* zeigen allerdings die Erfahrungen in den USA, auf die auch *Papademetriou* hinwies, dass auch eine Immigrationssteuerung anhand von Kriterien keineswegs einen „Königsweg“ darstellt, wie die hohe Zahl von *undocumented immigrants* illustriert.

In seiner Darstellung der niederländischen Zuwanderungspolitik beleuchtet *Doomernik* zunächst das internationale Umfeld, das sich in den vergangenen Jahren drastisch verändert hat. Er fragt nach ihren Implikationen, denn auch beim Nachbarn der Niederlande, in Deutschland, weht der Wind aus einer gänzlich neuen Richtung, und die EU-Kommission lehnt eine restriktive Politik zukünftiger Arbeitsmigration wegen der absehbaren demographischen und ökonomischen Herausforderungen der Union grundsätzlich ab. Den Vorstellungen der Kommission und Deutschlands ist indes gemeinsam, dass sich die Politik bezüglich der Arbeitsmigration nicht allein auf die Nachfrageseite konzentriert, sondern auch das Angebot einbezieht, zum Beispiel mit dem Instrument eines Quotensystems nach amerikanischem Muster, eventuell gestützt auf ein Punktesystem, wie es in Kanada praktiziert wird.

Für die bisherige niederländische Immigrationspolitik würde eine derartige Akzentverschiebung zu Gunsten angebotsseitiger Aspekte der Zuwanderung eine deutliche Abkehr von der bisher liberalen Zulassungspraxis bedeuten. Ob in Zukunft der status quo beibehalten werden kann oder soll, ist offen. Jedenfalls könnte die gegenwärtige niederländische Zuwanderungspolitik zunehmend mit der der EU in Konflikt geraten, zu der sich auch die Regierung in Den Haag eindeutig bekennt. *Doomernik* schließt deshalb mit der Erwartung, dass es interessant sein wird zu sehen, wie künftig die Regierungen diese Herausforderung bewältigen.

Gänzlich anders stellen sich die Herausforderungen der Zuwanderungsproblematik in Österreich dar, wie *Walterskirchen* in seinem Beitrag deutlich macht. Das Land weist die höchste Ausländerquote in der EU auf, und deshalb ist die Zuwanderung durch Niederlassungs- und Saisonierbewilligungen strikt geregelt; diese sind ihrerseits an der Arbeitsmarktlage orientiert. Er macht die positiven Einflüsse der Zuwanderung der vergangenen Jahrzehnte auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung deutlich. Die in Österreich praktizierte Feinsteuerung der Zuwanderung hatte jedoch offensichtlich ihre Grenzen: Die Arbeitslosigkeit stieg in einigen Zuwanderungsperioden, weil es zu einem Überschießen des Angebots und zu Substitutionsprozessen kam. Mittel- und langfristig ist mit einer demographisch bedingten Knappheit an Fachkräften zu rechnen, die neben verstärkter Bildungspolitik durch Zuwanderung, insbesondere aus den EU-Beitrittsländern, gemildert werden könnte. *Walterskirchen* schließt mit dem kritischen Befund, dass die Zuwanderung in der Vergangenheit in hohem Maße von der Nachfrage nach Arbeitskräften gesteuert werden konnte. In den neunziger Jahren ließen indes der starke Zustrom von Asylanten und Flüchtlingen sowie die Erfordernisse der Familienzusammenführung die Grenzen einer solchen Politik recht deutlich werden.

Die Beiträge machen insgesamt die unterschiedlichen nationalen angebots- und nachfrageseitigen Arbeitsmarkterfordernisse deutlich, denen bei ähnlichen demographischen und ökonomischen Herausforderungen mit Immigrationssteuerung Rechnung getragen werden soll. Gerade hinsichtlich der ökonomischen Implikationen der Demographien unterscheiden sich Größenordnungen und Intensität in den einzelnen Ländern, z.B. den Vereinigten Staaten von Amerika einerseits und Österreich und den Niederlanden andererseits. Es unterscheiden sich aber auch – historisch bedingt – die sozio-ökonomischen, kulturellen, institutionellen und politischen Voraussetzungen dafür, was „Politik“ auf diesem Feld überhaupt erreichen kann und soll. Dies wird besonders deutlich am Beispiel der USA im Vergleich zu den kontinentaleuropäischen Staaten, allen voran Deutschland mit einer praktisch bisher nicht existenten Zuwanderungspolitik. Maßgeblich für diese Diskrepanzen sind auch unterschiedliche „Politikstile“ in den Vergleichsländern, mit denen die Lösungsansätze in den politischen Prozess transportiert werden.

Die Veranstaltung ließ eine Vielzahl von noch offenen Fragen einer arbeitsmarkt-gesteuerten Zuwanderung erkennen, was kaum überrascht – ebenso wenig wie die Erkenntnis, dass auch „klassische“ Einwanderungsländer aufgrund zahlreicher Zielverfehlungen keine perfekten Antworten bieten können. Aufgrund ihrer traditionell größeren gesellschaftlichen Heterogenität und arbeitsmarktpolitischen Flexibilität sorgen sie sich indes deutlich weniger als die europäischen Nationalstaaten um eine nachhaltige Integration der Immigranten in das Beschäftigungssystem; noch mehr gilt dies für die anderen gesellschaftlichen Subsysteme, wie Politik, Wohnen oder Kultur.

Gemeinsam ist den Beiträgen, dass sie bei aller Anerkennung der Notwendigkeit einer Zuwanderungssteuerung aus *ökonomischer* Sicht Vorbehalte gegenüber allzu speziellen Kriterien und Kontingentierungen äußern. Zwar ist eine merkantilistische Orientierung und „Ökonomisierung“ bei der Steuerung nicht zu übersehen,

aber auch für die Vereinigten Staaten sehen *Papademetriou* und *Martin* dabei in der Praxis Grenzen. Konkrete Vorbehalte gegenüber einer allzu ambitionierten Steuerung ergeben sich auch aus den Unsicherheiten und Unwägbarkeiten der künftigen Entwicklung der globalen, nationalen, regionalen und sektoralen Arbeitsmärkte, wie in Deutschland das *green card*-Experiment illustriert. Schließlich sind nicht nur generelle ordnungspolitische Vorbehalte gegenüber jeder Form von staatlicher Strukturlenkung zu beachten, sondern vor allem auch die konkreten Rahmenseetzungen im Zuge der EU-Erweiterungspolitik und der WTO.

Als wichtigste Schlussfolgerung der Konferenz ergibt sich, dass der Wettbewerb um nicht nur ökonomisch effiziente Ansätze und Lösungen angesichts der Quasi-Universalität des Problems der Zuwanderungssteuerung weitergehen wird. Die bisherigen Regelungen in den EU-Ländern sind mit Sicherheit noch nicht der letzte Schritt, zumal auch eine Neu-Regelung seitens der EU-Kommission aussteht. Aus nationaler bzw. aus deutscher Sicht wird es darauf ankommen, Inkonsistenzen mit der Sozial- und der Tarifpolitik sowie der Arbeitsmarkt- und Wachstumspolitik soweit wie möglich zu vermeiden. Die internationalen Erfahrungen machen deutlich, dass dies eine wichtige Bedingung einer tragfähigen, effizienten Überbrückung des Spannungsverhältnisses von Wettbewerbs- und Regulierungserfordernissen ist. So gesehen wurden in Deutschland zwar wichtige Schritte unternommen, aber es zeigt sich auch, dass wir erst am Beginn der Formulierung und Implementation einer Zuwanderungspolitik für das 21. Jahrhundert stehen – nicht zuletzt deshalb, weil auch in Deutschland das „Zuwanderungsangebot“ ständigen Veränderungen unterworfen ist.

Begrüßung

von Ullrich Kinstner

Sehr geehrter Herr Prof. Dr. Heilemann,
sehr geehrter Herr Dr. Janes
meine Damen und Herren,

Ich begrüße Sie ganz herzlich hier im Gebäude des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung und übermittle Ihnen gerne die besten Grüße von Herrn Minister Harald Schartau. Gleichzeitig möchte ich mich für die Einladung zu der heutigen international besetzten Konferenz bedanken.

Zurzeit laufen intensive Diskussionen über die Zuwanderungssteuerung auf allen politischen und gesellschaftlichen Ebenen. Auslöser dieser Diskussionen sind vor allem die von der Bundesregierung eingesetzte Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ („Süßmuth-Kommission“) und der Gesetzentwurf des Bundesinnenministers Otto Schily zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung.

Angeregt durch die aktuelle Zuwanderungsdebatte wird diese heutige gemeinsame Konferenz des RWI und des American Institute for Contemporary German Studies (AICGS) veranstaltet. Unter dem Thema „Arbeitsmarktsteuerung der Zuwanderung – Neuere deutsche Ansätze und internationale Erfahrungen“ wird sich diese Konferenz mit den Möglichkeiten und Grenzen einer arbeitsmarktgesteuerten Zuwanderung aus nationaler und internationaler Perspektive befassen.

Nordrhein-Westfalen – mit seinen 18 Mill. Einwohnern bevölkerungsstärkstes Land in der Bundesrepublik Deutschland – ist auch das Land mit der größten Zuwanderung. Hier leben rund 2 Mill. Menschen ohne deutschen Pass. Das sind mehr Ausländerinnen und Ausländer als beispielsweise das Saarland oder Mecklenburg-Vorpommern Einwohner haben. Hinzu kommen deutschstämmige Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler, von denen mehr als 600 000 allein während der neunziger Jahre hier ihren neuen Lebensmittelpunkt gefunden haben.

Jährlich wandern insgesamt rund 150 000 Menschen aus dem Ausland in unser Bundesland zu. Gleichzeitig wandern jährlich rund 100 000 bis 130 000 Ausländer-

rinnen und Ausländer aus Nordrhein-Westfalen ab. Fluktuation und Mobilität sind also in Nordrhein-Westfalen stark ausgeprägt. Diesen hohen Zuwanderungszahlen stehen enorme Integrationsleistungen der Landesregierung Nordrhein-Westfalen gegenüber. Insgesamt kann der jährliche Aufwand für die Integration der Zuwanderinnen und Zuwanderer mit 1 Mrd. DM beziffert werden.

Allerdings weist unser Bundesland auch erhebliche Arbeitsmarktprobleme auf, die sich insbesondere aus dem noch nicht vollständig abgeschlossenen Strukturwandel ergeben. Die Arbeitslosenquote aller abhängigen Erwerbspersonen lag im vergangenen Monat bei 9,5 vH, die der Ausländer liegt seit langem etwa doppelt so hoch, aktuell sogar bei mehr als 20 vH. Diese Zahlen machen deutlich: Nordrhein-Westfalen muss ein Interesse daran haben, dass künftige Zuwanderung in enger Abstimmung mit den Bedarfen des Arbeitsmarktes gesteuert wird.

Die im Sommer 2000 von Bundesinnenminister Otto Schily eingesetzte unabhängige und von Frau Professor Dr. Süßmuth geleitete Kommission „Zuwanderung“ hat am 4. Juli 2001 einen sehr umfassenden und detailreichen Bericht vorgelegt. In diesem Bericht „Zuwanderung gestalten – Integration fördern“ wird die Zuwanderung in einem breiten gesellschaftlichen Kontext dargestellt und diskutiert. Dabei stehen demografische Effekte und Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt im Vordergrund.

Der Kommissionsbericht zeigt auf, dass die demografische Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland zunächst zu einer Alterung der Bevölkerung und dann auch zu einem Bevölkerungsrückgang führt. Zum einen steigt die Lebenserwartung stetig an; zum anderen sind beachtliche Geburtenrückgänge zu verzeichnen. Beides wird erhebliche Auswirkungen für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, insbesondere auch für den internationalen Wettbewerb, und den Arbeitsmarkt haben.

Eine Zuwanderungspolitik, die darauf ausgerichtet ist, die Einwanderung von jungen und gut ausgebildeten Menschen zu forcieren, kann – und da sind wir uns sicher alle einig – die Folgen der Bevölkerungsentwicklung nicht aufhalten, sondern allenfalls dämpfen.

Entscheidend ist aber, dass sich die Zuwanderungspolitik Instrumente schafft, die mit Blick auf die Arbeitsmarktbedarfe Steuerung ermöglicht. Für eine arbeitsmarktorientierte Zuwanderung empfiehlt die Kommission die folgenden Leitlinien:

- Die demografische Alterung und Schrumpfung sollte sowohl mit Zuwanderung als auch mit einer aktiveren Familienpolitik gemildert werden. Dabei sind die Grenzen der jeweiligen Möglichkeiten und gesellschaftliche Zielkonflikte zu beachten. Gesteuerte Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften sollte das Arbeitskräfteangebot und die Erwerbstätigkeit erhöhen und damit einen Beitrag zur Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme leisten.
- Zuwanderung darf nicht in Konflikt mit dem Abbau der Arbeitslosigkeit treten. Kurzfristig ist deshalb qualifizierte Zuwanderung in geringerem Umfang erfor-

derlich, die zusätzliche Beschäftigungschancen für einheimische Arbeitskräfte erschließt.

- Zuwanderung darf nicht die Anreize schwächen, mittels Ausbildungsentscheidungen, Änderungen der Lohn- und Arbeitsbedingungen und anderen Maßnahmen die Arbeitskraftlücken aus dem Potenzial der einheimischen Arbeitskräfte zu schließen.
- Zuwanderung sollte die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft steigern.
- Zuwanderer müssen so ausgewählt bzw. rechtzeitig darin unterstützt werden, dass sie sich erfolgreich in die Gesellschaft integrieren.

Dabei kommt gerade dem Arbeitsmarkt ein zentraler Stellenwert für den Erfolg von Integration zu.

Das Modell der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung sieht aus Sicht der „Süßmuth-Kommission“ verschiedene Wege der temporären und dauerhaften Zuwanderung vor. Es entsteht eine begrenzte Zahl von Zuwanderungskanälen, die auf Selbstständige, gut ausgebildete dauerhafte Zuwanderer und Studenten (Initiative des Zuwanderers) und auf Auszubildende, Engpass-Arbeitskräfte und Spitzenkräfte (auf Initiative des Unternehmens verbunden mit einem Arbeitsplatzangebot) beschränkt sein sollen.

Die „Süßmuth-Kommission“ empfiehlt in diesem Zusammenhang, „künftig qualifizierte Zuwanderer über ein Punktesystem auszuwählen, das die langfristige Integrationsfähigkeit in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft berücksichtigt“. In das Punktesystem, das der Zuwanderungsentscheidung zugrunde liegen soll, werden Kriterien, die auf eine gute Anpassungsfähigkeit hinweisen, einfließen (z.B. Alter, Bildungsabschluss, Berufserfahrung, Deutschkenntnisse). Außerdem ist für Personen aus EU-Beitrittsländern ein wachsender Punktebonus bis zur vollen Verwirklichung der Freiheiten des Binnenmarktes vorgesehen.

Einige der grundsätzlichen Erkenntnisse und Ansätze der „Süßmuth-Kommission“ finden sich auch in dem Gesetzentwurf für ein Zuwanderungsgesetz wieder, das Bundesinnenminister Otto Schily in dieser Woche dem Kabinett vorgelegt hat. Damit wird der Paradigmenwechsel „vom Anwerbestopp zur arbeitsmarktorientierten Zuwanderung“ im arbeitsmarktpolitischen Bereich fortgesetzt, der mit der Einführung der so genannten *greencard* für Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie im Jahr 2000 eingeleitet wurde. Das Ausländerrecht wird weltoffener und internationaler ausgerichtet.

Einige Eckpunkte möchte ich ansprechen:

- Hochqualifizierte Ausländer und besonders geeignete Zuwanderer, die über ein Punktesystem ausgewählt werden, können bereits bei ihrer Einreise ein unbefristetes Aufenthaltsrecht in Form einer Niederlassungserlaubnis erhalten.
- Ausländischen Studenten wird nach Abschluss ihres Studiums die Möglichkeit offeriert, eine Beschäftigung im Bundesgebiet aufzunehmen.

- Wirtschaftliches Interesse oder ein besonderes regionales Bedürfnis können die Basis für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer selbständigen Tätigkeit bilden.

Ich bin davon überzeugt und ich denke, da pflichten Sie mir bei, dass mit der Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitnehmern und Selbständigen neue Arbeitsplätze im Bundesgebiet geschaffen werden, die auch den am deutschen Arbeitsmarkt bereits vorhandenen Arbeitskräften zugute kommen werden. Neben diesen besonders qualifizierten Zuwanderern soll es nach dem Gesetzentwurf auch in der Zukunft möglich sein, weitere Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten unter Berücksichtigung der regionalen Gegebenheiten aufzunehmen.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung wird sicher auch aus Sicht unseres Bundeslandes noch genau geprüft werden müssen. Aber eines lässt sich bereits heute feststellen: Die explizite Absicht, Zuwanderung im Hinblick auf den Arbeitsmarkt und dessen regionale Disparitäten weitsichtig zu steuern, ist nur zu begrüßen. Wir müssen aber noch Einiges daran tun, dass wir hierfür die hinreichend flexiblen und effektiven Instrumente entwickeln. Auch in dieser Frage können wir mit Sicherheit von den in anderen Ländern gemachten Erfahrungen profitieren.

Insofern kann ich nur anerkennend feststellen: Hier in Nordrhein-Westfalen treffen sich zum richtigen Zeitpunkt die richtigen Experten, um aktuell besonders wichtige Fragestellungen zu diskutieren. Ihrer gemeinsamen Konferenz wünsche ich in diesem Sinne einen guten Verlauf und bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.

Alles eine Frage der Ausgewogenheit: Zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch eine besonnene Steuerung der Zuwanderung – eine grundsätz- liche Betrachtung aus amerikanischer Perspektive

von Demetrios G. Papademetriou¹

1. Einleitung

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts überdenken nahezu alle fortgeschrittenen Industriegesellschaften die Art und Weise, wie sie sich in den einzelnen Politikfeldern den veränderten Umständen stellen sollen. Unter den Bereichen, die sehr viel an zusätzlichem – und neuem – Denken erfordern, befindet sich auch die Frage der Wettbewerbsfähigkeit in einer Welt, in der fast alle Arten von Grenzen im Begriff sind zu fallen. Nur wenige Handlungsfelder haben so viel Munition für wettbewerbliche Argumente bereitgestellt wie die internationale Wanderung.

Der vorliegende Beitrag ist insbesondere aus der amerikanischen Perspektive geschrieben. Die Rahmenbedingungen, die Beispiele, die Kritikpunkte und die „Empfehlungen“ sind zum großen Teil das Ergebnis analytischer, handlungsorientierter und politischer Debatten, die tief im amerikanischen Kontext verwurzelt sind. Zwar wird versucht, die Analyse auszuweiten und die Konzepte so zu homogenisieren, dass sie sich auch – in unterschiedlichem Maße – auf zahlreiche andere fortgeschrittene Industrie- und insbesondere die europäischen Gesellschaften anwenden lassen. Trotzdem bleiben die Aussagen in einigen Bereichen auf die Vereinigten Staaten bezogen, z.B. wenn beschrieben wird, wie hier die Folgen des Zweiten Weltkriegs überwunden wurden, oder wenn es um die Rolle des Staates in den fünfziger und sechziger Jahren geht. Ich bin mir zwar bewusst, dass dies die fundamentalen Anforderungen an eine vergleichende Analyse verletzt. Jedoch bin ich der Überzeugung, dass im vorliegenden Zusammenhang die Diskussion eher stark bereichert wird, wenn man diese Prinzipien zeitweise suspendiert – mit allen Implikationen für die Genauigkeit.

¹Der vorliegende Beitrag stützt sich in weiten Teilen auf Papademetriou, Yale-Loehr 1996. – Die Übersetzung besorgte Joachim Schmidt.

Die Ausführungen konzentrieren sich auf die Rolle der gesteuerten „wirtschaftlichen“ Migration² – und insbesondere die am „oberen Ende“ – unter den Bedingungen einer vollkommen interdependenten Welt. Sie gehen von der Annahme aus, dass derartige Verflechtungen eine grundsätzliche und neue Untersuchung der wirtschaftlichen (und sozialen) Zusammenhänge und Gesetze erfordern, wie sie in den letzten 30 Jahren nicht mehr vorgenommen wurde. Zu den Schlüsselfragen dieser erneuten Analyse gehört, was eine „nationale“ Körperschaft, also ein französisches, deutsches oder auch amerikanisches Gemeinwesen konstituiert und ob es überhaupt Sinn macht, über solche *corporations* mit dem bisherigen Verständnis nachzudenken; es gilt zu klären, ob – und wenn ja wie – ein Staat bestimmte ökonomische Aktivitäten für sich selbst reklamieren kann und ob (und wenn ja, wann) es im langfristigen Interesse eines Staates ist, bestimmte ökonomische Aktivitäten etwa durch Immigrations- oder andere politische Instrumente zu „unterstützen“.

2. Änderungen in den Industrieländern und bei den Zuwanderungserfordernissen

2.1. Anforderungen an die Politik

Um die Bedeutung der Arbeitsmigration in fortgeschrittenen Ländern angemessen beurteilen zu können, ist es zunächst erforderlich, die Veränderungen offen zu legen, die in den letzten beiden Jahrzehnten in der internationalen Wirtschaftsordnung stattgefunden und zu der extrem dynamischen Globalisierung der Märkte geführt haben. Konkret geht es darum,

- das globale Wirtschaften und seine Anforderungen zu verstehen, insbesondere sich die wesentlichen Eigenschaften klar zu machen, die die Wirtschaft auf einen Zustand der vollständigen Interdependenz zubewegt;
- die Strukturen einer jeden Volkswirtschaft zu bewerten, insbesondere ihre Stärken und Schwächen;
- die Einschätzungen des Verhaltens einzelner Unternehmen und ihrer Beschäftigten auf den internationalen Märkten zu verfeinern. Auf der Grundlage dieser Einschätzungen gilt es dann,
- zu entscheiden, welche Eigenschaften der Arbeitskräfte es sind, die am ehesten dazu beitragen können, die Stellung der Unternehmen auf den globalen Märkten zu verbessern, wobei zugleich die langfristigen wirtschaftlichen Interessen des jeweiligen Gastlandes zu berücksichtigen sind.

Aufgabe der Politik ist es dabei, die führenden Unternehmen zu befähigen, die Wahl bezüglich ihres Stammpersonals auf der Basis möglichst breiter Einschätzungen über ihre Bedürfnisse und die der gesamten Wirtschaft unter den Bedingungen des intensiven internationalen Wettbewerbs zu treffen.

²Damit wird nur das untersucht, was in unterschiedlichen Zusammenhängen als „wirtschaftliche“ oder „arbeitsmarktgesteuerte“ Zuwanderung bezeichnet wird. Dabei werden die Zuwanderer nach ihrer Ausbildung oder nach ihrer „Entsprechung“ für festgelegte gesellschaftliche Erfordernisse selektiert. Im Folgenden wird sowohl die permanente als auch die temporäre Zuwanderung dieser Kategorie berücksichtigt.

Der Anstoß für die Argumentation, dass jedes Land eine derartige Beurteilung vornehmen muss, kam aus den Ergebnissen einer langfristig angelegten Untersuchung über die Zuwanderungsregelungen der meisten Industrieländer (Papademetriou 1996, 1994; Papademetriou, Hamilton 2000, 1996; Papademetriou, Yale-Loehr 1996; Klusmeyer, Papademetriou 2002). Die Konsequenz dieser Einschätzung ist, dass bestimmte Komponenten der derzeitigen Immigrationssysteme nicht mehr in der Lage sind, den breiten Interessen unserer Gesellschaften und denen vieler Menschen, die an der Zuwanderung in irgendeiner Form beteiligt sind – einschließlich der Immigranten selbst und ihrer Unterstützer –, zu entsprechen. Insbesondere gilt:

- Die genauen politischen Intentionen der meisten Einwanderungssysteme bleiben unklar. Auch wenn spezifische (und zumeist eng begrenzte) politische Ziele oft Gegenstand der Rhetorik sind, so wird dennoch nicht deutlich, was durch viele der Zuwanderungspolitiken wirklich erreicht werden soll. Das Problem sitzt tiefer als in einer unzureichenden Schlüssigkeit der Konzepte und der internen Konsistenz. Zugleich zeigen das System und seine Verwaltung einen Nerven aufreibenden Hang zur Inflexibilität und eine Abneigung, sich anzupassen.
- Die meisten Systeme neigen zu groben Defiziten in der programmatischen Logik und der Transparenz. Die Regulierungs- und Verwaltungsverfahren sind intransparent und so von den Betroffenen nicht leicht zu durchschauen. Als Folge können diese nicht ohne Weiteres zutreffend einschätzen, ob sie die speziellen Anforderungen eines der Programme erfüllen, und sie können nicht mit hinreichender Sicherheit vorhersehen, wie lange es dauert, bis die festgelegten Abläufe abgeschlossen sind. Prozesse, deren Ergebnis nicht vorhersehbar ist, führen grundsätzlich zu einer – vermeidbaren – Überfrachtung des Systems und laden zu Manipulationen und Missbrauch geradezu ein.
- Die meisten Systeme weisen außerordentliche Fehler in der definitiven Geschlossenheit und der Konsistenz innerhalb und zwischen einzelnen Kategorien auf. Viele der bestehenden Visa-Arten und Bestimmungen in den Verordnungen beinhalten nicht das, was die meisten Personen im Regelfall darunter verstehen, und die Verfahrensregeln spiegeln oftmals nicht das wider, was die Arten der Visa – und ihr konzeptioneller Hintergrund – implizieren.
- Die meisten Systeme werden nur ganz selten durch irgendeinen Vergleich mit anderen fundiert, sie sind außerordentlich schwerfällig und aufdringlich, ohne dass daraus ein entsprechender Nutzen für die Effizienz und Effektivität bei der Erreichung der mit ihnen verfolgten Ziele entstehen würde. Im Zusammenhang mit dem speziellen Interesse dieses Beitrags ist festzuhalten, dass weder die Bedürfnisse der Wirtschaft, Zugriff auf die gesuchten Arbeitskräfte zu erlangen, noch die Schutzbelange der einheimischen Arbeitnehmer angemessen berücksichtigt werden.
- Schließlich schaffen es die meisten Systeme nicht zufriedenstellend, die Anforderungen zu erfüllen, die zu den wesentlichen Verantwortungen eines Zuwanderungssystems zählen: Einen sozial- und arbeitsmarktpolitischen Rahmen für die ausländischen Arbeitskräfte zu setzen und sie dauerhaft erfolgreich bei ihrer Integration zu unterstützen. Es gibt hier Aufgaben zu erledigen, vor denen sich die

meisten unserer Regierungen sehr bewusst gedrückt haben, auch wenn wir uns intuitiv bewusst sind, dass wir uns damit selbst in Gefahr bringen.³

2.2. Die westlichen Industrieländer in den fünfziger und sechziger Jahren

In den fünfziger und sechziger Jahren vollendeten die meisten Länder ihren Übergang zur Friedenswirtschaft durch eine Umstrukturierung innerhalb der Verarbeitenden Industrie hin zur Produktion von Konsumgütern. Das Gewerbe und die Landwirtschaft – und gewaltige Investitionen in die physische Infrastruktur – schafften gewaltige Beschäftigungsmöglichkeiten in den hauptsächlich binnenwirtschaftlich ausgerichteten Volkswirtschaften.⁴

Ungefähr zur gleichen Zeit erlangten die internationalen Märkte für alle Industrieländer zunehmend an Bedeutung. Der Zufluss von amerikanischem Kapital in die vom Krieg zerstörten Volkswirtschaften in Europa und anderswo, die immer noch nicht in der Lage waren, genügend Güter für ihre wachsende Bevölkerung bereit zu stellen, gab vielen amerikanischen Unternehmen die Gelegenheit, bedeutende Brückenköpfe für eine eigene Produktion in Übersee und breitere Handelsbeziehungen aufzubauen. Zusammen mit erstaunlichen Produktivitätsfortschritten⁵ führte dies zu einem Boom der amerikanischen Wirtschaft mit dem Ergebnis einer (nahezu) Verdopplung des Pro-Kopf-Einkommens zwischen dem Ende des Zweiten Weltkriegs und den frühen siebziger Jahren.

Im Zentrum dieser wirtschaftlichen Explosion in der Nachkriegszeit standen große „corporations“ (Großunternehmen), die das Wachstum lenkten und seine Stabilität sicherstellten; schon sehr bald wurden sie zum Herzstück des ökonomischen Lebens der Nation.⁶ Ihre Rolle beschränkte sich nicht darauf, nur Kapital und Arbeit in die Produktion von Waren und Dienstleistungen zu lenken. Dadurch, dass sie das kontinuierliche Wachstum an einen großen und ständig wachsenden Markt, an stabile Arbeitsplätze und Karrieren sowie an stabile Arbeitsbeziehungen knüpften, wurden die Großunternehmen zum Kern im Kreislauf von Produktion und Konsum, was sowohl die Wirtschaft selbst als auch die damit verbundene Sozialordnung unserer Länder veränderte.

³Die Integration ist das Ein und Alles jeder Zuwanderungspolitik und der letztendliche Test für den Erfolg oder das Versagen jedes Zuwanderungssystems. Kein Regime kann auf lange Sicht erfolgreich sein, wenn es ihm nicht gelingt, zugleich die Neankömmlinge zu integrieren, gemischte Bevölkerungsgemeinschaften aufzubauen und eine rechtlich-institutionelle und soziopolitische Umwelt zu schaffen, in der die zweite Generation mit Erfolg bestehen kann.

⁴Dem Verarbeitenden Gewerbe und der Landwirtschaft wurde die größte Aufmerksamkeit zuteil, und sie produzierten den ganz überwiegenden Teil des messbaren Sozialprodukts. Gemessen an der gesamten Zahl der Beschäftigten erreichte der Waren produzierende Bereich (Verarbeitendes Gewerbe, Landwirtschaft, Bergbau und Baugewerbe) allerdings einen geringeren Anteil, als oftmals angenommen wird. In den Vereinigten Staaten sind seit 1940 weniger als die Hälfte aller Beschäftigten in diesen Bereichen tätig.

⁵Für diesen Produktivitätsfortschritt werden im Wesentlichen zwei Gründe genannt: Kontinuierliche Weiterentwicklungen im wissenschaftlichen Bereich sowie die Technologie der Massenproduktion; auf beiden Gebieten nahm die amerikanische Industrie eine Pionierstellung ein.

⁶Die Diskussion über die Rolle der Großunternehmen und die Abmachungen zwischen Management und Arbeitnehmern ist von eher heuristischem Wert. Sie abstrahiert und generalisiert von einer Reihe von Beziehungen, die sich insbesondere aus den zu jener Zeit großen Oligopolen und den regulierten Monopolen ergeben, z.B. Versorgungsbetriebe. Die Realität war wesentlich komplexer, als es dieses Modell erscheinen lässt. So ignoriert die Diskussion die Rolle der weiblichen Arbeitskräfte und die Tatsache, dass kleinere und weniger stabile Unternehmen, in denen die meisten der Frauen arbeiteten, nicht die Möglichkeiten boten, die das Modell unterstellt.

Die Großunternehmen konnten diese zentrale Rolle zum großen Teil nur deshalb spielen, weil sie in der Lage waren, einen Pakt zwischen der Arbeitnehmerschaft und dem Management zu schließen und aufrecht zu erhalten, der ein kontinuierliches Wachstum ermöglichte. Dies geschah durch die Pflege einer Übereinkunft über die „*division of spoils*“, wie Robert Reich (1991) es nannte. Gemäß dieser Abmachung „verzichten“ die Arbeitnehmer – zumindest in den Vereinigten Staaten – im Wesentlichen darauf, ihren Einfluss auf weite institutionelle politische Felder ausdehnen⁷; im Gegenzug wird ihnen Sicherheit der Arbeitsplätze gewährt – *de facto* lebenslange Beschäftigung –, Beförderung nach dem Senioritätsprinzip, eine angemessene Entlohnung zur Unterstützung der Familien sowie der Zugang zu großzügigen Wohltaten – im Prinzip also die wesentlichen Merkmale einer gut-bürgerlichen Existenz. Dabei erwarteten die Großunternehmen⁸, dass die Arbeiter und die mittleren Angestellten lernen, sich in großen, vertikal integrierten bürokratischen Organisationen zurecht zu finden, zuverlässig zu sein, fleißig zu arbeiten und den Anordnungen Folge zu leisten; nur selten hatten sie an einem Beitrag der Beschäftigten zu Produkt- und Prozessinnovationen Interesse.

Alle konstitutiven Elemente der Körperschaft – die Kapitalbesitzer, Geschäftsführer, das mittlere Management, die Arbeitnehmer – hatten an den steigenden Gewinnen teil, die dieses System hervorbrachte. Im Gegenzug gaben sie diese Einkommen für Güter aus, die von den großen einheimischen Unternehmen unter vergleichbaren Strukturen produziert wurden; so wurden der Lebensstil der Nachbarn weiter nachgeahmt und neue Arbeitsplätze für die nachfolgende Generation geschaffen. Auch sparten sie einen genügend großen Teil ihrer Einkommen, um Investitionen in technologische Innovationen zu ermöglichen, die den Produktivitätsfortschritt vorantrieben und so das wirtschaftliche Wachstum noch zu festigen.⁹

Neue Technologien und Produkte – der Schlüssel zum Erfolg einer Industrie – wurden über einen langen Zeitraum fast ausschließlich in den Forschungs- und Entwicklungsabteilungen der Großunternehmen selbst oder mit „Verbündeten“ in Hochschulen entwickelt und nicht durch Motivation der Arbeitnehmer. Selbstverständlich verlangte der technische Fortschritt von den Arbeitnehmern ständig das Erlernen neuer Fähigkeiten. Allerdings konnten viele dieser Fähigkeiten während der Arbeit selbst oder in kurzen, von den Arbeitgebern angebotenen Lehrgängen erlangt werden. Sie waren so ausgerichtet, dass die Arbeitnehmer weiter von den Segnungen des Wachstums profitierten, ohne selbst kostspielige Aufwendungen für die ständige Bildung und Ausbildung machen zu müssen. In den fünfziger und

⁷Es ist wichtig darauf hinzuweisen, dass sich dieser Weg grundlegend von dem unterscheidet, der von den Arbeitnehmervertretern in den meisten europäischen Ländern besritten wurde. Einige von diesen wählten die Betonung einer Politik der Mitbestimmung innerhalb der institutionellen Gegebenheiten, andere die Konfrontation. Möglicherweise haben die europäischen Arbeitnehmer letztlich in keinem Bereich die „Wohltaten“ erhalten, die den amerikanischen aufgrund der Abmachung zuteil wurden.

⁸Die Vergegenständlichung ist typisch für Beschreibungen dieser Periode, wobei „die Großunternehmen“ oft bestimmte konkrete, sogar menschliche Eigenschaften annehmen. Einige Autoren sind immerhin soweit gegangen, das gesamte Leben der Nation auf das der Körperschaften zu reduzieren. So schreibt Reich (1991: 43): „[b]y the 1950s, the well-being of individual citizens, the prosperity of the nation, and the success of the nation's corporations seemed inextricably connected“.

⁹In den meisten Fällen war der Fortschritt bei den Technologien in der Lage, die Produktivität so weit zu erhöhen, dass der Wachstumsmotor am Laufen blieb.

sechziger Jahren war es so, dass die fortschrittlichsten Industrieanlagen von Arbeitskräften bedient werden konnten, die das Lesevermögen eines Absolventen der zwölften Klasse hatten und geringfügig für die Arbeitsstelle angelernt worden waren.

Zweifellos waren ein Übermaß an Kapital und natürlichen Ressourcen sowie die *economies of scale* in Zusammenhang mit der Massenproduktion mit die wesentlichen Bestimmungsgründe des wirtschaftlichen Erfolgs. Aber es gibt noch einen weiteren Grund: ein öffentlicher Sektor, der dies alles unterstützte, und – weiter gefasst – unerschütterliche öffentliche Institutionen. Die Rolle des öffentlichen Sektors bestand in allen Ländern insbesondere darin,

- die Abmachungen zwischen Management und Arbeitnehmerschaft zu unterstützen und abzusichern;
- Ergebnisse von Forschung und Entwicklung im Militärbereich allen Unternehmen zugänglich zu machen, um so die *know how*-Intensität ihrer Produkte zu erhöhen (dies gilt insbesondere für die Vereinigten Staaten);
- ein öffentliches Bildungssystem bereitzustellen, das die grundlegenden Lerninhalte (Lesen, Schreiben, Rechnen), die in modernen Fabrikberufen erforderlich sind, das Verhalten im Arbeitsprozess und die Notwendigkeit der Befolgung von Regeln vermittelt. Auch sollte es die Auswahl der begabtesten Jugendlichen für eine Weiterbildung in die Wege leiten sowie öffentliche Mittel nicht nur für Universitäten, sondern auch für Studenten zur Verfügung stellen, um so ein ständiges Angebot an Forschern, Managern und Technikern zu gewährleisten. Im Gegensatz dazu legten die europäischen Staaten ein viel stärkeres Gewicht auf eine formale Berufsausbildung als auf (einen weitestgehenden) Zugang zu höherer Bildung.

Zuwanderer hatten im Wirtschaftswunder der Nachkriegszeit sowohl in Europa als auch in den Vereinigten Staaten eine besondere Bedeutung. Auch wenn diese Zuwanderung in vielen unterschiedlichen Formen geschah – in Europa waren Gastarbeiterprogramme die Regel und dauerhafte Zuwanderung eher die Ausnahme, in den Vereinigten Staaten hatte beides seinen Platz –, so haben diese doch eines gemeinsam: Sie trieben das Wachstum voran, während sie zugleich die Abmachungen zwischen Arbeitnehmerschaft und Management, auf der der Wohlstand und die soziale Stabilität der Nachkriegszeit beruhten, aufrecht erhielten oder zumindest nicht aushöhlten.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass die Zulassung von Arbeitsmigration hauptsächlich dazu diente, Stellen zu besetzen, für die keine einheimischen Arbeitskräfte zur Verfügung standen, während diese vorgeblich vor einem Rückgang ihrer Löhne oder einer Verschlechterung ihrer Arbeitsbedingungen durch Tarifverträge (so weit abgeschlossen), durch eine entsprechende Regulierung des Arbeitsmarktes und – in unterschiedlichem Ausmaß – durch die Durchsetzung von Arbeitsgesetzen „geschützt“ waren.

2.3. Die westlichen Industrieländer seit den frühen siebziger Jahren

Ende der sechziger Jahre begann das Gefüge der Wirtschaftsordnung der Nachkriegszeit zu zerfallen, und mit ihm die dominierende Stellung der Vereinigten Staaten. Es gibt viele Gründe für diesen Zusammenbruch, und viele davon sind im Verhalten der Staaten selbst zu sehen.

Auch wenn der Mangel an einem ernsthaften *internationalen* Wettbewerb wie erwähnt zum wirtschaftlichen Erfolg der Vereinigten Staaten beigetragen hatte, so kehrte sich dieser Vorteil allmählich in einen Nachteil. Er hatte die amerikanische Industrie insofern eingelullt, als sie sich sehr stark, wenn auch nicht ausschließlich, auf die Produktion im Inland konzentrierte. Es schien nicht notwendig, sich sehr um die Sicherung von Marktanteilen im In- und Ausland zu kümmern, sich zusätzlich anzustrengen und z.B. systematisch in neue Technologien sowie in die Ausbildung und die Fähigkeiten der Arbeitskräfte zu investieren.

Auch hatten es viele amerikanische Unternehmen oder ganze Industriezweige, z.B. die Automobilindustrie, versäumt, ihre grundlegenden Organisationsstrukturen schnell und umfassend genug an kürzere Produktentwicklungszyklen, an eine effizientere und qualitätsbewusste Produktion sowie ein zielgerichtetes und aggressives Marketing anzupassen. Ebenso wenig hatten sie im erforderlichen Umfang Wert auf die Betonung und die Belohnung von Flexibilität, auf Prozessinnovationen, Ideen, Fähigkeiten und Wissen gelegt – Versäumnisse, die sich in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre anscheinend auf viele Industrieländer in Europa übertragen haben.

Eine weitere Reihe von Gründen für den Zusammenbruch war externer Art und betraf viele Sektoren der meisten Volkswirtschaften. Darunter finden sich der Wiederaufstieg anderer Wirtschaften der Nachkriegszeit, die höhere Qualitäts- und Preiswettbewerbsfähigkeit vieler ausländischer, insbesondere japanischer Produkte – oftmals offen durch Subventionen oder Protektionismus unterstützt – und die zunehmende Aggressivität beim Marketing durch ausländische Unternehmen. Der systematische Abbau von Handelsschranken – zumeist als Ergebnis von Initiativen der Vereinigten Staaten¹⁰ – verschärfte viele dieser Probleme zusätzlich. Die Kombination derartiger Unterlassungs- und Begehungsünden sowie – zum nicht geringen Teil – die Unaufmerksamkeit der Politik und Fehleinschätzungen des öffentlichen Bereichs haben dazu geführt, dass skrupelloser Wettbewerb zu einem grundlegenden Charakteristikum der neuen Weltwirtschaft geworden ist.

Globalisierung und vollkommene wirtschaftliche Verflechtungen sind naturgemäß unwiderrufliche Fakten, ebenso wie internationale Geschäfte einen großen und wachsenden Teil der Einkünfte von zehntausenden Unternehmen ausmachen. Firmen in französischem, deutschem oder amerikanischem „Besitz“ konkurrieren mit

¹⁰Es ist nicht immer allen bewusst, dass ein Grund für die Zielstrebigkeit, mit der aufeinander folgende amerikanische Regierungen die Handelsliberalisierung vorangetrieben haben, darin besteht, durch hartnäckige Verhandlungen Boden wieder gut zu machen, der zu Zeiten verloren worden war, als die Vereinigten Staaten anderen den Marktzutritt gewährten, ohne dass zugleich umgekehrt der volle Zutritt für amerikanische Unternehmen und Produkte ermöglicht wurde.

solchen in ausländischem nicht nur im Ausland, sondern auch auf den heimischen Märkten. Es ist deshalb genau so schwierig – und in vieler Hinsicht noch weniger sinnvoll – geworden, „amerikanische“ oder „deutsche“ Unternehmen von „ausländischen“ zu unterscheiden, wie „heimische“ von „ausländischen“ Märkten für die eigenen Güter.

Diese Entnationalisierung ökonomischer Aktivitäten hat bedeutende Änderungen in den wirtschaftlichen Institutionen der westlichen Länder hervorgerufen, ebenso wie in den sozialen Organisationen, die ihnen zugrunde liegen. In vielerlei Hinsicht passen die Abmachungen zwischen der Arbeitnehmerschaft und dem Management ebensowenig in die Zukunft wie viele andere Errungenschaften und Produkte der unmittelbaren Nachkriegszeit, seitdem der Zugriff auf billige Arbeitskräfte und die Verbesserung der Infrastruktur im physischen Bereich und bei Human-kapital im Ausland die Verhandlungsmacht der Arbeiter und ihrer Organisationen geschwächt haben.¹¹ Die „amerikanischen“ oder die „deutschen“ Großunternehmen haben in dem Maße immer mehr an Gewicht verloren, wie ausländisches Kapital in diese Länder geflossen ist¹², sich Unternehmen gegenseitig aufkaufen und ganze Industriezweige ihre Geschäftstätigkeit nach Übersee verlagern. Zugleich zwingt der unerbittliche ausländische Wettbewerb unsere Körperschaften zu einem höheren Kostenbewusstsein wie nie zuvor, während gleichzeitig das Rennen um Produkt- und Prozessinnovationen an Schärfe gewinnt sowie die Geschwindigkeit des technischen Fortschritts und die Flexibilitätsanforderungen an die Belegschaften zunehmen.¹³

Im vorliegenden Zusammenhang ist von besonderer Bedeutung, dass die Globalisierung eine passend (aus-) gebildete Arbeitnehmerschaft honoriert. Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens hängen zunehmend vom in den Produkten enthaltenen Wissen ab – das sich vom eingesetzten Kapital und den physischen Ressourcen durchaus unterscheidet –, vom Innovationsgehalt der Produktionsprozesse, von Unternehmensstrategien, als erstes auf einem Markt aufzu-

¹¹Tatsächlich haben die formalen Aspekte dieser Abmachungen, gemessen am Organisationsgrad der Gewerkschaften oder der Stabilität des Modells der „Sozialpartnerschaft“, in der gesamten industrialisierten Welt an Bedeutung verloren.

¹²Zwischen 1980 und 1992 erhöhten sich die amerikanischen Direktinvestitionen auf mehr als das Doppelte, von 215 auf 487 Mrd. \$. Im gleichen Zeitraum stiegen die ausländischen Investitionen in den Vereinigten Staaten auf mehr als das Fünffache, von 83 auf 420 Mrd. \$ (US Bureau of the Census 1994: 808, 811).

¹³Die Auswirkungen von Handelsabkommen auf die einheimischen Arbeitskräfte sind nur sehr schwer zu bestimmen und werden kontrovers diskutiert. Auf der einen Seite erzwingen sie die Öffnung der Märkte und erlauben die Trennung von akzeptablem und unakzeptablem Verhalten in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Dazu steht eine ganze Palette von Verhaltensregeln bereit, und die Drohung mit oft harten Sanktionen dient dazu, unfaire Handelspraktiken zu verhindern. Auf diese Weise haben die Arbeitskräfte in westlichen Ländern sicherlich einen Nutzen von Handelsabkommen. Auf der anderen Seite wird durch die weitere Öffnung der Märkte der Druck in den Unternehmen und Branchen extrem verschärft, die bereits Marginalanbieter oder aus anderen Gründen nicht wettbewerbsfähig sind, die aber gleichwohl eine Vielzahl von Arbeitskräften beschäftigen. Während dies für die Verbraucher positiv zu bewerten ist, da sie durch den zunehmenden Wettbewerb profitieren, so wird in diesem Fall doch der Trade off zwischen Wettbewerbsfähigkeit und Effizienz auf der einen Seite, den sozialen Folgen niedrigerer Löhne, einer höheren Ungleichheit der Einkommen und Arbeitslosigkeit auf der anderen. (Der genaue Zusammenhang zwischen internationalem Handel und Einkommensverteilung ist zwiespältig. Handelsliberalisierung trägt sicherlich zur Ungleichverteilung bei, da größeres Gewicht auf Waren und Dienste gelegt werden muss, die mehr Wissen enthalten. Insofern profitieren gut ausgebildete Arbeitskräfte, ungelernete verlieren.) Aufgrund des zuletzt genannten Arguments kann es zu einer Verlagerung – insgesamt gesehen nicht unbedingt zu einem Verlust – von Arbeitsplätzen kommen und die soziale Geschlossenheit zumindest kurz- bis mittelfristig negativ berührt werden.

treten, sowie von der Fähigkeit, weltweite Beziehungen auf- und auszubauen. Letzteres nennt Moss Kanter (1995: 153) „managing the intersections at the crossroads of cultures“. Die andauernde Verschiebung hin zu speziellen und weg von den allgemeinen Fachkenntnissen führt dazu, dass die Unternehmen die benötigten Fähigkeiten leichter, wenn auch nicht immer billiger von außerhalb beziehen können; im Prinzip wird so der *just in time*-Ansatz auch auf die Arbeitnehmerschaft übertragen. Diese oft so genannte flexible Rekrutierung von Mitarbeitern (*flexible staffing*) hat zugleich das Interesse an Investitionen in die Weiterbildung der eigenen Arbeitskräfte gemindert, insbesondere wenn aufgrund von Mobilität Wettbewerber zum Abwerben von Arbeitskräften angeregt werden.

Die daraus resultierenden politischen Probleme sind durch tief greifende Änderungen in den Möglichkeiten der öffentlichen Institutionen der meisten fortgeschrittenen Länder, den erreichten sozialen Zusammenhalt aufrecht zu erhalten und ein breiteres wirtschaftliches Wachstum zu fördern, noch verschärft worden. Die Regierungen erkennen, dass ihre Rolle bei der Legitimierung – und in einigen Staaten als Beaufsichtiger – der Abmachungen zwischen Management und Arbeitnehmerschaft viel von ihrer Bedeutung verloren haben könnte, insbesondere weil keiner der „Vertragspartner“ mehr in der bisherigen Form existiert. Zugleich wurde die Bedeutung der Institutionen in vielen anderen Politikfeldern gemindert oder gar ganz beseitigt.

Dass wir nicht im vollen Ausmaß erkannt haben, wie radikal sich die grundlegenden Institutionen in der Wirtschaft und damit zusammenhängend im sozialen Bereich und auf dem Arbeitsmarkt in den beiden letzten Jahrzehnten verschoben haben, mag daran liegen, dass es nicht gelungen ist, die Umbrüche im Wirtschaftsleben zu diagnostizieren und die Implikationen zu beherrschen. Dies mag mit darin begründet sein, dass zumindest die Wirtschaft der Vereinigten Staaten in den letzten zehn Jahren fast immer die meisten Erfolgsstandards übertroffen hat. Sie erreichte relativ geringe Arbeitslosen- und Inflationsraten, niedrige und weitgehend stabile Zinssätze, deutliche Produktivitätsfortschritte und ein stetiges, wenn auch sanftes Wachstum.

Internationale *politische* Ereignisse haben die Transformation verstärkt. So wurden in dem Maße, wie die Notwendigkeit einer militärischen Verteidigung (zumindest bis vor kurzem) abnahm, immer mehr Männer und Frauen in den zivilen Bereich entlassen. Zugleich hat dadurch der Wettbewerb zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor um die Einstellung von Jugendlichen im wehrtauglichen Alter mit einer Basisausbildung, wie sie gerade von der Wirtschaft gesucht werden, nachgelassen; in den optimistischeren Zeiten vor einem Jahrzehnt sprach man in diesem Zusammenhang von „Friedensdividende“. Eine weitere – und möglicherweise noch bedeutendere – Komponente dieser Friedensdividende könnte im Übrigen langfristig die Umlenkung der Talente und des Strebens der zumeist sehr gut ausgebildeten Wissenschaftler und Ingenieure hin zur zivilen Wirtschaft sein.

Bei dem Versuch, einen konzeptionellen Ansatzpunkt für diese Situation zu erhalten, haben einige Experten – und viele Politiker – eine *wirtschaftliche Unsicherheit* di-

agnostiziert, die die Öffentlichkeit in den meisten Industrieländern zu Beginn des 21. Jahrhunderts am meisten plagt. Durch die Terroranschläge vom 11. September 2001 sind eine politische und eine militärische Dimension hinzugekommen. Diese Diagnose betrifft gleichermaßen Industriearbeiter, Manager sowie die übrigen Angestellten.

Die beiden zuletzt genannten Gruppen sind an instabile Arbeitsverhältnisse und unsichere Aussichten weit weniger gewöhnt als Arbeiter. Der wirtschaftliche Abschwung zu Beginn der neunziger Jahre und auch jetzt scheint dies jedoch alles geändert zu haben – möglicherweise zum Guten. Nutzt man allerdings wie bisher einige wenige Indikatoren (z.B. Arbeitslosigkeit, Auftragsengpässe, Produktion) als *das* Maß für das wirtschaftliche Abschneiden eines Landes, werden möglicherweise entscheidende Einblicke verhindert. Konkret: Auch wenn im Zeitalter der wirtschaftlichen Verflechtungen immer noch wichtig ist, *was* eine Wirtschaft produziert und *wie* sie dies technisch gesehen tut, so haben doch andere Variablen ganz entscheidend an Bedeutung gewonnen: Die Struktur der *Institutionen*, die die Personen auf ein gemeinsames wirtschaftliches Ziel ausrichten, und die Beziehungen zwischen ihnen.

Diese Realität zwingt uns zur Suche nach einem besseren Verständnis, wie die Organisation der Produktion in einer wissensintensiven Wirtschaft Humanressourcen und Produktionsprozessen in Produktions„systemen“ zusammenschmelzt, die die Betonung auf ein gutes Abschneiden, hohe Qualität und hoch produktive Güter legen. Solche Ergebnisse reifen am ehesten unter Entscheidungsstrukturen, die auf Beteiligung hohen Wert legen und die – im Zusammenhang mit der vorliegenden Fragestellung – eine *kontinuierliche Aus- und Weiterbildung* honorieren. Gerade diese Eigenschaften bilden zunehmend das Rückgrat der Wettbewerbsfähigkeit. Sie sind das Kernstück guter Arbeitsplätze, hoher Löhne und ganz allgemein einer erfolgreichen Wirtschaft und Gesellschaft.

3. Derzeitiger und zukünftiger Bedarf an Arbeitskräften

Die Globalisierung zeitigt einige ihrer weitest reichenden Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt. Durch die ständige Zunahme des internationalen Wettbewerbs verlieren viele der Anreize für das Management, an den beschriebenen Abmachungen mit der Arbeitnehmerschaft festzuhalten, an Attraktivität, die sie in einer eher geschlossenen Wirtschaft noch hatten. Dieser Prozess wird noch dadurch verstärkt, dass sich viele wesentliche Faktoren der Wettbewerbsfähigkeit zwischen den fortgeschrittenen Industrieländern, aber auch gegenüber den sich industrialisierenden Ländern angleichen; dazu zählen:

- eine fortschrittliche physische Infrastruktur (einschließlich der Verfügbarkeit und der Kosten des Kapitals);
- relative soziale und politische Stabilität;
- eine qualifizierte und disziplinierte Arbeitnehmerschaft;
- eine wachsende Schar von Konsumenten;

- sinkende Transport- und Kommunikationskosten;
- ein gesunder makroökonomischer Rahmen.

Dies sind die grundlegenden Komponenten, die das Kapital – und heimatlose Unternehmen – in ihre Bewertung einbeziehen, wenn sie günstige Anlagemöglichkeiten suchen.

Diese neue Realität hatte für viele einheimische Arbeitskräfte verheerende Konsequenzen – insbesondere, wenn auch nicht ausschließlich für solche mit geringer Ausbildung¹⁴ – und hat zu zunehmend besorgten Debatten darüber geführt, welche Ausbildung die wettbewerbliehen Industrien benötigen und wo (und wie) sie sie ohne Weiteres erhalten können. Um das wesentliche Ergebnis dieser Diskussion vorweg zu nehmen: Diese Fähigkeiten lassen sich durch eine Kombination von eigenen Anstrengungen zur Erhöhung der Ausbildung und der technischen Voraussetzungen der einheimischen Arbeitnehmer sowie durch Erweiterung (und Bereicherung) des Arbeitskrätereservoirs mittels Zuwanderung erlangen.¹⁵

Qualifizierte Arbeitsplätze zu besetzen und die Wirtschaft zur Bereitstellung einer größeren Zahl solcher Stellen im eigenen Land zu bewegen, setzt ein entsprechend ausgebildetes Arbeitskräftepotenzial voraus. Um diese bereit zu stellen, ohne die sozialen Grundlagen der Gesellschaft zu unterhöhlen, ist es wiederum erforderlich, eine wohl überlegte Balance zwischen der Aus- und Fortbildung der eigenen Arbeitskräfte und dem Zugriff auf den weltweiten Arbeitsmarkt zu finden. Moss Kanter (1995a, 1995b) beschreibt in ihrer Analyse der Erfolgskriterien in einer globalisierten Wirtschaft in diesem Zusammenhang ein wesentlich breiteres Bild; sie richtet den Blick auf die drei immateriellen Anlagewerte, auf die erfolgreiche Unternehmen bei ihren Anlageentscheidungen achten: den Zugang zu „Konzepten“, „Kompetenz“ und „Beziehungen“. Diesen Werten entsprechen drei Typen von Arbeitskräften: Denker, Macher und Händler.

Denker befassen sich mit Konzepten, den grundlegenden Ideen, Entwürfen oder Fragestellungen bezüglich Waren und Diensten, die bei den Kunden einen Nutzen stiften; aufgrund ihrer technologischen Kreativität sind sie der Schlüssel für den Erfolg wissenschaftlicher Industrien und Produkte¹⁶. Die Stärke der *Macher* liegt in der

¹⁴In den Vereinigten Staaten erhöhten sich die Lohndifferenziale zwischen college- und high school-Absolventen zwischen 1979 und 1989 von etwa 33 vH auf fast 56 vH, in den letzten zehn Jahren verdoppelten sie sich nahezu. Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang, dass für beide Gruppen zwischen 1979 und Mitte der neunziger Jahre ein Rückgang der realen Löhne zu beobachten ist: bei jungen männlichen high school-Absolventen um 30 vH, bei college-Absolventen um 8 vH.

¹⁵Da sich die Vereinigten Staaten mit weitgehenden Eingriffen des Staates in Marktentscheidungen deutlich zurückgehalten haben, ist es ideologisch naheliegend, dass sich die Diskussion auf die Arbeitnehmerschaft konzentriert. Damit ist es auch nicht überraschend, dass sowohl die damalige Bush- als auch die Clinton-Administration diese Diskussionen zu Kennzeichen ihrer Amtszeit machten.

¹⁶Die „Denker“ sind den „symbolic analysts“ von Robert Reich nicht unähnlich, die bei ihm Kandidaten des dauerhaften wirtschaftlichen Erfolgs sind. Derartige Analysten „solve, identify, and broker problems by manipulating symbols. They simplify reality into abstract images that can be rearranged, juggled, experimented with, communicated to other specialists, and then, eventually, transformed back into reality“ (Reich 1991: 178). Für Reich mit seiner auffallend binären Weltanschauung sind die „symbolic analysts“ auch die entscheidende Wohlstandsquelle, die der einzig wahren amerikanischen Wirtschaft verliehen ist: die Gesamtsumme aller Fähigkeiten von Amerikanern, zum Wohlstand der Weltwirtschaft beizutragen (Reich 1991:219–224).

Kompetenz, der Fähigkeit, Ideen in Anwendungen für Kunden zu überführen und sie auf höchstem Standard auszuführen. (Eine lokale Wirtschaft, die sich durch derartige Macher auszeichnet, erfüllt ein unabdingbares Kriterium für Produktion im Weltformat; kommen eine angemessene Infrastrukturausstattung und eine wirtschaftsfreundliche Umwelt hinzu, so kann sie in hohem Maß attraktiv für die Ansiedlung von wettbewerblichen Unternehmen werden). Das letzte Erfolgskriterium sind die *Händler*; sie sitzen quasi „an den Kreuzungen der Kulturen, wachen über die Schnittpunkte“, handeln und „setzen die Hebel an den zentrale Fähigkeiten an“; sie schaffen so einen Mehrwert für die Kunden, öffnen Türen, weiten Horizonte und bewegen Waren und Dienste über Grenzen hinweg (Moss Kanter 1995b: 152–154).

Diese Diskussion hat nicht nur Einsichten bezüglich der Arten von Talenten geliefert, die ein Unternehmen im Wettbewerb schätzt und die eine Gesellschaft in großer Zahl bereit stellen muss, wenn sie langfristig wirtschaftlich erfolgreich sein will; sie verdeutlicht auch, dass die Möglichkeit des Einzelnen, in eine bestimmte Klasse von Arbeitskräften aufzusteigen und dort zu verbleiben und dauerhaften Erfolg zu haben, immer weniger von nur einer *einzig*en Bildungs- oder Ausbildungsmaßnahme abhängt. Das Bündel von Fähigkeiten, die die erfolgreichsten Arbeitskräfte des 21. Jahrhunderts vorweisen müssen, geht weit über Lesevermögen, Rechnen und vieles von dem hinaus, was heute in der *high school* gelehrt wird, und auch über das technologische Geschick, das bei der Arbeit oder in Weiterbildungsprogrammen vermittelt wird. Erfolgreiche Arbeitskräfte müssen über die Fähigkeit zur Kommunikation *an sich* verfügen – sie müssen *Konzepte und Ideen* entwickeln, analysieren und vermitteln und sie in hochwertige Produkte für den Weltmarkt umwandeln.

Aus diesen Analysen wird eines ganz deutlich: Die bedeutendste „Qualität“, die eine Arbeitskraft von Weltformat haben muss, ist *Anpassungsfähigkeit*. Zu einer Zeit und in einem Weltwirtschaftssystem, wo Unternehmen und auch ganze Branchen im bisher nicht gekannten Umfang neu entstehen, fortziehen oder untergehen und die Technologien einem ständigen Wandel unterworfen sind, müssen die Arbeitskräfte – Denker, Macher und Händler – jederzeit bereit sein, sich fortzubilden oder zu neuen Tätigkeiten zu wechseln. Ein berufliches Fortkommen kann unter diesen Bedingungen eher über andere Unternehmen als im eigenen erreicht werden. Am erfolgreichsten sind die Arbeitskräfte dann, wenn sie sich dauernd nach einem produktiveren Einsatz ihres Bündels an Fähigkeiten und Talenten umsehen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit von Reformen im (Aus-) Bildungssystem, die sich nicht nur auf die Grundvoraussetzungen beziehen, analytische Fähigkeiten aufzubauen und originelles, kreatives Denken zu fördern, sondern auch auf das Wissen bezüglich des Wechsels von der Schule in den Beruf oder von einem Unternehmen (oder Branche) in ein anderes. Nur wenn man den Arbeitskräften die Werkzeuge und die Gelegenheit vermittelt, echten Nutzen aus dem in der Ausbildung Erlernen zu ziehen, kann die Gesellschaft den Gewinn aus ihren Bildungsinvestitionen maximieren.

4. Arbeitsmarktbedingte Zuwanderung und ihre Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit

Auf der Basis der vorgenommenen Analyse sollen im Folgenden die Grundlagen vorgestellt werden, auf denen eine erfolgreiche – permanente wie temporäre – Zuwanderung aus Arbeitsmarktgründen stehen sollte. Die wesentliche Frage ist dabei, wie die Wettbewerbsinteressen der einheimischen Unternehmen am besten unterstützt werden können, indem ihnen der Zugriff auf im Ausland geborene Arbeitskräfte ohne unnötige Verfahren erleichtert wird. Zugleich gilt es, durch wohl durchdachte Änderungen des inländischen Bildungs- und Ausbildungssystems die weiter gefassten sozialen Ziele zu erreichen, nämlich die Interessen der heimischen Arbeitskräfte insgesamt zu wahren.

Im Ergebnis wird die Anwerbung von Immigranten mit Fähigkeiten, die unsere Wirtschaften derzeit benötigen und von denen sie auch noch in Zukunft profitieren, zur einer Option, die als Teil einer breiteren Strategie zur Verbesserung der ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit verfolgt werden sollte. Diese weiten nationalen Prioritäten könnten möglicherweise weniger gut erreicht werden, wenn es versäumt würde, die anderen Teile eines solchen strategischen Aktionsplans (insbesondere in der Bildung und Ausbildung sowie in anderen Bereichen der Sozialpolitik) zu verfolgen. Dies gilt auch, wenn man sich so sehr auf die Immigration verlässt, dass durch das höhere Angebot an qualifizierten Arbeitskräften keine Anreize mehr für den Markt bestehen, notwendige Anpassungen in anderen Bereichen vorzunehmen¹⁷.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Globalisierung uns als Nationen zwingt, sowohl eine lebenslange (Aus-) Bildung als auch eine wohldurchdachte und geschickt gesteuerte Zuwanderungspolitik zu betreiben. Dies schließt die Notwendigkeit mit ein, unsere Wirtschaftsgesellschaften in einen Dialog darüber einzubinden, wie man intelligenter und verständlicher in die Vorbereitung unserer heimischen Arbeitskräfte investieren kann – und so die Selbstverantwortung des Arbeitsmarktes stärkt –, und ihnen gleichzeitig hilft, die Zuwanderung geeigneter Personen in die Wahl zu ziehen und zu erleichtern. Beide Themen folgen letztlich nur einem Ziel, der Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit.

Die meisten Länder quälen sich in dieser Hinsicht mit fundamentalen Mängeln bei der Zuwanderung. Wie immer man es auch misst, haben weder die Wirtschaft noch die Regierungen ihre Hausaufgaben bei der Bildung der Jugend, bei der Aus- und Weiterbildung der Arbeitskräfte erledigt. Auch die Anstrengungen zur Erleichterung des Übergangs von der Schule ins Arbeitsleben müssen noch weitere oder beständige Früchte tragen. Ebenso haben es sich viele Länder bisher zu leicht mit dem Entwurf einer soliden Politik gemacht, um Arbeitskräfte mit der erforderlichen (Aus-) Bildung durch Zuwanderung zu gewinnen.

¹⁷Diese könnten z.B. darin bestehen, höhere Löhne zu bieten (jedoch im Einklang mit den Produktivitätsfortschritten), die Arbeitsbedingungen zu verbessern sowie zusätzliche Investitionen in Technologien, in Innovationen der Organisation und in die Aus- und Weiterbildung der Arbeitskräfte. Dadurch würde die Arbeitsproduktivität erhöht, was sich langfristig sowohl in sozialen Fortschritten als auch in einer Verbesserung der globalen Wettbewerbsfähigkeit ausdrücken würde.

Der Preis für diese Versäumnisse kann sehr hoch sein: Ohne eine flexible und gut administrierte Steuerung der Zuwanderung könnten viele oder gar die meisten der wettbewerbsfähigen Unternehmen ihre Investitionen in zusätzliche Kapazitäten überdenken. Unternehmen mit vorwiegend wissensbasierten Erzeugnissen, z.B. Software-Entwickler, können sich irgendwo niederlassen, wo die im Wesentlichen benötigten immateriellen Inputs – das Wissen – reichlich angeboten werden. Durch Satellitenkommunikation lassen sich große Entfernungen ohne Zeitverlust und kostengünstig überbrücken; dies verführt im Zusammenspiel mit attraktiven Anreizen aus anderen Ländern noch mehr zur Gründung ausländischer Niederlassungen.

Aber auch Anbieter materieller Produkte sehen sich mit solchen Kalkulationen konfrontiert. Als z.B. der Chip-Hersteller *Intel Inc.* im Jahr 1996 ankündigte, seine Kapazitäten auszubauen, waren mehr als 3 Mrd. \$ der Investitionen, von denen man 3 500 Stellen erwartete, für Orte außerhalb der Vereinigten Staaten vorgesehen.¹⁸ Was lernen wir daraus? Die Globalisierung macht es erforderlich, dass man die Unternehmen davon überzeugt, dass ihre Investitionen an einem bestimmten Ort in ihrem eigenen Interesse liegen. Da das Wissen weltweit verteilt ist und der Wettbewerb der Länder um die Ansiedlung gewichtiger Unternehmen zunimmt (Israel wandte 608 Mill. \$ an Beihilfen auf, um Investitionen von *Intel* in Höhe von 1,6 Mrd. \$ einzuwerben), achten globale Unternehmen immer mehr auf Faktoren wie eine exzellente Arbeitnehmerschaft, moderne Infrastruktur, weite Konsumbasis und ein unternehmensfreundliches Umfeld. Die Zuwanderungspolitik muss deshalb – in gleichem Maße wie die Bildungspolitik, die Verbesserung der Infrastrukturausstattung und die Schaffung eines unternehmensfreundlichen Klimas – dazu beitragen, die Unternehmen davon zu überzeugen, dass sie ihre Geschäftstätigkeit im Inland belässt und ausbaut und dabei auf dem internationalen Markt wettbewerbsfähig ist.

5. Zuwanderungssteuerung mit Blick auf eine langfristige Verbesserung der Produktivität

Wie sollte eine solche Zuwanderungspolitik aussehen, die die Wettbewerbsfähigkeit stärkt, ohne dabei die Interessen der einheimischen Arbeitskräfte grundlegend zu verletzen?

Eine Betrachtung einiger wichtiger Elemente der derzeitigen amerikanischen Politik bezüglich dauerhafter und temporärer Arbeitsmigration und deren Gegenüberstellung mit einem Auswahlprogramm auf Punktbasis kann die wesentlichen Grundzüge einer Politik verdeutlichen, die diesen Anforderungen genügt.

¹⁸Diese Investitionen wurden *zusätzlich* zu denen in den Vereinigten Staaten vorgenommen. Die meisten davon erfolgten in Israel und in Irland.

5.1. Permanente Zuwanderung

Das amerikanische Einwanderungsgesetz legt eine Obergrenze von 140 000 Visa für dauerhafte Zuwanderung aus wirtschaftlichen Gründen (*employment-based*) fest (Übersicht 1). Es wird a priori erwartet, dass diese Bewilligungen einen überdurchschnittlich positiven Einfluss auf das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohlergehen Amerikas ausüben. Im Besonderen wird davon ausgegangen, dass diese Zuwanderer Energie und Fähigkeiten mitbringen, die den inländischen Humankapitalbestand auffrischen. Sie tragen wesentlich zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Wohlstand bei und helfen bei der Erleichterung und Stärkung der internationalen Geschäftstätigkeit und des Handels. Auch wenn durchaus zugegeben wird, dass so die Arbeitsmarktchancen einheimischer Arbeitskräfte geschwächt und die vorherrschenden Löhne gesenkt werden könnten – diese Bedenken erhalten Bedeutung insbesondere durch Mängel in der Art und Weise, wie einzelne Regelungen abgefasst und insbesondere wie sie ausgeführt wurden –, bleibt per saldo die Überzeugung, dass die Zuwanderung einen Nutzen für die Wirtschaft *und* die Gesellschaft mit sich bringt.

Es gibt im Wesentlichen fünf Arten von Visa zur Arbeitsmigration; einige, nicht alle beinhalten Vorschriften zum Schutz der Interessen der einheimischen Arbeitskräfte.¹⁹

Die erste Kategorie beinhaltet *bevorzugte Arbeitskräfte* (EB-1; bis zu 40 000 Visa jährlich)²⁰; als solche werden Personen mit außergewöhnlichen Fähigkeiten, herausragende Professoren und Forscher sowie bestimmte Angestellte und Manager multinationaler Unternehmen angesehen. Sie müssen die geringsten Verfahrensanforderungen für dauerhafte Zuwanderung erfüllen.

Die zweite Kategorie bezieht sich auf Ausländer einer Berufsgruppe mit einem hohen Abschluss oder mit außergewöhnlichen Fähigkeiten in Wissenschaft, Kunst oder Wirtschaft (EB-2; bis zu 40 000 Visa jährlich). Im Normalfall sind ein Stellenangebot und eine Zertifizierung (siehe dazu unten) erforderlich, es sei denn, die oberste Justiz (*Attorney General*) verzichtet „aus nationalem Interesse“ darauf.

Die dritte Kategorie umfasst alle übrigen Ausländer, die ein Stellenangebot vorweisen können. Erforderlich sind eine Bestätigung des Arbeitgebers und eine Zertifizierung. Unterschieden werden drei Subkategorien: erstens Arbeitskräfte mit amerikanischem Bachelor- oder vergleichbarem ausländischen Abschluss; zweitens Facharbeiter, definiert als Personen, die eine Arbeit ausführen können, die eine mindestens zweijährige Ausbildung oder Erfahrung erfordert; drittens weniger ausgebildete „übrige“ Arbeitskräfte (Ungelernte); durch Gesetz ist festgelegt, dass nur 10 000 der insgesamt 40 000 EB-3-Visa an Ungelernte erteilt werden dürfen.

¹⁹Zusätzlich dazu können Ausländer und ihre unmittelbaren Familienangehörigen, die eines der übrigen Visa für dauerhafte Zuwanderung erhalten, unmittelbar eine Arbeit aufnehmen. Dies gilt z.B. für Immigranten, die von Familienangehörigen beim Visa-Antrag unterstützt werden, oder Flüchtlinge und ebenso für Asylsuchende, deren Antrag angenommen wurde oder die seit mehr als sechs Monaten darauf warten.

²⁰In jeder dieser fünf Kategorien kann der zugelassene Immigrant seine unmittelbaren Familienmitglieder mitbringen; die Obergrenze wird dann entsprechend angepasst.

Übersicht 1

Visa für permanente Zuwanderung in die Vereinigten Staaten aus Arbeitsmarktgründen		
Präferenz	Anzahl pro Jahr bzw. Anteil ¹	Kriterien
1.	40 000 bzw. 28,6 vH	Erteilt an bevorzugte Arbeitskräfte – Personen mit „außergewöhnlichen Fähigkeiten“, „herausragende Professoren und Forscher“ oder „bestimmte Angestellte und Leiter multinationaler Unternehmen“. – Nicht ausgeschöpfte Visa der 4. und 5. Präferenz werden hier hinzugerechnet.
2.	40 000 bzw. 28,6 vH zuzüglich nicht ausgeschöpfte Visa der 1. Präferenz	Erteilt an Personen, "die einer Berufsgruppe mit hohem Abschluss angehören, oder an Ausländer mit außergewöhnlichen Fähigkeiten".
3.	40 000 bzw. 28,6 vH zuzüglich nicht ausgeschöpfte Visa der 1. und 2. Präferenz	Erteilt an Facharbeiter, Fachkräfte und „andere Arbeitskräfte“. Facharbeiter müssen Arbeiten ausführen können, die eine mindestens zweijährige Ausbildung oder Erfahrung erfordern. „Andere Arbeitskräfte“ müssen Arbeiten erledigen können, die keine Ausbildung erfordern, aber weder befristet noch saisonal angeboten werden; in dieser Kategorie werden maximal 5 000 Visa erteilt.
4.	bis zu 10 000 bzw. 7,1 vH	Erteilt an „ausgewählte Zuwanderer“ einschließlich Minister, Priester u.ä.
5.	bis zu 10 000 bzw. 7,1 vH	Erteilt an Personen, die zwischen 500 000 \$ und 3 Mill. \$ in Unternehmen investieren, die neue Arbeitsplätze bereitstellen. Mindestens 10 einheimische Arbeitnehmer müssen jeweils bei ihnen beschäftigt sein. Die Höhe der erforderlichen Investition hängt von der Region ab, wo sie erfolgt.
¹ Anteil an allen Visa unter Arbeitsmarktgesichtspunkten.		

Nach der vierten Präferenz werden (bis zu 10 000) Visa an die sehr inhomogene Gruppe von Personen wie Priester und andere im Reliionsbereich Tätige, an amerikanische Regierungsangestellte aus Übersee, ehemalige Beschäftigte der Panama-Kanal-Gesellschaft und ihre Familienangehörigen, an ausländische Kinder, die von einem Gericht für unmündig erklärt sind, und an Mitarbeiter internationaler Organisationen im Ruhestand (einschl. Angehörige) gewährt.

Um die Kriterien der fünften Kategorie zu erfüllen, muss man ausländischer Investor sein, der zwischen 500 000 \$ und 3 Mill. \$ in bestehende oder neue Wirtschaftsunternehmen investiert. Dadurch müssen mindestens zehn Vollzeit Arbeitsplätze für einheimische oder dauerhaft Zugereiste oder „andere Immigranten, die rechtmäßig in den Vereinigten Staaten beschäftigt werden dürfen,“ geschaffen oder gesichert werden; nicht dazu zählen der Investor selbst und seine unmittelbaren Familienangehörigen. Diese Kriterien müssen mindesten zwei Jahr lang erfüllt werden. 3 000 der insgesamt 10 000 EB-5-Visa sind für ländliche Regionen oder solche mit hoher Arbeitslosigkeit reserviert.

5.2. Temporäre Zuwanderung

Für temporäre Zuwanderung gibt es nahe zwei Dutzend Arten von Visa, und viele davon enthalten noch Subkategorien (Übersicht 2). Der grundlegende Gedanke dieses Systems ist es, den internationalen Politik-, Kultur- und Sozialaustausch so-

Übersicht 2

Arten von Visa für temporäre Zuwanderung in die Vereinigten Staaten	
Visum	Zweck
A	Botschafter, Öffentliche Vertreter, Diplomaten sowie ihre Familienangehörigen und persönlichen Angestellten
B	Befristete Geschäfts- oder Vergnügungsreisen
C	Personen bei Transit oder Beamte ausländischer Regierungen und ihre Familienangehörigen
D	Crew-Mitglieder (auf Schiffen oder Flugzeugen)
E	Vertragsbevollmächtigte oder Investoren und ihre Familienangehörigen
F	Studenten (an Universitäten oder zum Sprachtraining) und ihre Familienangehörigen
G	Vertreter ausländischer Regierungen bei internationalen Organisationen oder Beamte bei internationalen Organisationen sowie ihre Familienangehörigen und persönlichen Angestellten
H	Befristete Arbeitskräfte oder Auszubildende und ihre Familienangehörigen
I	Vertreter ausländischer Informationsmedien und ihre Familienangehörigen
J	Besucher im Austausch und ihre Familienangehörigen
K	Verlobte oder Kinder der Verlobten von amerikanischen Staatsangehörigen
L	Versetzungen innerhalb von Unternehmen und ihre Familienangehörigen
M	Personen zur Berufsausbildung oder zum Studium außerhalb von Universitäten und ihre Familienangehörigen
N	Ehegatten oder Kinder von bestimmten Angestellten internationaler Organisationen im Ruhestand
NATO	Beamte, Arbeitnehmer und bestimmte Fachleute der NATO sowie ihre Familienangehörigen und persönlichen Angestellten
O	Personen mit außergewöhnlichen Fähigkeiten in Wissenschaft, Kunst, Erziehung, Sport oder im Geschäftsleben sowie ihre Assistenten und Familienangehörigen
P	International anerkannte Sportler und Künstler sowie ihre Familienangehörigen
Q	Teilnehmer an internationalen Kulturaustauschprogrammen
R	Personen in Religionsberufen und ihre Familienangehörigen
S	Personen (und ihre Familienangehörigen), die Informationen über Kriminaldelikte und Terrorismus liefern
TN	Angestellte der NAFTA und ihre Familienangehörigen
U	Opfer von Verbrechen und abhängige Angehörige, die mit Regierungsstellen bei der Untersuchung oder Verfolgung krimineller Delikte zusammengearbeitet haben (Domestic Violence Survivors)
V	Ehegatten und Kinder von Personen, die sich legal in den Vereinigten Staaten niedergelassen haben, solange sie auf den Abschluss ihres Zuwanderungsverfahrens warten

wie den Handel und die Geschäftstätigkeit zu erleichtern. Die Arbeitsaufnahme wird nur unter bestimmten Bedingungen erlaubt. Bis auf zwei Ausnahmen (H-2A- und H-2B-Visa, s.u.) wird davon ausgegangen, dass die temporären Zuwanderer weder die Arbeitsmarktchancen noch die Löhne einheimischer Arbeitskräfte unterhöhlen. Deshalb müssen ihre Arbeitgeber auch nicht die strengen Zertifizierungserfordernisse erfüllen, wie es bei permanenter Zuwanderung der Fall ist. Es wird also einfach davon ausgegangen, dass temporäre Visa nicht zur Freisetzung von

Amerikanern führen oder sonst irgendwie einen unfairen Wettbewerb zwischen ausländischen und heimischen Arbeitnehmern induzieren. Deshalb ist es zum Normalfall geworden, dass temporäre Zuwanderer nicht über den Lohn mit einheimischen konkurrieren²¹. Schließlich ist beabsichtigt, dass auch die Beschäftigung befristet ist. Grundgedanke ist dabei, dass die befristete Beschäftigung von Ausländern in den Fällen, in denen im Konjunkturverlauf Einheimische mit den geforderten Fähigkeiten oder aus Zeitgründen nicht zur Verfügung stehen, von Nutzen sowohl für die Arbeitgeber als auch für die Arbeitnehmer ist.

Mit Hilfe mehrerer Grundtypen temporärer Visa können Ausländer Zugang zum amerikanischen Arbeitsmarkt erhalten: durch explizit arbeitsbezogene (insbesondere D-, H-, O- und P-Visa), durch solche, nach denen die Arbeit direkt mit dem Erteilungszweck des Visums verbunden ist (Teile der B-1- und der J-1-Visa), sowie durch solche, nach denen sich die Arbeitserlaubnis aus dem generellen Status des Nutznießers ergibt, z.B. bei Ehegatten oder bei bestimmtem Haushaltspersonal von Ausländern. Einige dieser Kategorien befristeter Visa werden im Folgenden näher betrachtet.

E-Visa

sind auf gegenseitiger Basis für Angehörige aus Ländern Staaten verfügbar, mit denen die Vereinigten Staaten Freundschafts-, Handels und Reiseabkommen oder bilaterale Investitionsverträge geschlossen haben. Diese Personen dürfen einreisen, um beträchtliche Handelsgeschäfte zwischen der USA und ihrem Heimatland abzuwickeln (E-1- bzw. *treaty trader*-Visa) oder um Geschäfte eines Unternehmens zu entwickeln oder zu lenken, in das sie einen erheblichen Kapitalbetrag investiert haben (oder beabsichtigen, dies zu tun) (E-2- bzw. *treaty investor*-Visa). *Treaty trader* sind oft selbständig; handelt es sich um Angestellte, müssen sie Überwachungs- oder Ausführungsfunktionen wahrnehmen, die für das betreffende Unternehmen von essentieller Bedeutung sind. Ihr Arbeitgeber muss eine vergleichbare Stellung einnehmen und der gleichen Nationalität angehören. Unter bestimmten Voraussetzungen kann dieser Status auch qualifizierten Technikern zuerkannt werden, wenn sie in den Vereinigten Staaten Garantieleistungen oder vergleichbares durchführen sollen. Dann muss der Arbeitgeber nachweisen, dass diese Aufgabe nicht von einer einheimischen Arbeitskraft erledigt werden kann und dass er die Absicht und Möglichkeit hat, einen Amerikaner so auszubilden, dass er den Techniker ersetzt.

F-1-Visa

sind ausländischen Studenten vorbehalten, die in den Vereinigten Staaten an einem bedeutenden College, einer Universität oder anderen Akademischen Einrichtungen studieren wollen. Diese Studenten können verschiedene Arbeiten aufnehmen:

- Nach ihrer Einschreibung können sie in der Einrichtung arbeiten, solange sie ihr Vollzeit-Studium betreiben und keine einheimische Arbeitskraft verdrängen. Die maximale Arbeitszeit beträgt während der Vorlesungszeit 20 Wochenstunden, wenn der in Aussicht genommene Arbeitgeber der Einrichtung und dem

²¹Ein weiteres Ziel dieser Regelungen ist der Schutz ausländischer Arbeitskräfte vor Ausbeutung.

Arbeitsministerium bescheinigt²², (1) dass der Student für mindestens 60 Tage für eine Stelle eingestellt wird; (2) dass er dem Studenten und anderen vergleichbaren Arbeitskräften den höheren als den aktuellen Lohn für Tätigkeiten an diesem Arbeitsplatz und den vorherrschenden Lohn für Tätigkeiten in dessen Umfeld zahlt; (3) dass der Student nicht für mehr als 20 Wochenstunden in der Vorlesungszeit beschäftigt wird. Während der Ferien darf länger gearbeitet werden.

- Bei Nachweis einer wirtschaftlichen Notlage kann außerhalb des Campus gearbeitet werden.
- Haben Studenten mindestens neun Monate lang studiert, dürfen sie an „lehrplanmäßigen“ oder „freiwilligen“ praktischen Ausbildungen teilnehmen. Lehrplanmäßig sind der Wechsel zwischen praktischer Arbeit und Studium, Praktika, kooperative Ausbildung und andere Formen von im Studium erforderlichen Praktika, wenn sie bei einem Arbeitgeber durchgeführt werden, der mit der Einrichtung einen Kooperationsvertrag geschlossen hat. Freiwillige Arbeiten sind nicht näher definiert, müssen aber direkt mit dem Studienschwerpunkt in Beziehung stehen, sie können vor und/oder nach Abschluss des Studienprogramms stattfinden und dürfen insgesamt 12 Monate nicht überschreiten.

H-Visa

ist die gewichtigste Kategorie zur befristeten Zulassung von Arbeitskräften. Von wenigen nennenswerten Ausnahmen abgesehen – insbesondere für mexikanische Landarbeiter während der beiden Weltkriege – hatten die Vereinigten Staaten die befristete Beschäftigung von Ausländern seit etwa 1880 verboten. Dies änderte sich 1952, indem dem *Attorney General* die Erlaubnis erteilt wurde, befristete Arbeitserlaubnisse zur Überwindung von Knappheiten zu genehmigen. Im Folgenden werden drei Subkategorien näher betrachtet: H-1B-Visa für Personen, die auf Spezialgebieten arbeiten; H-2A-Visa für Arbeitskräfte in der Landwirtschaft; H-2B-Visa für Personen, die befristet Stellen außerhalb der Landwirtschaft besetzen. Nicht analysiert werden hier H-1A-Visa für besondere Berufszweige (Krankenschwestern) und H-3-Visa für bestimmte Auszubildende; auf letztere beziehen sich noch zwei weitere Kategorien: J-1- und M-Visa.

H-1- und H-2-Visa waren ursprünglich in zweierlei Hinsicht befristet: Sowohl die Berufsausübung als auch der Aufenthalt in den Vereinigten Staaten musste temporär sein. Der Kongress hob diese Anforderung bezüglich der Arbeit für H-1-Visa im Jahr 1970 mit der Begründung auf, dass außergewöhnlich gut ausgebildete Ausländer nicht dem Zulassungsverfahren unterworfen werden dürften. Für H-2A- und H-2B-Visa blieb die doppelte Befristung in Kraft. Da sie von Arbeitgebern nicht beantragt werden können, um einen Arbeitsplatz dauerhaft zu besetzen, werden diese Visa für Saisonarbeiter und zum Füllen kurzzeitiger Lücken genutzt.

H-1B-Visa

erlauben die Arbeitsaufnahme in „Spezialberufen“. Nach der Gesetzesdefinition erfordern derartige Beschäftigungen (1) die theoretische und praktische Anwen-

²²Zu diesem Bestätigungsverfahren vgl. die Ausführungen in Abschnitt 6.1.2.

dung eines Vorrats an hoch spezialisiertem Wissen und (2) die Ablegung eines Bachelor- oder höheren Abschlusses auf dem speziellen Gebiet (oder eines vergleichbaren)²³. Arbeitgeber müssen eine Bestätigung (*labor condition application*, LCA) an das Arbeitsministerium (*US Department of Labor*, DOL) einreichen, bevor sie einen Antrag auf H-1B-Visa an die Zuwanderungsbehörden richten können. In der LCA müssen vier Bedingungen bestätigt werden: Erstens müssen die Arbeitgeber einen höheren Lohn anbieten als (a) entweder den „aktuellen“, den sie an Personen mit ähnlicher Beschäftigung oder vergleichbarer Qualifikation zahlen, oder (b) als den nach allen vorliegenden Informationen „vorherrschenden“ für derartige Tätigkeiten. Zweitens muss versichert werden, dass die Arbeitsbedingungen der H-1B-Kräfte keinen negativen Effekt auf die der übrigen Arbeitnehmer mit vergleichbaren Tätigkeiten haben. Drittens darf am Beschäftigungsort kein Streik und keine Aussperrung stattfinden. Viertens muss der Arbeitgeber bestätigen, dass er seinen Beschäftigten die Einreichung der LCA dadurch bekannt gegeben hat, dass er sie ausgehängt oder – soweit vorhanden – den Gewerkschaftsvertreter unterrichtet hat.

Das DOL hat kein Recht, die Angaben in der LCA zu überprüfen; sie versichert sich lediglich, dass das Formular vollständig ausgefüllt ist. Hat das DOL die LCA bestätigt, behält sie drei Jahre Gültigkeit; eine einmalige Verlängerung um weitere drei Jahre ist möglich. Der Arbeitgeber muss die LCA aufbewahren und innerhalb eines Tages nach ihrer Einreichung alle ihr zugrunde liegenden Dokumente einer öffentlichen Prüfung zugänglich machen. Werden die Bedingungen der LCA nicht erfüllt, kann eine Strafe von 1 000 \$ je Verletzung sowie ein Ausschluss von allen H-, L-, O- und P-Visa-Erteilungen für mindestens ein Jahr auferlegt werden. Wenn der Arbeitgeber nicht den in der LCA angegebenen Lohn gezahlt hat, kann er zusätzlich veranlasst werden, diesen nachträglich zu leisten.

H-2A-Visa

ermöglichen es ausländischen Landarbeitern, ein Jahr lang in den Vereinigten Staaten befristete Arbeiten aufzunehmen; sie sind in Ein-Jahres-Schritten bis zu insgesamt drei Jahre verlängerbar. Um Arbeitskräfte ins Land zu holen, muss ein Landwirt strenge Anforderungen bezüglich der Zertifizierung erfüllen. Insbesondere muss er erstens nachweisen, dass es nicht genügend einheimische Arbeiter gibt, die in der Lage, willens und qualifiziert sind sowie zu der erforderlichen Zeit am Einsatzort sein können, um die benötigten Arbeiten und Leistungen in der Landwirtschaft zu erbringen. Zweitens darf es wiederum keinen negativen Effekt auf die Löhne und Arbeitsbedingungen von Arbeitern in vergleichbaren Tätigkeiten geben. Grundsätzlich müssen die den Arbeitern mit H-2A-Visum angebotenen Löhne, Leistungen und Arbeitsbedingungen auch Einheimischen gewährt werden. – Die hauptsächlichen Kritikpunkte am H-2A-Programm drehen sich darum, was diese Anforderungen genau bedeuten.

²³Im Jahr 1990 wurden per Gesetz andere Visa-Kategorien (O und P) für „außergewöhnliche“ Ausländer sowie Künstler, Entertainer und Sportler abgetrennt; zugleich wurde für H-1-Visa eine Obergrenze von 65 000 je Fiskaljahr eingeführt.

H-2B-Visa

erlauben die temporäre Einreise für ausländische Arbeiter, die befristet in der Produktion von Waren und Dienstleistungen eingesetzt werden. Der Antragsteller muss wiederum eine Zertifizierung durchlaufen, die beinhaltet, dass keine entsprechenden einheimischen Arbeitskräfte verfügbar sind. „Befristet“ heißt wie bei den H-2A-Visa, dass der Bedarf für weniger als ein Jahr besteht, von ganz außergewöhnlichen Umständen abgesehen; dadurch wird die Zahl der Antragsteller de facto eng begrenzt.²⁴ Zudem muss der Bedarf einmalig sein, saisonal oder der Abdeckung von Spitzen und zur Überbrückung dienen.

J-Visa

wurden vom Kongress im Jahr 1961 für Zwecke der Unterrichtung, Forschung, Beratung oder der Vorführung bestimmter Fertigkeiten geschaffen sowie zur Ausbildung des Zureisenden selbst. Zunächst waren nur Universitäts- und Kulturaustausch sowie Besucherprogramme Gegenstand der Regelungen, nunmehr ist jedoch eine umfangreiche Liste von Aktivitäten enthalten, die oftmals nur eine schwache Bindung zu Erziehung, Kultur oder Ausbildung aufweisen. Bewerber müssen den Nachweis erbringen, dass sie die Qualifikationskriterien der Austauschprogramme erfüllen, dass sie eine ausreichende Unterstützung erfahren (im Regelfall eine volle Subventionierung durch eine entsprechende Institution) und dass sie nach Abschluss des Programms in ihr Heimatland zurückkehren wollen. Es gibt keine feste zeitliche Begrenzung der Visa – diese richtet sich nach der Dauer des Austauschprogramms –, und Verlängerungen sind möglich.

Q-Visa

wurden 1990 für bestimmte Teilnehmer an Kulturaustauschprogrammen eingeführt. Diese Programme müssen eine praktische Ausbildung, eine Beschäftigung und einen „Bezug zur Geschichte, Kultur und Tradition“ des Heimatlandes des Antragstellers enthalten. Diesen Personen müssen der gleiche Lohn und Arbeitsbedingungen wie Einheimischen gewährt werden; sie dürfen bis zu 15 Monate bleiben. Sie müssen einen Wohnsitz im Ausland nachweisen, den sie nicht aufzugeben gedenken. Im Gegensatz zu einigen anderen der beschriebenen Visa-Kategorien enthalten Q-Visa keine Bestimmungen zum Schutz amerikanischer Arbeitskräfte.

6. Überblick über die Anforderungen an Arbeitsmigranten: Analyse und Bewertung

Grundsätzlich kann ein Land die ausländischen Arbeitskräfte, denen es die Einreise gestatten will, auf drei Arten auswählen. Auch wenn jedes System in idealisierter Form vermutlich seinen eigenen nationalen Interessen dienen soll, so legen einige – durch entsprechende Arbeitsmarktanforderungen – doch ein Schwergewicht auf den Schutz der einheimischen Arbeiter, andere auf die Identifizierung und Korrektur von Knappheiten und Ungleichgewichten auf dem Arbeitsmarkt, wieder ande-

²⁴Ein H-2B-Visum kann für maximal ein Jahr gewährt werden. Zwar sind zwei Verlängerungen um jeweils ein Jahr theoretisch möglich, werden aber nur selten gewährt. Eine Ausnahmegenehmigung muss eine neue Zertifizierung oder eine befürwortende Erklärung des DOL enthalten.

re auf langfristige wirtschaftliche Interessen der Gesellschaft. In der Realität verwendet jedes Auswahlverfahren mehrere Kriterienkataloge, und jeder davon ist eher gemischt als „rein“.

Insgesamt gesehen betonen die Vereinigten Staaten besonders die Überwindung von Engpässen und *mismatches* am Arbeitsmarkt, wobei ein immer stärkeres Gewicht auf eine Vereinfachung der erforderlichen Überprüfung gelegt wird. Kanada und Australien richten ihre Politik zunehmend an den langfristigen wirtschaftlichen Interessen aus („Verbesserung der Fähigkeiten“ ist das Ziel) und vermeiden deshalb eine Überprüfung nach reinen Arbeitsmarktkriterien. Die meisten europäischen Länder schließlich mühen sich ab, um sich aus dem Würgegriff der Schutzvorkehrungen zu Gunsten heimischer (und EU-) Arbeitskräfte zu lösen. Dementsprechend unterscheiden sich die Auswahlssysteme nach dem vorherrschenden Akteur. In den Vereinigten Staaten ist dies zumeist der Arbeitgeber. In Kanada und Australien ist es die öffentliche Hand, wobei die Arbeitgeber eine abnehmende Bedeutung bei der Auswahl permanenter Zuwanderer haben, eine zunehmende bei der – schnell wachsenden – temporären. In den meisten EU-Ländern spielen die Arbeitgeber zwar eine wichtige Rolle, haben aber das Problem, dass die öffentliche Verwaltung dazu neigt, das Verfahren bis in seine Einzelheiten zu steuern und seinen Antrag abzulehnen.

Im Folgenden werden die beiden amerikanischen Verfahren zum Schutz des Arbeitsmarktes – Kontrolle vor und nach der Einreise – kurz dargestellt und kritisch hinterfragt. Ein drittes Verfahren – ein Punktesystem – wird in Kanada und Australien variabel eingesetzt; deshalb enthalten die folgenden Abschnitte auch Argumente für ein daran angelehntes System und Ausführungen über dessen Ausgestaltung.²⁵

6.1. Schutzinteressen der einheimischen Arbeitskräfte

In den Vereinigten Staaten wird eine Vielzahl von Verfahren angewandt um festzulegen, welche ausländischen „Arbeitnehmer“ unter welchen Bedingungen ins Land gelassen werden. Einzelne davon beziehen sich auf Kontrollen *vor* der eigentlichen Zuwanderung; Beispiele sind die bereits genannte Zertifizierung (Bewilligung) und – in geringerem Umfang – Konsultationen mit Arbeitnehmervertretern, z.B. im Zusammenhang mit O- und P-Visa. Andere machen den Zugang zum amerikanischen Arbeitsmarkt leicht möglich, verwenden dann aber viel Energie auf eine nachträgliche Regulierung und Durchsetzung der Vorschriften zu den Voraussetzungen und Arbeitsbedingungen der Zugewanderten. Im Gegensatz zu den Vorab- sind die nachträglichen Kontrollen eine amerikanische Erfindung; das Bestätigungsverfahren in seinen verschiedenen Formen ist ein typisches Beispiel für derartige nachträgliche Maßnahmen.

²⁵Es ist zu beachten, dass jedes dieser Auswahlverfahren ebenso in der politischen und gesellschaftlichen Tradition des betreffenden Landes verankert ist wie in der jeweiligen Haltung gegenüber Zuwanderern im Allgemeinen und Arbeitsmigranten im Besonderen. Deshalb muss streng darauf geachtet werden, dass dieser Hintergrund bei den Bemühungen, von anderen zu „lernen“, mit einbezogen wird.

6.1.1. Maßnahmen vor der Zuwanderung: Bewilligungen

Eine Möglichkeit der Auswahl ausländischer Arbeitskräfte besteht darin, den individuellen Bewerber auf ein spezielles Stellenangebot an einem bestimmten Ort zu einer festgelegten Zeit zu vermitteln. In den Vereinigten Staaten wird dieses Verfahren bei einigen dauerhaften und wie gezeigt den (befristeten) H-2A- und H-2B-Visa eingesetzt; dem liegt die seit langem bestehende Annahme zugrunde, dass sich so die Interessen der einheimischen Arbeiter am besten schützen lassen. Im Übrigen nutzen auch viele andere Länder diesen Kontrollmechanismus in der einen oder anderen Form, so dass er der am weitesten verbreitete ist. Dabei muss die Regierung sowohl bescheinigen, dass keine einheimischen Arbeitskräfte für die zu besetzende Stelle verfügbar sind, als auch, dass durch die Beschäftigung eines Ausländers die Löhne und Arbeitsbedingungen von einheimischen Arbeitern auf vergleichbaren Stellen nicht negativ tangiert werden.

Beide Bedingungen haben sich als äußerst lästig erwiesen; so verlangt der Schutz der Löhne den unmittelbaren Zugriff auf zuverlässige und aktuelle Lohndaten in jedem Bereich des Arbeitsmarktes – im nur wenig regulierten amerikanischen Arbeitsmarkt ein unmögliches Unterfangen. Lohndaten werden oftmals aus kleinen, nicht zufälligen Stichproben abgeleitet, wobei nur wenige Kontrollangaben über die Unternehmensgesamtheit, die Häufigkeit der Umfragen oder die Definition der Beschäftigung (und zusätzliche Unterscheidungen darin) vorliegen. Auch enthalten diese Angaben keine Informationen über weitere Formen der Entlohnung einheimischer Arbeiter, z.B. Boni, Urlaub, Gesundheitsleistungen, Zuschüsse zur Wohnung und zu den Wegekosten. Umgekehrt können die Löhne der Zuwanderer durchaus solche Komponenten enthalten, die nur ihnen gewährt werden, z.B. den Ersatz der Aufwendungen für die Übersiedlung in die Vereinigten Staaten. Es gibt gute Argumente dafür, dass beide Kritikpunkte durchaus zutreffen. Je nach Rechenmethode können sich ausländische Arbeiter jedenfalls als billiger herausstellen als amerikanische – ein Vorteil, der von skrupellosen Arbeitgebern sicherlich ausgenutzt wird.

Dieses Bewilligungsverfahren hat auch an Glaubwürdigkeit bezüglich des Schutzes amerikanischer Arbeiter verloren. So kann ein Antragsteller die Stellenausschreibung so gestalten, dass sie nur auf die Qualifikation des Ausländers zutrifft und amerikanische Bewerber ohne Weiteres als unqualifiziert abgelehnt werden können. Das Verfahren verleitet deshalb oftmals clevere Arbeitgeber und die Immigrationsjuristen dazu, gegen die restriktiven Rekrutierungsbedingungen der Regierung vorzugehen. Letztlich erhalten entsprechend motivierte Arbeitgeber, wenn sie nur genügend Zeit und Geld aufwenden, die Bewilligung für ihre Anträge. Die Komplexität und zunehmende Irrelevanz der Vorschriften lässt das Bewilligungssystem damit zu einem Katz- und Maus-Spiel zwischen Arbeitgebern und Immigrationsjuristen auf der einen Seite und der Regierung auf der anderen werden; jede Seite spielt der anderen einen Streich.

In diesem Verfahren ist jeder Verlierer. Arbeitgeber mit einem legitimen Interesse verlieren, da sie sich durch einen oft irrationalen und in jedem Fall Zeit raubenden

und teuren Prozess schlagen müssen, um die benötigten Arbeitskräfte zu erhalten; diese müssen zu lange warten, bis sie eine Beschäftigung ausüben können. Die Regierung verliert. Denn sie muss sie an einem Verfahren teilnehmen – und es verteidigen –, das viele Ressourcen in Anspruch nimmt, widersprüchlich in der Durchführung und im Ergebnis ist sowie Zynismus bei seinen Teilnehmern und Beobachtern verbreitet.

Im vorliegenden Zusammenhang ist jedoch am stärksten zu kritisieren, dass das Verfahren auf das falsche Ziel ausgerichtet ist. Es beruht auf einem antiquierten Verständnis der amerikanischen Wirtschaft und der Rolle, die Ausländer darin spielen: sie sollen lediglich Lücken schließen. Dieses Konzept steht ganz klar im Widerspruch zu den heutigen Wettbewerbsrealitäten, unter denen Unternehmen oftmals Arbeitskräfte – einheimische oder ausländische – deshalb auswählen, weil schon kleine Unterschiede in der Qualifikation – sowohl in der Qualität als auch in der Spezifität von Fähigkeiten – wesentlich über seine Wettbewerbsfähigkeit entscheiden. Stattdessen sollte es langfristig das Ziel des Auswahlverfahrens sein, es Arbeitgebern zu erlauben, Arbeitskräfte mit einer Mischung aus Fähigkeiten, Erfahrung, Ausbildung und anderen Eigenschaften ins Land zu holen, die die Wahrscheinlichkeit für einen umgehenden und langfristigen Erfolg auf dem Arbeitsmarkt und der Wirtschaft insgesamt maximiert.

6.1.2. Maßnahmen nach der Zuwanderung: Bestätigungen

Wie erwähnt haben die Vereinigten Staaten neben dem Bewilligungsverfahren zahlreiche Formen der Bestätigung entworfen, um so zu einem einfacheren Vorgehen zu gelangen, das die Barrieren für benötigte ausländische Arbeitskräfte reduziert und zugleich die Interessen der amerikanischen Arbeiter schützt. Dies geschah durch die Durchsetzung der Ansprüche und Bedingungen für die Beschäftigung von Neuankömmlingen nach deren Einreise.

Nach diesem Konzept verbinden sich mit der Bestätigung – einer rechtlich bindenden Reihe von Erklärungen eines Arbeitgebers – viele Vorteile. Erstens kann das System der Bestätigung, wenn es entsprechend ausgestaltet und umgesetzt wird, die Interessen der einheimischen Arbeiter schützen und befördern und zugleich den meisten Arbeitgebern die Gewinnung der benötigten ausländischen Arbeitskräfte gewährleisten. Zweitens lassen sie eine Überprüfung durch die „Öffentlichkeit“ zu, da sie potenziell betroffenen Parteien Kenntnis über die Sachlage und die Gelegenheit zur Anfechtung der vom Arbeitgeber bestätigten Angelegenheiten geben. Drittens kann dieses System mit am ehesten an die sich wandelnden Bedingungen des Arbeitsmarktes angepasst werden, wobei zugleich die geringsten Anforderungen an diskretionäre Eingriffe des Staates auf einem Gebiet gestellt werden, auf dem die Daten und Verfahren nur wenig fundiert sind. Zugleich können sie einen Anreiz für kooperative Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Managern bieten, indem Arbeitnehmervertreter und Management bei der Suche nach den besten Arbeitskräften für eine freie Stelle zusammen arbeiten.

Gleichwohl haben die Bestätigungen, so wie sie derzeit umgesetzt werden, eine Reihe von Mängeln. Einige davon ähneln denen der Bewilligungsverfahren. So kann es sowohl für den Arbeitgeber als auch für die Verwaltung sehr schwer sein, den jeweiligen vorherrschenden Lohn zu bestimmen. Auch sind die Erfordernisse bei der Dokumentation recht lästig; z.B. muss diese bei einem Arbeitgeber, der H-1-Visa beantragt, Informationen über alle übrigen Beschäftigten auf vergleichbaren Stellen für die gesamte Zeit ab der Antragstellung enthalten. Eine derartige Dokumentation ließe sich auch erst im Fall einer behördlichen Prüfung erstellen. Auch muss der Arbeitgeber die Berechnungsgrundlagen für den Lohn des H-1-Beschäftigten genau angeben – auch dies ließe sich leichter bei einer Prüfung durchführen. Schließlich können Bestätigungen zu einem Drohmittel werden, wenn Arbeitnehmervertreter sich dazu entschließen, den Zugriff der Arbeitgeber auf ausländische Arbeiter systematisch durch Anfechtungen der Bestätigung mit belanglosen Argumenten zu beeinträchtigen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass alle Verfahren, die auf einer Beurteilung und Auswahl eines Arbeitsmigranten im Einzelfall beruhen – sei es die Bewilligung, sei es die Bestätigung –, zu Komplexität und zu Verwaltungsintensität tendieren. Damit stellt sich die Frage, ob der Nutzen den Aufwand rechtfertigt. Die Antwort ist im Fall der Bewilligungsverfahren ein klares Nein; es hat in einem vernünftigen und auf wirtschaftliches Wachstum ausgerichteten Auswahlssystem keinen Platz mehr. Aber auch Bestätigungen müssen überdacht werden; um sie stärker auf das doppelte Ziel auszurichten, den einheimischen Arbeitern einen ausreichenden (Lohn-) Schutz und Unternehmen, die sich an die Regeln halten, einen leichten und vorhersehbaren Zugang zu den benötigten Arbeitskräften zu gewährleisten.

6.2. Der Punkte-Katalog

Wenn die beiden hauptsächlich amerikanischen Auswahlverfahren mangelhaft sind – das erste aufgrund seiner Konzeption, das zweite bei der Durchführung –, stellt sich die Frage nach einer vernünftigen Alternative. Ich tendiere dazu, einzelne Arbeitsmigranten auf der Basis eines Punkte-Katalogs auszuwählen (Übersicht 3) – aber wirklich nur einige. In den meisten Fällen sollten die Arbeitgeber die Hauptakteure bei der Identifizierung und Auswahl der benötigten ausländischen Arbeitskräfte bleiben, und sie sollten sich dabei im Rahmen nachvollziehbarer Kriterien bewegen, die von den wichtigsten Interessengruppen der Gesellschaft ausgehandelt sind. Aufgabe der Regierung ist es dabei, die ausgehandelten Parameter durch fallweise und durch aufgrund von Beschwerden notwendige Prüfungen durchzusetzen. Unter diesem Regime werden auch Bestätigungsverfahren zu einem wirklich sinnvollen Instrument.

Gleichwohl sollten Bestätigungen nicht das einzige Mittel zur Zulassung sein. Bestimmte Ausländer, z.B. Antragsteller für EB-1-Visa zur dauerhaften Zuwanderung, sollten eigenständig einreisen dürfen. Damit würde man lediglich anerkennen, dass ihre Fähigkeiten und erworbenen Qualifikationen sie de facto zu *Weltbürgern* machen, deren Mobilität erleichtert und nicht kontrolliert werden sollte. Ir-

Übersicht 3

Vorschläge für Kriterien bei zweit- und dritrangiger und temporärer (H-1-) Zuwanderung			
Faktor	Kriterium	Punkte	maximale Punkte des Faktors
Ausbildung	High School	1	7
	College	2	
	Bachelor-Abschluss	4	
	Master-/MBA/JD-Abschluss	6	
	PhD/MD-Abschluss	7	
	Abgeschlossene Lehre/Ausbildung zuzügl. 5 Jahre Berufserfahrung	5	
	Erfahrung nach der Ausbildung ¹	1	
Meister/Lehrer von Ausbildern ¹			
Alter	jünger als 25 Jahre	1	3
	zwischen 25 und 50 Jahren	3	
	über 50 Jahre	1	
Sprache ²	funktionale Kenntnisse in Englisch	3	8
	fließendes Englisch	5	
	fließende Kenntnisse einer dritten Weltsprache (außer Englisch oder der Muttersprache)	3	
Anpassungsbereitschaft	hat zuvor längere Zeit in den Vereinigten Staaten oder im übrigen Ausland gearbeitet oder studiert	2	5
	hat die Gelegenheit zur persönlichen oder beruflichen Entwicklung wahrgenommen, einschließlich Sprachkursen, Berufs- oder andere Ausbildung; Bescheinigung des Abschlusses erforderlich	1	
	hat eine Führungsrolle bei Gruppenarbeit oder -veranstaltungen übernommen; eidesstattliche Versicherung des Arbeitgebers oder Kursanbieters erforderlich	1	
	hat an Veranstaltungen mit Teilnehmern aus mehreren Ländern teilgenommen; eidesstattliche Versicherung des Arbeitgebers oder Kursanbieters erforderlich	1	
Maximale Punkte insgesamt			23
Flexible Auswahl (sinnvolle Mindestpunktzahl für EB-2- und EB-3-Immigranten):			15 bis 18
Flexible Auswahl (realistische Mindestpunktzahl für temporäre H-1-Immigranten):			14
<p>¹Formale Ausbildung im Rahmen strenger Lehrprogramme, wie sie von vielen Facharbeitern in anderen fortschrittlichen Industrienationen absolviert werden, ist unabdingbar, um die entsprechenden Fähigkeiten zu erlangen und sich auf Beschäftigungen vorzubereiten, bei denen derzeit Engpässe in der gesamten industrialisierten Welt bestehen. Eine derartige Ausbildung sollte anschließend mit einer mindestens fünfjährigen Erfahrung auf Positionen kombiniert werden, die eine höhere Verantwortung erfordern. Ein zusätzlicher Punkt in der Bewertung wäre Meistern anzuerkennen, die neben ihrer eigenen Arbeit einheimischen Arbeitskräften helfen, in ihrer Tätigkeit voranzukommen. Es gilt aber auch: Falls eine Gewerkschaft und ein Arbeitgeber gemeinsam den Antrag auf Einstellung einer solchen Person stellen, sollte dies dafür sprechen, dass deren Aufnahme den Arbeitsmarkterfordernissen entspricht, dass damit keine Benachteiligung von einheimischen Arbeitskräften verbunden ist und es einem übergeordneten wirtschaftlichen Interesse entspricht. Unter diesen Bedingungen sollten die Auswahlkriterien für den Einzelfall großzügig ausgelegt werden. Zur Unterstützung der Verwaltung beim Fällen dieser oder ähnlicher diskretionärer Entscheidungen könnte ein ziviles Beratergremium berufen werden. – ²Potenziellen Einwanderern, die nachweisen können, dass sie den Abschluss einer mindestens dreijährigen College-Ausbildung haben und dass dazu hauptsächlich Englisch erforderlich war, sollte automatisch die maximale Punktzahl (5) zuerkannt werden. Alle Immigranten, die kein EB-1-Visum beantragen, sollten an einem standardisierten Leistungstest in Englisch teilnehmen müssen, z.B. am <i>Test of English for International Communication</i> (TOEIC), wie er vom <i>Educational Testing Service</i> (ETS) durchgeführt wird.</p>			

gendwie gehören diese Arbeitskräfte und ihre Beiträge der ganzen Welt – und eine Visa-Kategorie, die diese Realität anerkennt, sanktioniert nur das, was in der Praxis geschieht.

Eine dritte Gruppe von Immigranten sollte aufgrund der Bedürfnisse der Arbeitgeber ins Land gelassen werden. Allerdings sollten nur solche ausländischen Arbeitskräfte, deren persönliche Eigenschaften mit den in dieser Arbeit genannten übereinstimmen, zu dem Arbeitskräftepool zugelassen werden, aus dem sich die Arbeitgeber bedienen dürfen. Diese Eigenschaften lassen sich quantifizieren, und Arbeitgeber müssen in Aussicht genommene Beschäftigte auf zuvor festgelegte Mindestanforderungen überprüfen. Diese können für eine dauerhafte Zuwanderung höher angesetzt werden, um so die Arbeitgeber zu einem langfristigen Nachdenken zu zwingen. Temporäre Zuwanderer könnten den Wechsel in einen dauerhaften Status anstreben, wenn sie die erforderlichen zusätzlichen Punkte (Übersicht 3) angesammelt haben.

Grundsätzlich hat ein Punktesystem drei wesentliche Vorteile, einige tatsächliche, einige nur vermutete:

- Es kann Vertrauen als ein Instrument wecken, das allgemein gültige und vorgeblich strenge (d.h. auf quantitativen Daten beruhende) sowie objektive Auswahlkriterien in der Arbeitsmigration anwendet. Damit ist es weniger anfällig für Kritikpunkte am Zusammenspiel der Arbeitgeber und Bürokraten bei fallweisen Entscheidungen.
- Sein Anschein der Unparteilichkeit kann die meisten derjenigen entmutigen, die ansonsten dazu neigen, es in Frage zu stellen, während die technische Grundlage und das offensichtliche Eingehen auf die langfristigen Arbeitsmarkterfordernisse diejenigen beruhigt, die sich Sorgen wegen negativer Effekte für die einheimischen Arbeitskräfte machen.
- Aufgrund der spezifischen Anforderungen, die das Punktesystem betont, wird den Mitgliedern der die Zuwanderer aufnehmenden Gesellschaft die Sicherheit vermittelt, dass diese mit Hilfe von Kriterien ausgewählt werden, die den vielschichtigen wirtschaftlichen Interessen des Landes in einer zunehmend wettbewerblichen Welt großes Gewicht beimessen. Dadurch lässt sich das System politisch leichter gegen Alternativen verteidigen.

Die Größe, globale Reichweite und die Orientierung fortgeschrittener Volkswirtschaften machen die Auswahl *bestimmter Gruppen von Arbeitern* mit Hilfe einer Art Punktesystem zwingend. Unsere Wirtschaften sind stark exportorientiert, und sogar kleinere Unternehmen betätigen sich inzwischen auf der ganzen Welt. Zudem ist unter den höher Qualifizierten am Arbeitsmarkt die Idee der „Sozialpartnerschaft“ zwischen Regierung und Individuen – ebenso wie die Bedeutung der Arbeitnehmervertretungen – schon immer schwach gewesen, und sie nimmt weiter ab.

In Bezug auf die von den wettbewerbsfähigsten Unternehmen geforderte Flexibilität erscheint die Möglichkeit einer Art Punktesystem sehr wertvoll, neue Katego-

rien wünschenswerter Eigenschaften aufzunehmen, obsolet gewordene zu entfernen und das Verfahren durch die relativen Gewichte der einzelnen Kategorien „hinzubiegen“. Der Reiz eines solchen Systems liegt also darin, dass es schnell an sich ändernde wirtschaftliche Prioritäten und Vorstellungen über das, was für ein Unternehmen oder die ganze Wirtschaft gut ist, angepasst werden kann.

Auf diese Art kann das Blickfeld von der fast ausschließlichen Betonung von Knappheiten auf ein umfassenderen ökonomischen Kontext erweitert werden. Bei entsprechender Ausgestaltung und Umsetzung erlaubt es ein Punktesystem der Regierung, sich auf das zu konzentrieren, worin ihre Stärken liegen, insbesondere wenn sie dabei in enger Zusammenarbeit mit dem privaten Bereich vorgeht, nämlich die breiteren Interessen und Bedürfnisse der Wirtschaft in mittlerer und langer Frist zu beurteilen; sie muss dann nicht mehr das tun, was sie weniger gut kann, nämlich lästige und letztlich unbefriedigende Einzelfallbeurteilungen vornehmen und prüfen, ob ein Unternehmen einen bestimmten Zuwanderer für eine gegebene Stelle benötigt und ob wenig qualifizierte einheimische Arbeitskräfte für eben diese Stelle verfügbar sind.

Die Grundzüge eines derartigen Punktesystems für dauerhafte bzw. temporäre Zuwanderung (in Übersicht 3 als zweitrangige bzw. H-1B-Zuwanderung bezeichnet) sehen etwa wie folgt aus:

- eine Ausbildung, die sowohl spezifische Kenntnisse oder technische Fähigkeiten als auch die Gewandtheit in abstraktem Denken umfasst;
- Sprachkenntnisse und Kommunikationsfertigkeiten, die einen effektiven Austausch mit Kollegen und Kunden ermöglichen;
- ein Alter, das einen langfristigen, substanziellen Beitrag zum Wohlergehen des Aufnahmelandes vor dem Ruhestand gewährleistet;
- eine nachgewiesene Verpflichtung, die eigenen Begabungen des Humankapitals zu erweitern, sowie eine zuverlässige Erwartung, dass sich der ins Auge gefasste Zuwanderer auch an gravierende Arbeitsmarktwandlungen im Laufe seiner Berufskarriere anpassen kann.

Die Auswahlkriterien in Übersicht 3 erfüllen diese Anforderungen. Außerdem sind sie jenen des derzeitigen Systems überlegen, da sie besser mit dem politischen Ziel harmonieren, die Wahrscheinlichkeit für langfristige Beiträge zum wirtschaftlichen Wohlergehen und zum Arbeitsmarkterfolg zu maximieren, und zugleich das programmatische Ziel erfüllen, dass das Auswahlverfahren effizient, Zeit sparend, fair und transparent für alle Beteiligten sein soll. Die Begründung für die Einbeziehung eben dieser Kriterien lautet wie folgt:

- Bildung, einschließlich formaler Ausbildung durch eine genau festgelegte Lehre, ist ein Schlüsselindikator für die Möglichkeit, einen anhaltenden und wesentlichen Beitrag für die Wirtschaft zu leisten; zudem ist sie ein Maß für Anpassungsfähigkeit. Ausbildung hilft dabei, Fähigkeiten zur Problemlösung zu entwickeln, die während des gesamten Arbeitslebens von Nutzen sind, ganz gleich, wie oft der Beruf oder die Aufgaben gewechselt werden. Sie ist die kritische Variable

bei der Vorbereitung von erfolgreichen „Denkern“, „Händlern“ und in vielen Fällen auch „Machern“, also der Arbeitskräfte, die ihren Unternehmen zum Erfolg in einer wettbewerblichen globalen Wirtschaft verhelfen.

- Alter: Unter sonst gleichen Bedingungen haben jüngere Arbeitskräfte mehr Zeit, einen Beitrag zum wirtschaftlichen Erfolg des aufnehmenden Landes zu leisten, als ältere. Andererseits erbringen Jüngere aufgrund ihrer geringeren oder nicht vorhandenen Erfahrung eine geringere unmittelbare Leistung, und sie konkurrieren zugleich um Einstiegsstellungen mit Einheimischen, die gerade oder erst vor kurzem ihren College-Abschluss erlangt haben. Das hier vorgeschlagene Auswahlverfahren trägt diesen Einwänden Rechnung. Jedoch sollte man nicht im Voraus Urteile darüber abgeben, in welchem Alter Zuwanderer ihren höchsten Beitrag zur Wirtschaft leisten. Es mag durchaus sein, dass ein Unternehmen einen erfahrenen Manager aus einer ausländischen Niederlassung ins Land holen will. Eine Zeitschrift will möglicherweise einen hoch angesehenen Grafiker einstellen, der über 30 Jahre Erfahrung im Ausland gesammelt hat. Ein Computer-Unternehmen will vielleicht einen jungen talentierten Arbeiter beschäftigen. Aus diesem Grund sollten potenzielle Immigranten eine geringe, aber festgelegte Zahl von Punkten erhalten, wenn sie zwischen 25 und 50 Jahre alt sind. Ältere und Jüngere erhalten dann nur einen Punkt für ihr Alter, könnten sich unter dem vorgeschlagenen System aber immer noch qualifizieren, wenn sie bei den anderen Kriterien die Obergrenzen erreichen. Mit anderen Worten: Allein wegen des Alters kann kein Ausländer abgelehnt werden.
- Sprachkenntnisse: Niemand kann auf dem heutigen Arbeitsmarkt Erfolg haben, wenn er sich nicht in der Sprache des Aufnahmelandes verständlich ausdrücken und in ihr effektiv kommunizieren kann. Sonderpunkte sollten aber für den fließenden Gebrauch einer anderen als der eigenen Sprache und der des Aufnahmelandes gewährt werden. Die Kenntnis von drei Sprachen ermöglicht einer Person eher den Erfolg auf dem Arbeitsmarkt; außerdem bietet dies die Grundlage für einen höheren Beitrag zur Wirtschaft des aufnehmenden Landes, insbesondere bei wachsenden internationalen Märkten.
- Anpassungsfähigkeit und -bereitschaft an sich ändernde Bedingungen in der Wirtschaft und speziell auf dem Arbeitsmarkt ist in sich schnell wandelnden Volkswirtschaften von entscheidender Bedeutung. Arbeitskräfte, die dies können, sind für die Fähigkeit eines Landes ausschlaggebend, kontinuierlich zu wachsen und zu expandieren. Einer der Schwachpunkte des kanadischen (zumindest bis zum Beginn des nächsten Jahres) und des australischen Punktesystems sind deren Mangel an Kriterien für Anpassungsfähigkeit. Objektive Eigenschaften wie Ausbildung, Sprachkenntnisse, Alter und Erfahrung sind für die Bestimmung des Potenzials einer Person von Bedeutung, inwieweit sie einen wesentlichen Beitrag zu ihrem Erfolg und dem des Landes leisten kann. Dennoch sind diese Faktoren erst im Zusammenhang mit anderen, weniger greifbaren Fähigkeiten von Interesse, die es erlauben, diese Qualitäten zum vollen Vorteil einzusetzen. Qualitäten wie Motivation, Anpassungsbereitschaft, Einfallsreichtum, Managementfertigkeiten, Gruppenarbeit und die Fähigkeit, in unterschiedlichen Situationen zu lernen, sind wesentlich für den persönlichen Erfolg und für den Beitrag zum Wohlergehen der Wirtschaft.

Sicherlich wird vorgebracht, dass sich der oft subjektive Charakter dieser Kriterien nur schwer einschätzen lässt, ohne das zu erzeugen, was durch den Vorschlag vermieden werden soll: ein bürokratisches, ressourcenintensives, betrugsanfälliges und letztlich unbefriedigendes Verfahren. Dennoch lassen sich einige zuverlässige Indikatoren entwickeln. So können Kandidaten für eine (nachrangige) Immigration nach folgenden Kriterien beurteilt werden: (1) bisherige Arbeitserfahrung oder Studium im Aufnahme- oder einem anderen Land über eine längere Zeit; (2) vorherige persönliche oder berufliche Entwicklung und Ausbildung, einschließlich Sprachkursen, mit einem zertifizierten Abschluss; (3) eine führende Rolle bei Gruppenarbeiten; (4) Teilnahme an Veranstaltungen mit Gruppen aus mehreren Ländern. Bewerber könnten für jedes der nachgewiesenermaßen erfüllten Kriterien einen Zusatzpunkt erhalten, insgesamt wäre die Anzahl dieser Punkte niedrig genug, um nicht gravierende Mängel bei anderen wesentlichen Kriterien zu überdecken.

7. Schlussfolgerungen

Wenn Arbeitsmigration unseren Ländern in diesem Jahrhundert dienen soll, muss sie einem Konzept folgen, das ein großes Gewicht auf die Steuerung nach Regeln legt, die der Wirtschaft helfen, unter den Bedingungen der Globalisierung erfolgreich zu sein und wettbewerbsfähig zu bleiben. Zum Teil kann dies durch eine Erleichterung ihres Zugangs zu den besten ausländischen Arbeitskräfte erfolgen. Gleichzeitig muss es dazu beitragen, dass die heimischen Arbeitskräfte Erfolg haben; es muss ihnen Anreize geben und Gelegenheiten bieten, kontinuierlich in das eigene Humankapital zu investieren, um so Stellen mit höheren Qualifikationsanforderungen besetzen zu können, und sie zugleich vor unfairem Wettbewerb schützen. Auch den Zuwanderern muss ein angemessener Gewinn für ihre Investitionen in Ausbildung und Erfahrung zugestanden werden.

Ein derartiges Konzept muss Wert auf klare Regelungen und vorhersehbare Ergebnisse legen. Die überwiegende Mehrheit der Unternehmen will sich an Regeln halten und tut es auch. Statt von der Regierung zu erwarten, dass sie weissagt, ob der Bedarf eines Arbeitgebers berechtigt ist, oder dass sie einem Unternehmen klar macht, dass es den qualifiziertesten Bewerber nicht einstellen darf – ein Argument, das eine Regierung im Übrigen nie vorbringen sollte und das niemals überzeugen kann –, sollte sie die Aufgaben erledigen, bei denen sie ihre Stärken hat. Arbeitgebern muss erlaubt werden, dass sie die benötigten qualifizierten Arbeitskräfte rechtzeitig erhalten. Bürokratische rechtliche Fragen müssen geklärt werden, wobei einer Zuwanderungsagentur eine klare Verantwortung als der maßgebliche Akteur bei Immigrationsfragen zuerkannt wird. Der Mischmasch aufdringlicher und oft im Widerspruch zueinander stehender Regulierungen ist dabei zu vereinfachen. Die Regierung sollte bei weitem nicht in so vielen Visa-Angelegenheiten als Richter tätig werden, wie es derzeit der Fall ist. Die Arbeitsverwaltung könnte – befreit von der letztlich fruchtlosen Aufgabe der Zertifizierungen – ihre Bemühungen auf glaubwürdige und genaue Prüfungen, auf Ermittlungen bei Missbrauch des Systems und auf die Durchsetzung der Regelungen konzentrieren.

Am bedeutendsten aber ist, dass die Zuwanderer als das angesehen werden, was sie sind – als zukünftige Mitglieder unserer Gesellschaften im weitesten Sinne. Dann würden sie nicht nur aufgrund einer spezifischen Stellenausschreibung für eine festgelegte Zeit ausgewählt, sondern auch aufgrund der Eigenschaften, die ihren langfristigen wirtschaftlichen Erfolg sicherstellen sollen: Alter, Fähigkeiten, Erfahrung und Ausbildung, Sprachkenntnisse und Anpassungsfähigkeit. Eine entsprechende Anpassung des Punktesystems, wie es derzeit in Kanada und Australien praktiziert wird, bietet ein flexibles und gradliniges Instrument zur Erreichung dieses Ziels.

Handelsschranken werden zunehmend abgebaut – zum großen Teil auf Initiative unserer Länder. Technologien kennen ebenso wie Kapital keine Grenzen und Nationalitäten. Individuelle Initiative und Talent sind weltweit die wertvollsten Ressourcen. Ein Zuwanderungssystem sollte den Zugriff auf diejenigen sicher stellen, die diese Eigenschaften haben und bereit sind, sie im Aufnahmeland einzusetzen. Zugleich sollte es der Regierung die Werkzeuge an die Hand geben, um es mit sinnvollen Regelungen zu lenken. Nur dann kann ein Zuwanderungssystem wirklich im nationalen Interesse wirken.

Literatur

- Klusmeyer, D.B. and D.G. Papademetriou (2002), *Germany's Immigration and Integration Challenges*. Erscheint demnächst.
- Moss Kanter, R. (1995a), *World Class: Thriving Locally in the Global Economy*. New York: Simon and Schuster.
- Moss Kanter, R. (1995b), *World Class: Thriving Locally in the Global Economy*. *Harvard Business Review* 1995 (Sept./Oct.): 152–154.
- Papademetriou, D.G. (1994), *International Migration in North America: Issues, Policies, Implications*. In United Nations (ed.), *International Migration: Regional Processes and Responses*. Economic Studies 7. United Nations, New York, 77–107.
- Papademetriou, D.G. (1996), *Coming Together or Pulling Apart? The European Union's Struggle with Immigration and Asylum*. Carnegie Endowment for International Peace Washington, DC.
- Papademetriou, D.G. and K.A. Hamilton (1996), *Converging Paths to Restriction: French, Italian, and British Responses to Immigration*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC.
- Papademetriou, D.G. and K.A. Hamilton (2000), *Reinventing Japan: Immigration's Role in Shaping Japan's Future*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC.
- Papademetriou, D.G. and St. Yale-Loehr (1996), *Balancing Interests: Rethinking US Selection of Skilled Immigrants*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC.
- Reich, R. (1991), *The Work of Nations*. New York: Knopf.
- US Bureau of the Census (1994), *Statistical Abstracts of the United States: 1994*. 114th Edition (September). Washington, DC: US Government Printing Office.

Erfahrungen der amerikanischen Zuwanderungspolitik mit Facharbeitern

von Philip Martin¹

1. Einleitung

In den Vereinigten Staaten gibt es ebenso wie in den meisten anderen demokratischen Industrieländern Regelungen, nach denen Unternehmen die Erlaubnis beantragen können, dauerhaft oder befristet Arbeitskräfte aus dem Ausland einzustellen. Dafür gibt es insbesondere drei Gründe:

- um die Lücke zwischen Angebot und Nachfrage zu schließen, die durch eine lange Ausbildungszeit in konjunkturanfälligen (Pflegepersonal, technische Bereiche) oder schnell wachsenden Wirtschaftsbereichen (Informationstechnologie (IT)) besteht; Ausländer mit entsprechender Ausbildung und der Bereitschaft zur Migration können so lange freie Stellen besetzen, bis sich das heimische Bildungssystem an die gestiegene Nachfrage durch die Ausbildung zusätzlicher Arbeitskräfte angepasst hat;
- um es den Arbeitgebern zu ermöglichen, die weltweit besten und intelligentesten Fachkräfte anzuwerben, oder multinationale Unternehmen in die Lage zu versetzen, entsprechende Arbeitskräfte zwischen den Ländern zu versetzen, um so effiziente Managementstrukturen aufzubauen;
- um den Humankapitalbestand einer Volkswirtschaft zu erhöhen und so das Wachstum anzukurbeln; dies kann etwa dadurch geschehen, dass ausländischen Absolventen einer amerikanischen Universität der Verbleib erlaubt wird, wenn sie einen Arbeitsplatz finden, oder indem Ausländer mit überdurchschnittlicher Bildung ins Land gelassen werden. Die Beschäftigung derartiger Personen dürfte positive Wachstums- und fiskalische Effekte haben, da zumindest einige von ihnen wissenschaftliche oder geschäftliche Ideen verwirklichen, wodurch die Beschäftigung erhöht wird; als Folge überdurchschnittlicher Einkommen übersteigen zudem ihre Steuerzahlungen in der Regel die Kosten der Bereitstellung öffentlicher Leistungen für sie.

¹Der vorliegende Beitrag lag für die Tagung als Manuskript vor. – Die Übersetzung besorgte Joachim Schmidt.

Tabelle 1

Zuwanderung in die Vereinigten Staaten aufgrund permanenter und H-1B-Visa		
1992 bis 1998		
	Permanente Visa ¹	Befristete Visa (H-1B-Visa) ²
1992	116 198	110 223
1993	147 012	92 795
1994	123 291	105 899
1995	85 336	117 574
1996	117 499	114 458
1997	90 607	200 000
1998	77 517	240 947

Nach Angaben der INS, 1997 eigene Schätzung. – ¹Kontingent 140 000. – ²Einschließlich Mehrfacherteilungen. Kontingent 65 000, 1999 und 2000 jeweils 115 000, danach 195 000.

Neben diesen gesamtwirtschaftlichen und Bildungszielen verfolgen die amerikanischen Zuwanderungs- und Arbeitsgesetze aber auch das Ziel, die inländischen Arbeitskräfte vor Verdrängung durch ausländische zu schützen. Aufgabe der Politik ist es, eine ausgewogene Balance zwischen den beiden Zielen

- Ermöglichung eines leichten Zugriffs auf ausländische Arbeitskräfte, die das Wachstum in Inland erhöhen, und
- Schutz der inländischen Arbeitnehmer vor Verdrängung aufgrund der Verfügbarkeit oder Anwesenheit ausländischer Arbeiter

zu finden. Die meisten Zuwanderungen in die Vereinigten Staaten erfolgen aus familiären, humanitären oder vergleichbaren Gründen. Im Jahr 1998 wurden 660 000 Zuzüge gestattet, darunter lediglich 78 000 bzw. 12 vH aus ökonomischen oder Arbeitsmarktgründen (jeweils einschließlich Familienangehörige; Tabelle 1). Unter diesen 78 000 Arbeitsmarkt-Zuwanderern hatten etwa 15 000 einen höheren als einen BA-Abschluss und wurden deshalb ohne weitere Überprüfung auf den Arbeitsmarkt gelassen; es handelte sich dabei um Ausländer mit außergewöhnlichen Fähigkeiten, herausragende Professoren und andere Wissenschaftler, Führungskräfte multinationaler Unternehmen sowie Fachkräfte mit hohen Abschlüssen. Zusätzlich waren unter ihnen weitere 15 000 *third preference*-Immigranten, die zureisen dürfen, *nachdem* amerikanische Arbeitgeber bescheinigt haben, dass sie eine freie Stelle besetzen; dabei handelt es sich um Arbeitskräfte mit Qualifikationen, die vom Küchenpersonal bis zum BA-Abschluss reichen. Das Kontingent für Zuwanderer aus ökonomischen und Arbeitsmarkterfordernissen beläuft sich auf 140 000 pro Jahr, einschließlich Ehegatten und andere Familienangehörigen.

Neben der dauerhaften Zuwanderung erlauben die Vereinigten Staaten die befristete Arbeitsaufnahme von Ausländern; dabei werden 19 unterschiedliche Visa erteilt, deren Bezeichnungen von A für Botschaftsangehörige bis TN für Angestellte

der NAFTA reichen. Im Jahr 1998 wurden etwa 293 000 ausländischen Arbeitskräften Visa gemäß den drei Hauptgründen für befristete Beschäftigung erteilt (INS 1998: 140–141):

- H-1B (Fachkräfte): 240 900 Visa (einschließlich Doppelzählungen, wenn eine Person mehrmals im Jahr zur Arbeitsaufnahme einreist);
- H-2A (Arbeitskräfte in der Landwirtschaft): 27 300 Visa;
- H-2B (Arbeitskräfte ohne Berufsausbildung, außerhalb der Landwirtschaft): 24 900 Visa.

Weitere 80 000 Ausländer wurden mit Visa ins Land gelassen, die besondere Fähigkeiten oder Bedarfe voraussetzen. Darunter waren:

- O1 (außerordentliche Fähigkeiten/Erfordernisse): 12 200 Visa;
- P1 (Sportler; Entertainer): 34 500 Visa;
- R1 (Personen aus dem Bereich der Religion): 10 900 Visa.

Diese 373 000 befristet Arbeitenden oder Auszubildenden wurden von 86 000 Ehegatten bzw. Familienangehörigen begleitet. Zusätzlich gab es 1998 59 000 Kanadier und Mexikaner mit BA- oder höherem Abschluss, die mit TN-Visa für NAFTA-Angehörige ins Land kamen; sie wurden von 17 800 Ehegatten und Kindern begleitet.

Weitere Ausländer werden aus anderen Gründen zugelassen, etwa Geschäftsleute, Studenten, Besucher im Austausch und Versetzungen innerhalb eines Unternehmens. Im Jahr 1998 waren es 144 600 Geschäftsleute (einschließlich Familienangehörige), 553 900 Studenten, 215 000 Austauschbesucher und 203 300 Versetzungen (letztere ohne Familienangehörige), insgesamt also etwa 1,1 Mill.²

Aus diesen Angaben geht hervor, dass insgesamt etwa 30 000 permanente und zwischen 430 000 und 1 Mill. befristete Zuwanderer aus Arbeitsmarktgründen zugelassen wurden. Die Zahl der Erwerbspersonen erhöhte sich zwischen 1990 und 1998 von 126 Mill. auf 138 Mill., also um 1,5 Mill. je Jahr. Daraus entsteht zunächst der Eindruck, dass die Zuwanderung wesentlich zur Erhöhung der Zahl der Erwerbspersonen beigetragen hat. Trotz der Verdopplung der befristeten Zuwanderungen zwischen 1995 und 1998 macht die Zuwanderung von 1 Mill. Personen weniger als 1 vH der Beschäftigung von durchschnittlich 131 Mill. Arbeitskräften aus. Gleichwohl hat der starke Zuwachs bei der befristeten Visa für eine Arbeitsaufnahme oder ein Studium, aber auch der für Besucher, die dann auch arbeiten, eine Debatte darüber entfacht, wie die konkurrierenden Ziele – Arbeitsmarkterfordernisse auf der einen Seite, Schutz der einheimischen Arbeiter auf der anderen – am besten in Einklang zu bringen sind.

²Für das Jahr 1995 lauten die entsprechenden Zahlen 132 000, 356 600, 201 000 und 112 000, insgesamt 802 000.

2. Permanente Zuwanderung

2.1. Grundlagen

Seit 1965 wird von amerikanischen Arbeitgebern verlangt, dass sie eine Bestätigung des *US Department of Labor* (DOL) vorlegen, nach der keine amerikanischen Arbeitskräfte für die Stelle verfügbar sind, die sie mit einem Zuwanderer besetzen wollen; zugleich soll damit belegt werden, dass die Besetzung der Stelle durch einen Zuwanderer keinen amerikanischen Arbeiter negativ tangiert.³ Durch den *Immigration Act* von 1990 (IMMACT) wurde die Zahl der Visa für eine dauerhafte Zuwanderung aufgrund von ökonomischen oder Arbeitsmarkerfordernissen in die Vereinigten Staaten mehr als verdoppelt, von 54 000 auf 140 000 (einschließlich Familienangehörige).⁴

Die offizielle Begründung für die Erhöhung der Zahl der Visa lautete 1990 wie folgt: Der amerikanische Arbeitsmarkt sehe sich derzeit mit zwei Problemen konfrontiert, die die Zuwanderungspolitik mit korrigieren könne. Das erste ist der Bedarf der amerikanischen Wirtschaft an gut ausgebildeten, speziell geschulten Arbeitskräften, die die zunehmende Lücke bei anspruchsvollen Tätigkeiten füllen, für die keine einheimischen Arbeitskräfte gefunden werden können. Das zweite Problem betrifft eine Ausbildungslücke im derzeitigen, aber auch im erwarteten amerikanischen Arbeitskräftepotenzial. Es sei wenig wahrscheinlich, dass in kurzer Zeit genügend inländische Arbeitskräfte so ausgebildet werden, wie es den legitimen Erfordernissen der Wirtschaft entspricht. Deshalb könne und solle die Zuwanderung in eine umfassende Strategie eingebunden werden, die die Entstehung eines Arbeitskräftepotenzial fördere, wie es der zunehmende Wettbewerb in einer globalisierten Wirtschaft erfordert, ohne gleichzeitig negativ auf die Löhne und Arbeitsbedingungen der einheimischen Arbeiter zu wirken.

2.2. Arbeitsmarktbedingte Zuwanderung

Die Vereinigten Staaten ermöglichen die Zuwanderung aus ökonomischen oder Arbeitsmarktgründen nach fünf Kategorien, wobei jede davon quantitativ begrenzt wird:

- (1) Bevorzugte Arbeitskräfte – maximal 40 040 je Jahr einschließlich Angehörige – sind solche mit herausragenden Fähigkeiten, herausragende Professoren und

³“An alien seeking to immigrate to the United States on the basis of employment must obtain an offer of permanent full-time employment from an employer in the United States. The alien cannot be admitted as a permanent resident unless, among other things, the employer obtains a labor certification from the Department that qualified U.S. workers are not available for the employment offered to the alien, and that the wages and working conditions offered will not adversely affect those of similarly employed U.S. workers. The labor certification process requires the employer to recruit U.S. workers at prevailing wages and working conditions through the State Employment Service, by advertising, posting notice of the job opportunity, and by other appropriate means. A Departmental regional certifying officer makes a decision to grant or deny the labor certification based on the results of the employer’s recruitment efforts and compliance with Departmental regulations.”; <http://workforcsecurity.doleta.gov/foreign/dflc.asp#perm>.

⁴Durch den IMMACT wurde zugleich das H-1B-Programm insofern geändert, als der Zugriff von Arbeitgebern auf ausländische Arbeitskräfte erleichtert wurde, wobei aber auch ein Kontingent von 65 000 Visa pro Jahr festgelegt wurde. Zugleich wurden die (quantitativ unbegrenzten) O-, P-, Q- und R-Visa für Entertainer, Sportler usw. eingeführt.

andere Wissenschaftler sowie Leiter und Manager multinationaler Unternehmen;⁵

- (2) Arbeitskräfte mit einem hohem Ausbildungsabschluss oder Personen mit außergewöhnlichen Fähigkeiten; dafür stehen maximal 40 040 Visa je Jahr zuzüglich der Visa, die in der höheren Kategorie nicht in Anspruch genommen wurden, zur Verfügung (einschließlich Angehörige);
- (3) Facharbeiter und andere Arbeitskräfte; maximal 40 040 Visa je Jahr zuzüglich der Visa, die in der höheren Kategorie nicht in Anspruch genommen wurden (einschließlich Angehörige); die Zahl für Arbeitskräfte ohne Ausbildung ist auf 10 000 begrenzt;
- (4) ausgewählte Zuwanderer; maximal 9 940 Visa je Jahr (einschließlich Angehörige), wobei die Zahl für religiöse Tätigkeiten nicht über 5 000 sein darf;
- (5) Beschäftigung schaffende Investoren, maximal 9 940 je Jahr (einschließlich Angehörige).

Die Verfügbarkeit dieser unbegrenzten Visa wird monatlich im Visa-Bulletin des *US Department of State* veröffentlicht (http://travel.state.gov/visa_bulletin.html). Im April 2001 gab es für drei dieser fünf Kategorien von Visa keine Wartezeit; Ausländer mit herausragenden Fähigkeiten und Führungskräfte multinationaler Unternehmen konnten die Zuwanderungserlaubnis nach der erforderlichen Bearbeitungszeit ihrer Anfrage erhalten. Für die zweite Kategorie betrug die Wartezeit für Chinesen und Inder fünf bis sieben Monate, für die dritte Kategorie für Ausländer mit mindestens einem BA-Abschluss und für Arbeitskräfte ohne Ausbildung betrug die Wartezeit dreieinhalb Jahre.

Hervorzuheben ist, dass Bewerber der ersten und der zweiten Kategorie ohne weitere Prüfung, ob heimische Kräfte für die ausgewählte Stelle verfügbar sind, zum amerikanischen Arbeitsmarkt Zugang haben, bei ihnen genügen also alleine ihre persönlichen Eigenschaften der herausragenden Leistung oder der Leitungsfunktion in einem multinationalen Unternehmen. Hingegen können Zuwanderer der dritten Kategorie – Personen mit BA-Abschluss ebenso wie ausgebildete oder ungelernete Arbeitskräfte ohne Schulabschluss – nur zugelassen werden, wenn sie von einem amerikanischen Arbeitgeber bei der Beantragung ihres Visums „unterstützt“ werden.

Was bedeutet diese „Unterstützung“? Der amerikanische Arbeitgeber muss eine Versicherung oder eine schriftliche Bestätigung des DOL vorweisen, dass (1) ame-

⁵Diese bevorzugten Arbeitskräfte müssen bei ihrem Antrag auf ein EB-1-Visum kein Arbeitsplatzangebot nachweisen; sie müssen allerdings verdeutlichen, dass sie in ihrem bisherigen Arbeitsgebiet weiterhin tätig sind; dieses ist definiert als „level of expertise indicating that the individual is one of those few who have risen to the top of the field of endeavor“. Der Nachweis wird durch (1) die Verleihung einer hochrangigen, international anerkannten Auszeichnung wie des Nobel-Preises oder einer akademischen Würde oder (2) mindestens drei Belegen wie geringere nationale oder internationale Preise oder Auszeichnungen, Mitgliedschaft in ausgewählten Vereinigungen, die eine herausragende Leistung ihrer Mitglieder voraussetzen, Publikationen über den Ausländer und seine Arbeiten in Fachzeitschriften, originäre wissenschaftliche, künstlerische oder Lehrbeiträge von hoher Bedeutung oder durch Bezug eines im jeweiligen Bereich überdurchschnittlichen Einkommens erbracht. Viele Anträge dieser EB-1-Visa enthalten Schreiben, die die herausragenden Beiträge oder Fähigkeiten des Ausländers belegen.

rikanische Arbeitskräfte für die freie Stelle nicht verfügbar sind und dass (2) die Besetzung der Stelle durch einen Ausländer die amerikanischen Arbeiter nicht negativ betrifft.⁶ Das DOL schickt einen schriftlichen Bescheid über seine Zustimmung (*Notice of Findings*) an den Arbeitgeber, der den Antrag gestellt hat, und dieser kann eine Ablehnung vor das *Board of Alien Labor Certification Appeals* (<http://www.oalj.dol.gov/index.htm>) bringen. Mitte der neunziger Jahre wandte das DOL etwa 60 Mill. \$ für die Ausstellung dieser Arbeitserlaubnisse auf.

Drei Punkte müssen bezüglich der permanenten Zuwanderung aus ökonomischen oder Arbeitsmarktgründen hervorgehoben werden:

- Die Zahl der erteilten Visa unterschritt in allen Jahren das Kontingent von 140 000 je Jahr und ging sogar von 123 291 im Jahr 1994 über 85 336 im Jahr 1995, 117 500 im Jahr 1996, 90 607 im Jahr 1997 auf 77 517 im Jahr 1998 zurück.
- Die meisten dieser Zuwanderer befinden sich bereits in den Vereinigten Staaten und wollen lediglich ihren Status als illegale oder temporäre Zuwanderer wechseln. Im Jahr 1996 gehörten etwa 90 vH der „unterstützten“ und nun aus wirtschaftlichen oder Arbeitsmarktgründen zugelassenen Bewerber zu dieser Gruppe.
- Die Zulassung ist ein zeitaufwendiger Prozess; er schließt die Stellenausschreibung durch den Arbeitgeber sowie eine Auflistung der Bewerber und der Gründe ihrer Ablehnung ein. Hat er dann die Erlaubnis vom DOL erhalten, kann er sich in die Schlange der Bewerber um ein Visum einreihen. Im März 1999 standen etwa 144 000 Anfragen von Arbeitgebern um Zulassung auf der Warteliste. 110 000 befanden sich in der Bearbeitung in der staatlichen Arbeitsverwaltung und 34 000 in den örtlichen Arbeitsämtern. In der staatlichen Arbeitsverwaltung sind etwa 300 Personen für die Begutachtung der Anfragen verantwortlich, und es vergehen ein bis drei Jahre zwischen dem Antrag eines Arbeitgebers auf Zulassung und der Entscheidung des DOL, ob der Bewerber tatsächlich gebraucht wird.

Das DOL billigte 1997 etwa 11 300 Anfragen nach Zuwanderung, 1992 waren es noch 14 900 gewesen. Ein Zusammenhang zwischen der Zunahme des Jahresverdienstes in unterschiedlichen Sektoren und Berufen und der Nachfrage nach Arbeitserlaubnissen scheint dabei nicht zu bestehen (Tabelle 2). Dies legt die Vermutung nahe, dass entweder die Arbeitsmarktengpässe räumlich eng begrenzt sind oder dass sich die Einstellung von Ausländern in einem Netzwerk vollzieht und deshalb die Präferenzen der Arbeitgeber und Erfordernisse des Netzwerks die Nachfrage nach Erlaubnissen bestimmen und nicht die Arbeitsmarkt- bzw. Entgeltbedingungen. Dieses von Netzwerken abhängige Einstellen von Arbeitskräften bedeutet konkret, dass z.B. ein Krankenhaus in den Vereinigten Staaten eine Ver-

⁶Die entsprechenden Arbeitgeber müssen dazu das Formular *ETA Form 750, Application for Alien Employment Certification*, vorlegen, das einen Nachweis der Qualifikation des Bewerbers enthält (von diesem unterschrieben), eine Beschreibung der zu besetzenden Stelle einschließlich Verdienstangabe sowie eine Auflistung der Schritte, die unternommen wurden, um einen amerikanischen Arbeiter einzustellen, einschließlich der Ausschreibungen, der Zahl der Bewerber und Angabe der Gründe für deren Ablehnung.

Tabelle 2

Jahresverdienst und Visa-Anträge								
1992 bis 1997								
Beschäftigung	Jahreseinkommen			Genehmigte Visa-Anträge			Zahl der Beschäftigten	Anträge/Beschäftigten
	1992	1997	Veränderung	1992	1997	Veränderung	1997	
	in \$		in vH	Anzahl		in vH	in 1000	in vH
EDV-Bereich	40 894	48 811	19	1 065	5 313	399	1 236	0,43
Kunst	33 678	36 932	10	110	103	-6	251	0,04
Manager, Büroangestellte	51 954	53 557	3	1 214	1 112	-8	18 440	0,01
Medizin, Gesundheitswesen	63 406	66 301	5	745	611	-18	2 886	0,02
Verwaltung	38 093	42 848	12	950	753	-21	4 604	0,02
Unterhaltung, Erholung	58 026	32 301	-44	97	71	-27	136	0,05
Schriftsteller	34 567	33 635	-3	91	65	-29	61	0,11
Sozialwissenschaften	36 362	39 034	7	261	166	-36	441	0,04
Fachkräfte, Techniker	30 061	29 901	-1	124	56	-55	4 604	0,00
Religion, Theologie	24 299	26 494	9	29	13	-55	350	0,00
Museen, Büchereien, Archive	36 833	31 730	-14	97	38	-61	188	0,02
Architektur, Ingenieurwesen, Überwachung	40 395	45 008	11	4 703	1 830	-61	169	1,08
Rechtswesen	59 681	62 701	5	93	31	-67	885	0,00
Erziehung	34 934	40 681	16	2 772	736	-73	4 798	0,02
<i>life sciences</i>	32 029	34 111	7	933	153	-84	106	0,14
Mathematik, Physik	39 842	40 928	3	1 585	254	-84	144	0,18
Insgesamt	40 717	47 724	17	14 869	11 305	-24	39 299	0,03

Nach Lindsay 1999 sowie Angaben des DOL und des Bureau of Labor Statistics.

bindung zu einem Ausbildungszentrum in Kanada oder auf den Philippinen aufbaut, die Abgänger dort für geeignet hält und sich dann jedes Jahr wieder an diese Institutionen wendet, ohne sich noch an den örtlichen Schulen in den Vereinigten Staaten umzusehen. Einige Schuldistrikte in den Vereinigten Staaten schließen sich inzwischen diesem Vorgehen an und stellen zweisprachige Lehrer aus entsprechenden Schulungseinrichtungen in Mexiko ein.

Es ist selbstverständlich, dass die Nachfrage nach Arbeiterlaubnissen nur einen sehr geringen Teil der Beschäftigung in den Tätigkeitsfeldern ausmacht, für die Zuwanderer nachgefragt werden. Im Jahr 1997 machte diese Nachfrage 11 300 Personen in Tätigkeiten aus, die von 40 Mill. ausgeübt werden – ein verschwindend geringer Anteil. Ebenso ist es selbstverständlich, dass zwischen dieser Nachfrage und den Lohnänderungen kein systematischer Zusammenhang besteht; in einigen Beschäftigungen stiegen die Jahresverdienste, in anderen gingen sie zurück. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Verdienste in Branchen, in denen Zuwanderer eine bedeutende Rolle spielen, auch die Einkommen aus sehr unge-

wöhnlichen Beschäftigungsverhältnissen wie weitgehend selbständige Tätigkeiten enthalten.⁷

2.3. Bewertung und Schlussfolgerungen

Am amerikanischen System der Erteilung von Arbeiterlaubnissen an einheimische Unternehmen, die Zuwanderer suchen, gibt es im Wesentlichen drei Kritikpunkte: die heuchlerische Anwerbung, fehlende Garantien sowie die Besetzung von Stellen mit Zuwanderern, die aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive als ungeeignet erscheinen. Der am häufigsten geäußerte Vorschlag, dem zu begegnen, ist der Ersatz des derzeitigen Zertifizierungssystems durch die Zahlung einer Gebühr durch die Arbeitgeber: Die *US Commission on Immigration Reform* (CIR) schlug schon im Jahr 1995 vor, dass die amerikanischen Arbeitgeber eine merkliche Gebühr, etwa 10 000 \$, zahlen sollten, wenn sie einem Immigranten einen freien Arbeitsplatz zur Verfügung stellen. Die so erhobenen Gelder sollten in einen Fonds eingezahlt werden, aus dem die Ausbildung amerikanischer Arbeitskräfte für solche Stellen finanziert werden sollte, die nun durch Immigranten besetzt werden.

Bei der Bewertung des Zertifizierungsprozesses wird das Problem der heuchlerischen Anwerbung oftmals als das gravierendste angesehen: Die meisten der Immigranten, die von amerikanischen Unternehmen unterstützt werden, arbeiten bereits für eben dieses Unternehmen, wenn dieses die Erlaubnis beantragt. Das bedeutet zugleich, dass dieser Arbeitgeber angeblich amerikanische Arbeiter sucht, um eine freie Stelle zu besetzen – wie es die Vorschriften verlangen –, obwohl die Stelle bereits besetzt ist. Damit ist klar, dass es dem Arbeitgeber nur darum geht, ein Visum für seine Arbeitskraft zu erhalten, und nicht um die Vermittlung eines amerikanischen Arbeiters. Dementsprechend werden Amerikaner, die sich um die ausgeschriebene Stelle bewerben, nur selten eingestellt.

So kam eine Untersuchung des DOL zu dem Ergebnis, dass 99 vH der 24 000 Ausländer, die 1993 von amerikanischen Unternehmen für ein Visum aus Arbeitsmarktgründen unterstützt wurden, bereits bei diesem arbeiteten, einschließlich 4 000 ohne Arbeiterlaubnis. Als die untersuchten Unternehmen diese 24 000 Stellen ausschrieben, erhielten sie 165 000 Bewerbungen von Amerikanern – also ungefähr sieben pro Stelle –, aber in nahezu keinem Fall wurde ein Amerikaner eingestellt, und der Arbeitgeber erhielt die Erlaubnis, den Ausländer zu beschäftigen.

Hat dieser einmal das Visum erhalten, gibt es keine rechtliche Vorschrift, die ihn an die Stelle bindet, d.h., es gibt keine Garantie, dass der Ausländer dort bleibt. Immigranten dürfen nahezu überall leben und arbeiten, und es gibt zahlreiche Berichte darüber, dass IT-Angestellte und andere Ausländer den Arbeitgeber, der sie bei der Visa-Beschaffung unterstützt hat, unmittelbar nach Erteilung des Visum verlassen.

⁷Zum Beispiel gibt es 61 000 technische Redakteure, und viele davon sind selbständig oder arbeiten nebenberuflich, so dass sich die Jahresverdienste bzw. deren Veränderung nur schwer interpretieren lassen.

Der dritte Kritikpunkt ist, dass zu vielen Immigranten die Besetzung einer Stelle erlaubt wird, wobei das nationale Interesse nur wenig deutlich wird. Zwischen 1988 und 1996 wurden Arbeitsvisa für etwa 40 000 Haushälterinnen, Kindermädchen und Haushaltshilfen, für 15 000 Köche und Küchenchefs, 3 000 Kfz-Mechaniker, 252 Kräfte im *fast-food*-Bereich, 199 Geflügelrupfer, 173 Chorleiter, 156 Landschaftsarbeiter, 122 *short order*-Köche, 77 Klempner, 68 Pfannkuchenbäcker, 53 Backgehilfen und 38 Hausmeister in Krankenhäusern erteilt. In vielen dieser Fälle wurden die Immigranten wohl nur deshalb von ihren Arbeitgebern unterstützt, weil diese sie für persönliche Dienste im eigenen Haus belohnen wollten oder weil es sich um Verwandte handelte.

Die meisten Reformvorschläge zielen wie erwähnt auf den Ersatz der Erlaubnisse durch die Zahlung einer Gebühr durch den Arbeitgeber. Folgt man den Vorstellungen der CIR, müssen Arbeitgeber statt ihres Antrags auf Arbeiterlaubnis bei ihrer Unterstützung eines Visum-Antrags eine Gebühr zwischen 7 000 \$ und 10 000 \$ je Immigrant in einen privaten Fond einzahlen, aus dem die Ausbildung Einheimischer für solche Tätigkeiten finanziert wird, die oftmals von Ausländern besetzt werden sollen. Damit wird unterstellt, dass Arbeitgeber, die bereit sind, diese Summe zu zahlen, sich auf dem Arbeitsmarkt umgesehen haben, aber nicht fündig geworden sind, um so den Betrag bis zu 10 000 \$ zu sparen, den sie bisher ihren Anwälten für das Visum-Verfahren zahlen mussten. Im Jahr 1996 brachte der damalige Senator *Alan K. Simpson* einen Gesetzesvorschlag ein, der die Zahl der Arbeitsmarktvisa von 140 000 auf 75 000 je Jahr reduzieren sollte. Danach sollte ein Arbeitgeber den Immigranten, die eine freie Stelle besetzen, mindestens 10 vH mehr als den vorherrschenden Lohn zahlen und zusätzlich den Gegenwert von 30 vH des ersten Jahreseinkommens dieses Immigranten in einen Fonds, um die entsprechende Ausbildung Einheimischer zu finanzieren. Dieser Vorschlag wurde allerdings nie ernsthaft diskutiert oder im Kongress weiter verfolgt.

Ein zweiter Vorschlag zur Reform des Zertifizierungsprozesses zielt darauf, ihn von der Arbeitsmarkt- und Ausbildungsabteilung des Arbeitsministeriums zur generellen Arbeitsverwaltung (*Employment Standards Administration, ESA*) zu verlagern. Das vorgeschlagene neue System (*Program Electronic Review Management, PERM*) würde die Erlaubnis durch eine Bestätigung ersetzen, was zu einer erheblichen Zeiteinsparung führt. Die Bewerbung durch einen Arbeitgeber würde in einen Computer eingegeben und die übermittelten Daten mit festgelegten Schwellenwerten verglichen; nur verdächtige Bewerbungen würden dann weiter begutachtet, alle anderen bestätigt. PERM wurde allerdings von Juristen für Einwanderungsangelegenheiten verhindert, die sich gegen die Zusammenlegung von Dienstleistungen und Rechtsdurchsetzung in nur einer Behörde, der ESA, wandten.

3. Befristete Zuwanderung

3.1. Grundlagen

Als befristete Zuwanderer werden hier solche Ausländer bezeichnet, die sich zu einem bestimmten Zweck in den Vereinigten Staaten aufhalten; ausländische Ar-

beitskräfte sind Personen, die einen Arbeitsplatz in den Staaten besetzen. In den neunziger Jahren wurde dort eine Reihe von Programmen für ausländische Arbeitskräfte auf den Weg gebracht, wobei jedes auf ein eng begrenztes Segment des Arbeitsmarktes zielt und genau festgelegte Bestimmungen über die Bestätigung und die Definition der Arbeitskräfte enthält. Es gibt derzeit 14 Arten von Visa für solche Personen.

Bei der Beurteilung der temporären Zuwanderung sind im Wesentlichen drei Dinge im Auge zu behalten:

- Erstens gehen die Zuwanderungsgesetze implizit davon aus, dass die Ausländer, die um entsprechende Visa nachsuchen, in Wirklichkeit beabsichtigen, dauerhaft zu bleiben; deshalb gilt es, von den Ausländern den Nachweis zu verlangen, dass sie das Land nach Ablauf des Visums tatsächlich verlassen.
- Zweitens gibt es im Normalfall keine absoluten Obergrenzen oder Quoten für temporäre Visa; bedeutende Ausnahmen sind die H-1B- (jährlich 195 000) und die H-2B-Visa (66 000). Die Zuwanderer können in den meisten Fällen Familienmitglieder mitbringen.⁸
- Drittens wird es den meisten temporären Zuwanderern erlaubt, ihren Status zu einer dauerhaften Niederlassung in den Vereinigten Staaten oder zu Immigranten zu wechseln, obwohl sie bei ihrem Antrag nachweisen müssen, dass feste Bindungen zum Heimatland bestehen und dass sie zurückkehren wollen. Die Möglichkeit zum Statuswechsel hat zur Folge, dass ausländische Arbeitskräfte in der Realität potenzielle Immigranten sind. Wenn sie ihren Arbeitgebern beweisen, dass sie gute Arbeit leisten, werden sie von diesen gerne bei der Erlangung eines unbefristeten Visums unterstützt. Mit anderen Worten: Sind sie einmal als temporäre Zuwanderer in den USA, können sie als permanente bleiben.

3.2. Das H-1B-Programm

Das bedeutendste Programm für gut ausgebildete ausländische Arbeitskräfte ist das H-1B-Programm, das mit dem *Immigration Act* von 1990 eingeführt wurde⁹. Es erlaubt amerikanischen Arbeitgebern, Ausländer für Visa vorzuschlagen, die mindestens einen BA-Abschluss (Facharbeiter) haben und die Arbeitsplätze besetzen, die mindestens einen derartigen Abschluss voraussetzen. Die Zulassung beruht auf einer Bestätigung durch den Arbeitgeber, die dazu auf einem Formular (*Labor Condition Attestation*, LCA, Form ETA 9035¹⁰) drei Voraussetzungen garantieren:

⁸Die Ehepartner temporärer ausländischer Arbeitskräfte dürfen grundsätzlich in den Vereinigten Staaten *keine* Arbeit aufnehmen – ein Grundsatz, den viele Organisationen zu verändern suchen. Wie verlautet, erlauben Australien, Argentinien, Hong Kong und das Vereinigte Königreich dies. In Kanada wurde 1998 ein Pilotprojekt auf den Weg gebracht, Ehepartnern eine Arbeitserlaubnis zu erteilen.

⁹Ursprünglich war das Programm 1952 geschaffen worden, und bis zum Beginn der achtziger Jahre wurden niemals mehr als 15 000 Ausländer zugelassen, obwohl keine Obergrenze festgelegt war. 1985 wurden dann schon 47 000 Zulassungen erteilt.

¹⁰Der Arbeitgeber muss das Formular lediglich per Fax an eine festgelegte Adresse senden und erhält innerhalb von drei bis vier Tagen eine Bestätigung oder eine Ablehnung mit Angabe der Gründe.

Tabelle 3

H-1B-Visa nach Ländern der Zuwanderer										
1990 bis 1999										
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
China	610	1 145	894	1 031	1 256	1 887	2 330	3 214	3 883	5 779
Indien	2 697	4 102	5 552	7 606	11 301	15 528	19 203	31 686	40 247	55 047
Japan	3 791	5 167	2 767	2 152	2 217	2 070	2 411	2 929	2 878	3 339
Philippinen	7 302	7 221	7 550	7 596	8 753	10 026	4 601	2 685	2 758	3 065
Frankreich	2 293	2 413	1 686	870	1 003	1 216	1 463	1 894	2 110	2 633
Deutschland	1 637	1 888	1 501	1 012	1 092	1 484	1 518	2 088	2 242	2 451
Vereinigtes Königreich	7 174	8 794	6 726	3 993	4 230	4 771	5 601	6 928	6 343	6 665
Russland	3 709	3 942	1 651	1 892	1 245	1 196	1 255	1 357	1 395	1 619
Mexiko	3 727	3 227	2 488	1 307	1 147	1 451	1 909	2 785	2 320	2 419
Australien	827	1 102	990	863	1 050	1 042	1 123	1 438	1 666	1 651
Insgesamt	33 767	39 001	31 805	28 322	33 294	40 671	41 414	57 004	65 842	84 668
nachrichtl.: Kontingent	65 000	65 000	65 000	65 000	65 000	65 000	65 000	65 000	65 000	115 000

Nach Angaben des US Department of State, Visa Office.

- Der Arbeitgeber versichert, dass er dem H-1B-Arbeitnehmer den vorherrschenden Lohn zahlt.
- Der Arbeitgeber versichert, dass die Arbeitsbedingungen für den H-1B-Arbeiter die eines amerikanischen Arbeiters nicht negativ beeinträchtigen.
- Der Arbeitgeber versichert, dass es weder einen Streik noch eine Aussperrung bezüglich des zu besetzenden Arbeitsplatzes gibt.

Die LCA muss nicht den Namen des H-1B-Arbeiters, der eingestellt werden soll, enthalten. Das DOL darf einen Arbeitgeber, der einen H-1B-Arbeiter sucht oder schon beschäftigt, grundsätzlich solange nicht überprüfen, wie keine Beschwerde vorliegt. Das Visum gilt bis zu drei Jahre und kann einmalig für drei weitere Jahre verlängert werden. Nach diesen sechs Jahren muss der Arbeitnehmer entweder seinen Status wechseln (z.B. zum permanenten Immigranten) oder aber für mindestens ein Jahr in sein Heimatland zurückkehren (Tabelle 3). Seinem Ehepartner und Kindern werden H-4-Visa erteilt, womit ihnen ein Schulbesuch in den Vereinigten Staaten erlaubt ist, jedoch nicht eine Arbeitsaufnahme.

Das Besondere der H-1B-Visa war in den späten neunziger Jahren die rasante Zunahme der Anträge, deren Zahl zum Ende der neunziger Jahre auf mehr als 65 000 anstieg (Tabelle 4). Die Hälfte der entsprechenden Arbeitskräfte war in der Computerindustrie beschäftigt, und insbesondere dieser Bereich sorgte auch für eine Ausweitung der Obergrenze auf jeweils 115 000 in den Jahren 1999 und 2000

Tabelle 4

Jahresverdienst und Anträge auf H-1B-Visa 1992 bis 1997						
Beschäftigung	Jahreseinkommen ¹			Genehmigte Visa-Anträge		
	1992	1997	Veränderung	1992	1997	Veränderung
	in \$		in vH	Anzahl		in vH
EDV-Bereich	39 750	49 178	24	5 732	63 468	1 007
Kunst	35 479	39 535	11	336	1 876	458
Verwaltung	38 514	42 508	10	2 132	11 225	427
Schriftsteller	37 212	37 613	1	235	1 092	365
Fachkräfte, Techniker	49 910	52 563	5	895	3 741	318
Architektur, Ingenieurwesen, Überwachung	42 188	49 643	18	4 520	18 279	304
Sozialwissenschaften	42 449	42 826	1	808	3 153	290
Manager, Büroangestellte	62 706	59 072	-6	1 919	6 613	245
Medizin, Gesundheitswesen	43 891	55 903	27	4 114	12 569	206
Models	134 583	115 000	-15	4	11	175
Museen, Büchereien, Archive	29 309	36 562	25	98	255	160
Unterhaltung, Erholung	37 953	39 637	4	135	348	158
Rechtswesen	64 605	67 499	4	342	818	139
Erziehung	33 945	36 302	7	4 878	8 226	69
<i>life sciences</i>	33 673	35 678	6	2 120	3 482	64
Religion, Theologie	25 980	32 090	24	50	77	54
Mathematik, Physik	40 217	46 189	15	2 093	3 178	52
Insgesamt	41 244	48 390	17	30 411	138 411	355

Nach Angaben in Lowell 1999 und des DOL. – ¹Vollzeitbeschäftigte.

bzw. 195 000 im Jahr 2001¹¹. Im Jahr 1998 – als auch die Entscheidung gefällt wurde, die Obergrenze anzuheben – erfuhr das H-1B-Programm insofern eine Änderung, als so genannte *body shops* eingeführt wurden; damit sind Unternehmen gemeint, deren Belegschaft zu mindestens 15 vH aus H-1B-Arbeitskräften besteht und die deshalb als „H-1B-abhängige Arbeitgeber“¹² bezeichnet werden. Diese 100 bis 200 Unternehmen – und nur sie – müssen, erstens, ihre Bemühungen dokumentieren, einheimische Arbeitnehmer einzustellen, und, zweitens, versichern, dass während der letzten 90 Tage keine amerikanischen Arbeitskräfte entlassen wurden, um Beschäftigungsmöglichkeiten für H-1B-Kräfte zu schaffen, und dass dies auch 90 Tage nach der Einstellung der H-1B-Kräfte nicht der Fall sein wird. Andere Unternehmen müssen sich dagegen nicht um einheimische Arbeitskräfte

¹¹Dies geschah 1998 durch den *American Competitiveness and Workforce Improvement Act*, im Jahr 2000 durch den *American Competitiveness in the Twenty-First Century Act*.

¹²H-1B-Kräfte mit Hochschulabschluss oder mit einem Jahreseinkommen von mindestens 60 000 \$ bleiben bei der Festlegung dieser Abhängigkeit unberücksichtigt.

bemühen, und sie können auch einheimische entlassen, um so unbesetzte Stellen für Ausländer zu schaffen.

Die zweite wesentliche Änderung war in diesem Zusammenhang die Einführung einer jährlichen Gebühr in Höhe von 1 000 \$ je Anfrage, die dazu verwendet werden soll, Stipendien bereitzustellen, um so Amerikaner zu ermutigen, Studiengänge aus dem Informatikbereich zu wählen. Universitäten und einige Forschungsinstitute sind von dieser Gebühr befreit. Der Gedanke, der dahinter steht, ist, dass eine „Knappheit an Arbeitskräften“ eine Lücke zwischen Angebot und Nachfrage widerspiegelt. Im Fall der IT-Fachkräfte bedeutet dies, dass die Nachfrage wegen des explosionsartigen Wachstums der *high tech*-Industrien schneller steigt als das Angebot und dass es eine Verzögerung bei der Ausbildung gibt, da amerikanische Studenten die erforderliche Qualifikation erst erlangen müssen. Deshalb soll das kurzfristige Ziel der Besetzung der freien Stellen langfristig dadurch erreicht werden, dass mehr amerikanische Studenten ermutigt werden, Fächer zu studieren, bei denen eine Knappheit besteht. Dazu sollen teilweise die Gebühren, die die Unternehmen zahlen, um die Kosten der Ausbildung zu reduzieren, beitragen.

Das H-1B-Programm wurde während des Booms in der Computerindustrie ausgeweitet, als die Beschäftigung dort stark anstieg. Im Jahr 2001 kam es weit verbreitet zu Entlassungen, was die Schwächen des Programms zu Tage förderte: Ein H-1B-Visum ist Sache des Arbeitgebers, nicht der Arbeitskraft; ein entlassener Arbeiter muss dann unmittelbar auf Kosten seines bisherigen Arbeitgebers in sein Heimatland zurückkehren, auch wenn es derzeit eine breite Diskussion über eine „Zehn-Tages-Schonfrist“ gibt, während der ein Entlassener versuchen kann, einen neuen Arbeitgeber zu finden. Die Zahl der bewilligten H-1B-Visa erreicht im ersten Halbjahr 2001 nur noch 72 000, ein Jahr zuvor waren es noch 100 000 gewesen.

3.3. Bewertung und Schlussfolgerungen

Das H-1B-Programm kann unter verschiedenen Gesichtspunkten bewertet werden:

- Wie viele H-1B-Arbeitskräfte sind im nationalen Interesse sinnvoll?
- Kann man den Arbeitgebern vertrauen, dass sie tatsächlich den üblichen Lohn zahlen und dass sie nicht vergleichbare einheimische Arbeitskräfte benachteiligen?
- Sind die Durchsetzung von Maßnahmen gegen und die Bestrafung von H-1B-abhängigen Arbeitgebern effektiv?
- Wie sieht es mit den Gebühren der Arbeitgeber aus, die dazu dienen, die Ausbildung zur Schließung der Angebotslücke zu finanzieren?

Wie bei den Programmen zur permanenten Zuwanderung wird auch bei denen zur H-1B-Zuwanderung kritisiert, dass viele amerikanische Unternehmen ausländische Studenten, die an amerikanischen Hochschulen ihr Examen ablegen, und

andere ausländische Arbeitnehmer, die in den Vereinigten Staaten schon einen Arbeitsplatz haben, nur deshalb einstellen, um die Löhne zu drücken, und nicht um Stellen zu besetzen, für die amerikanische Arbeitskräfte nicht zur Verfügung stehen. Eine Bewertung dieser Behauptung fällt zwiespältig aus, je nachdem ob man den Ausführungen der Verwaltung oder dem Einstellungsverhalten in der Computer-Industrie glaubt. Im Mai 1996 stellte der Verantwortliche im amerikanischen Arbeitsministerium fest, dass das H-1B-Programm als Beschäftigung auf Probe genutzt werde, um herauszufinden, ob illegal beschäftigte Ausländer, Studenten und Besucher bei ihrem Antrag auf dauerhafte Zuwanderung unterstützt werden sollten. Arbeitsminister Robert R. Reich bestätigte 1995: „We have seen numerous instances in which American businesses have brought in foreign skilled workers after having laid off skilled American workers, simply because they can get the foreign workers more cheaply. [The H-1B program] has become a major means of circumventing the costs of paying skilled American workers or the costs of training them.“ Reich 1995)

Die Kritik am Einstellungsverhalten betont, dass die meisten Unternehmen im IT-Bereich weniger als 5 vH der Bewerber einstellen, und davon nur sehr wenige Bewerber, die älter als 40 Jahre alt sind. Die meisten amerikanischen *high tech*-Unternehmen fordern die Bewerber auf, sich per Computer zu bewerben, die die Bewerber dann nach Alter und Ausbildung aussortieren. Die Kritik fragt nun, weshalb amerikanische Unternehmen einheimische Arbeitskräfte mit 20 oder 30 Jahren Berufserfahrung für unqualifiziert halten, um die angebotene Stelle zu besetzen, während sie einen Neuling aus China oder Indien für geeignet halten. Die Kritiker behaupten, dass die ausländischen Kräfte mit H-1B-Visum gewählt werden, weil sie hart und unter der ständigen Angst arbeiten, dass sie die Vereinigten Staaten verlassen müssen, wenn sie ihren Arbeitsplatz verlieren, und dass sie ihrem amerikanischen Arbeitgeber imponieren wollen, damit er sie beim Antrag auf ein Einreisevisum unterstützt.

Damit in engem Zusammenhang steht das Argument der Löhne: Werden ausländische Arbeitskräfte wegen ihrer besseren Qualifikation eingestellt oder weil sie billiger sind? Die Kritiker behaupten, dass H-1B-Arbeiter mit der Hoffnung, von ihrem Arbeitgeber bei ihrem Antrag auf ein Visum unterstützt zu werden, sich nicht beschweren, auch wenn sie weniger als den üblichen Lohn erhalten oder wenn sie länger als üblich arbeiten sollen. Das DOL akzeptiere oftmals auch die Bestätigung von Arbeitgebern, die weniger als üblich zahlen, und überwache die Unternehmen nicht, ob sie den H-1B-Arbeitskräften den versprochenen Lohn auch tatsächlich zahlen.

Der dritte Kritikpunkt bezieht sich auf die Durchsetzung der Bestimmungen in den Programmen. Offensichtlich besteht sowohl auf der Seite der Arbeitgeber als auch auf der der ausländischen Arbeitskräfte ein erhebliches Betrugspotenzial. Der bedeutendste Vorwurf gegenüber den Arbeitgebern ist, (1) dass sie bestätigen, eine H-1B-Arbeitskraft zu benötigen, obwohl sie in der Realität gar keine klar definierte Stelle zu besetzen haben, und (2), dass sie und ihre Arbeitnehmer falsche Angaben über die Qualifikation machen. Bei manchen amerikanischen Arbeitgebern, die

H-1B-Visa beantragen, handelt es sich in Wahrheit nur um „Briefkasten“-Firmen, denen dennoch die legale Einstellung von Ausländern für sechs Jahre erlaubt wird. Viele dieser Schwindelfirmen sind Beschäftigungsagenturen, und viele von ihnen werben in China und Indien mit dem Versprechen auf eine sechsjährige Arbeitserlaubnis in den Vereinigten Staaten, wofür sie zwischen 5 000 und 15 000 \$ verlangen. Einzelne Ausländer, die von solchen Agenturen ein H-1B-Visum erhalten, haben keinen BA-Abschluss oder kommen in den Vereinigten Staaten an, ohne einen Arbeitsplatz zu haben. Bei einer Anhörung im Kongress im Mai 1999 berichtete der amerikanische Konsul aus Chennai in Indien, der im Jahr 1998 20 000 Bewerbungen auf H-1B-Visa zu bearbeiten hatte, dass 21 vH in einer Stichprobe von 3 200 Visa-Anträgen als betrügerisch anzusehen waren (die Arbeitskräfte hatten nicht die von ihnen angegebene Qualifikation) und dass bei weiteren 25 vH das Konsulat die Schul- und Berufsausbildung nicht nachvollziehen konnte.

Der vierte Kritikpunkt lautet, dass auch Gebühren der Arbeitgeber nicht in der Lage sind, die Angebotslücke zu schließen, wenn man bedenkt, dass viele Ausländer in die Vereinigten Staaten immigrieren wollen und dass man Netzwerke z.B. zwischen Schulen für Computerfachkräfte in Indien und amerikanischen Unternehmen der Computer-Industrie aufbauen will. Der ehemalige Präsident *Clinton* brachte diese Sorge bei seiner Rede vor der *Electronic Industries Alliance* am 30. März 1999 zum Ausdruck, als er betonte, dass langfristig die Lösung des Problems eines Mangels an ausgebildeten Arbeitskräften nicht dadurch gelöst werden könne, dass man einfach über die Landesgrenzen sehe – zum Teil bestehe die Aufgabe sicherlich darin, die Personen innerhalb des Landes besser auszubilden, so dass sie die entsprechenden Aufgaben übernehmen können.

Die Computer-Industrie stand in der Debatte um H-1B-Visa immer im Zentrum des Interesses, da sie – in weiter Abgrenzung – mehr als die Hälfte der entsprechenden Personen beschäftigt. Vergleicht man die jährliche Veränderung der durchschnittlichen Arbeitseinkommen nach der Beschäftigung oder die Anträge von Arbeitgebern auf H-1B-Visa in den Jahren 1992 bis 1997, so zeigt sich die größte Zunahme der Anträge in Beschäftigungen im Bereich der Computer-Industrie.¹³ Allerdings gibt es keinen signifikanten Zusammenhang zwischen der Veränderung der Einkommen und der Bewilligung von H-1B-Visa; die Zahl der Anträge wuchs bei jeder der Beschäftigungskategorien schneller als die Jahreseinkommen (Tabelle 4).

Eine Studie aus dem Jahr 2000 schlussfolgerte, dass die höhere Zahl von Bewilligungen von H-1B-Visa dazu geführt habe, dass die Durchschnittsverdienste in den Bereichen mit starker Nachfrage nicht noch schneller gestiegen seien. Es wurde die Vermutung angestellt, dass viele Arbeitskräfte mit H-1B-Visum einen Arbeitgeber suchen, der sie bei ihrem Bemühen um eine dauerhafte Zuwanderung unterstützt, so dass sie eher bereit sind, länger für einen geringeren Lohn zu arbeiten, als es bei amerikanischen Arbeitskräften der Fall ist. Eine Schätzung für 1994 besagt, dass etwa 40 vH der H-1B-Arbeitskräfte eines der dauerhaften Zuwanderungsvisa er-

¹³1997 gab es in den Vereinigten Staaten 1,5 Mill. Informatiker.

halten könnten, während das nur für 17 vH der F-1-Studenten gelte, woraus sich ableiten lässt, dass es für H-1B-Kräfte wesentlich leichter sei, dauerhaft zuzuwandern, als für alle anderen temporären Zuwanderer.¹⁴

Statistische Angaben beziehen sich zumeist darauf, ob es sich um Ausländer oder Einheimische handelt; bei den Ausländern wird nur selten nach der Art des Visums unterschieden. Die Arbeitskräfte im engeren Computer-Bereich – etwa 2,5 Mill. im Jahr 2000 – bestehen zu etwa 20 vH aus Ausländern, und die Hälfte davon dürfte aufgrund von H-1B-Visa dort arbeiten. Legt man als Indikator für den Lohn den durchschnittlichen Wochenverdienst nach der Tätigkeit eines Beschäftigten der IT-Industrie zugrunde, so dürften einige Arbeitskräfte mit H-1B-Visum unterdurchschnittlich bezahlt werden. Im Jahr 2000 betrug der durchschnittliche Wochenverdienst von Arbeitskräften, die direkt in der IT-Industrie beschäftigt waren, 570 \$, während er für Arbeitskräfte bei Intermediären, die IT-Arbeitskräfte bei nachfragenden Unternehmen unterbringen, wobei die Arbeitskräfte auf die Kontingente angerechnet werden, um 46 vH darunter lag, bei 389 \$. Etwa 5 vH der amerikanischen Arbeitskräfte im IT-Bereich und 15 vH der mit H-1B-Visum gehörten zu dieser Gruppe.

In den Jahren 2000/2001 erlebte die *high tech*-Industrie einen unerwarteten Niedergang; im Juni 2001 gab es in den Vereinigten Staaten 500 000 H-1B-Arbeitskräfte, darunter 250 000 aus Indien. Voraussichtlich werden die 195 000 H-1B-Visa, die für 2001 zur Verfügung stehen, nicht ausgeschöpft werden. Im Februar 2001 kamen nur 16 000 Arbeitskräfte mit neuen H-1B-Visum in die Staaten, gegenüber 32 000 im gleichen Monat des Jahres zuvor.

Im Sommer 2001 bezogen sich die meisten Äußerungen über das H-1B-Programm auf Probleme die in deutlichem Gegensatz zum Blickwinkel der späten neunziger Jahre standen, als man von dem Programm erwartete, dass es den Vereinigten Staaten hilft, die weltweit führende Macht im IT-Bereich zu bleiben. Typisch für diesen Wechsel der Sichtweise ist die Schilderung des Weges eines H-1B-Arbeitnehmers aus Indien, der im November 2000 eintraf, um für *ChristAm* zu arbeiten, einen texanischen Stellenvermittler, der Ausländer für Aushilfstätigkeiten in amerikanischen Unternehmen für EDV-Tätigkeiten anheuert. In diesem Fall hielt *ChristAm* den geschlossenen Vertrag nicht ein und zahlte dem Inder nichts von dem vereinbarten Lohn; dieser beschwerte sich nicht, da er befürchtete, dass er die Vereinigten Staaten verlassen muss, da er keinen Arbeitsplatz nachweisen kann (Silvermann 2001).

Die Beziehungen zwischen Arbeitsvermittlern, die oftmals von Immigranten aus Ländern betrieben werden, aus denen sie Arbeitskräfte rekrutieren, und den Arbeitskräften, die sie mit Hilfe von H-1B-Visa in die Vereinigten Staaten holen, sind inzwischen zu Fällen für zahlreiche Gerichtsprozesse geworden. Viele dieser Arbeitsvermittler nötigen den H-1B-Kräften Verträge auf, die Strafen für den Fall

¹⁴F-1-Studenten können am ehesten durch Heirat dauerhaft zuwandern, während H-1B-Arbeitskräfte dies erreichen, indem sie einen Arbeitgeber finden, der sie unterstützt. Von den Personen mit H-1B-Visum des Jahres 1999 waren 23 vH zuvor Studenten mit F-1-Visum gewesen.

enthalten, dass sie den Vermittler, der sie in die Vereinigten Staaten gebracht hat, verlassen, etwa wenn er eine Beschäftigung bei dem Unternehmen aufnimmt, das ihn zunächst zeitweise eingestellt hat. Ein Arbeitsvermittler, *Compubahn*, klagte auf eine Strafe von 25 000 \$ von einem H-1B-Arbeiter, der von dem Unternehmen eingestellt worden war, für das *Compubahn* ihn ins Land geholt hatte. Der Gerichtshof von *San Mateo County* befand im April 2001 jedoch, dass diese Strafe ungesetzmäßig sei und verurteilte *Compubahn*, dem betroffenen Inder 215 015 \$ für Anwaltsgebühren und andere Auslagen zu zahlen. Im Jahr 2000 gingen beim DOL 140 Beschwerden von H-1B-Arbeitskräften ein, gegenüber 48 im Jahr 1997.

4. Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Die Vereinigten Staaten sind ein Zuwanderungsland, das in der Vergangenheit und in der Zukunft durch die Neuankömmlinge bereichert wurde bzw. wird. Die Befürworter der Zuwanderung waren schon immer gegen Programme bezüglich der Zuwanderung von Arbeitskräften, und zwar mit dem Argument, dass die Vereinigten Staaten die Neulinge als neue Amerikaner begrüßen und nicht als Ausländer, die nach einiger Zeit wieder gehen sollen. In den neunziger Jahren nahm die Zahl der Visa für eine temporäre Zuwanderung sehr viel stärker zu als die für eine permanente, insbesondere für Facharbeiter, was dazu führte, dass die Bemühungen zur Erteilung von *green cards* intensiviert wurden zu Lasten von Gastarbeitern. Diese Bemühungen schlugen jedoch fehl, und der Kongress wurde insbesondere von der *high tech*-Industrie dazu überredet, die Zahl der verfügbaren H-1B-Visa heraufzusetzen, ohne grundsätzliche Änderungen in der Arbeitsmarktsteuerung der Zuwanderung vorzunehmen.

Permanente Immigration führt im Normalfall dazu, dass neue Arbeitskräfte über den *gesamten* Arbeitsmarkt verteilt werden. Gastarbeiterprogramme dienen im Gegensatz dazu, genau spezifizierte Lücken im Arbeitsangebot zu schließen. Der Übergang zu derartigen Gastarbeiterprogrammen hat z.B. zur Folge, dass Änderungen in der Makropolitik einen geringeren Effekt auf die Nachfrage der Arbeitgeber nach ausländischen Arbeitskräften haben, da nur ein sehr geringer Teil aller Unternehmen an diesen Programmen partizipiert. Die Kombination von eng zugeschnittenen Programmen, nur wenigen Hundert teilnehmenden Arbeitgebern und verringerten Möglichkeiten der Politik, den Arbeitsmarkt einzuschätzen und die Regelungen der Programme durchzusetzen, bereitet die Bühne für Konflikte bezüglich (1) der wahren Notwendigkeit der Arbeitgeber, ausländische Kräfte einzustellen, und (2) der Rückwirkungen des Einsatzes ausländischer Arbeitskräfte auf die inländische sowie die weitere kurz- wie langfristige Entwicklung der betroffenen Sektoren. Diese Konflikte können daraus entstehen, dass die Anwesenheit von Ausländern in einzelne Arbeitsmarktsegmenten Amerikaner entmutigt, sich in diesen Beschäftigungen ausbilden zu lassen.

Die Beziehung zwischen Gastarbeitern und permanenten Immigranten, zwischen dem H-1B-Programm und einer arbeitsmarktgesteuerten Zuwanderung bleibt ungeklärt. Besondere Probleme bereiten:

- Verzögerungen und Kosten im Zusammenhang mit der Bewilligung: Amerikanische Arbeitgeber schätzen, dass es zwei bis vier Jahre dauert und zwischen 10 000 \$ und 20 000 \$ kostet, um eine Bewilligung zu erhalten, dass ein Zuwanderungsvisum ausgestellt werden kann, um eine freie Stelle zu besetzen. Diese Verzögerungen und Kosten dürfen noch in dem Maße zunehmen, wie die Zahl der H-1B-Visa ansteigt, ohne dass die der arbeitsmarktbedingten permanenten Visa zunimmt. Dies hat zur Folge, dass einzelne H-1B-Arbeitskräfte, die um permanente Zuwanderung nachsuchen, kein Zuwanderungsvisum vor Ablauf der sechs Jahre erhalten, nach denen ihr Visum endgültig abläuft. Aufgrund gesetzlicher Bestimmungen aus dem Jahr 2000 können solche Personen aber in den Vereinigten Staaten bleiben.
- Betrügereien: Der Bewilligungsprozess bei der permanenten Zuwanderung zielt darauf ab, ernsthafte Bemühungen der Arbeitgeber um einheimische Arbeitskräfte zu gewährleisten. In vielen Fällen ist der Ausländer, der bei seinem Gesuch um ein Visum unterstützt wird, aber bereits beschäftigt, so dass der Arbeitgeber kein Interesse an einer inländischen Arbeitskraft hat. Die Bestätigung nach dem H-1B-Programm macht es so genannten Arbeitsvermittlern möglich, Gebühren von Ausländern zu fordern und ihnen Verträge aufzuerlegen, die ihre Mobilität in den Vereinigten Staaten einschränken. Auch können sowohl die ausländischen Arbeitskräfte als auch die Unternehmen die Schul- und Berufsausbildung höher angeben, als sie tatsächlich ist.
- Nationales Interesse: Ziel ist es, dass amerikanische Arbeitgeber Personen mit den erforderlichen Fähigkeiten auf dem globalen Arbeitsmarkt anwerben können, ohne dass nachteilige Effekte für Einheimische entstehen und ohne dass die Bemühungen um Aus- und Weiterbildung amerikanischer Arbeitskräfte nachlassen. Die *US Commission on Immigration Reform* empfahl im Jahr 1995, dass zur Aufrechterhaltung dieses Gleichgewichts „merkliche Gebühren“ von den Arbeitgebern zu zahlen seien, die im Gegenzug ausländische Arbeitskräfte temporär oder dauerhaft einstellen dürfen. Die Einnahmen aus diesen Gebühren sollten dazu genutzt werden, die Abwicklung der Programme zu beschleunigen, die Regelungen adäquat durchzusetzen und die Ausbildung von Inländern anzuregen.

Das Gebührensystem beruht auf ökonomischen Anreizen, um die konkurrierenden Güter, die mit einem Import von Humankapital verbunden sind, zum Ausgleich zu bringen: das erste Gut ist der leichte Zugriff der Arbeitgeber auf ausländische Arbeitskräfte, um so die Gewinne aufrecht zu erhalten, das zweite ist der Schutz einheimischer Arbeitskräfte sowie die Sicherung des Wettbewerbs. In einem Gebührensystem belegen die Arbeitgeber ihre ernsthaften Bemühungen um ausländische Kräfte durch die Zahlung der Gebühr. Diese können wie erwähnt dazu genutzt werden, die Kosten zu tragen, die bei der Durchsetzung der Arbeitsgesetze in den betroffenen Bereichen entstehen, die Aus- und Weiterbildung Einheimischer zu finanzieren oder Technologien zu entwickeln, die die Produktivität erhöhen. In Kombination mit Mindestlöhnen und mit Regelungen, die eine Überwälzung auf die ausländischen Arbeitskräfte verhindern, kann ein Gebührensystem bei den Ar-

beitgebern den Anreiz erhöhen, zunächst den einheimischen Arbeitsmarkt abzusuchen, da er so die Zahlung der Gebühr vermeidet.

Diese Empfehlungen entsprechen denen eines Berichts, der im Jahr 2001 von einer Gruppe aus dem Unternehmensbereich (*Committee for Economic Development 2001*) erarbeitet worden war. Darin wird vorgeschlagen, dass das H-1B-Programm wieder auf ein temporäres zurückgeführt wird, indem die Geltungsdauer der Visa von sechs auf drei Jahre verkürzt wird und sie per Auktion an den höchsten Bieter vergeben werden, wenn die Nachfrage das Angebot übersteigt. Zugleich wird vorgeschlagen, im Bereich der arbeitsmarktgesteuerten permanenten Zuwanderung das Bewilligungs- durch ein Bestätigungsverfahren zu ersetzen, wobei sich die Arbeitgeber Nachprüfungen unterziehen müssen und ggf. Bußgelder zu zahlen haben.

5. Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag gab einen Überblick über die Zulassung von und die Erfahrungen mit Ausländern, die als Facharbeiter, Techniker oder in ähnlichen Berufen ausgebildet wurden und dauerhaft oder temporär in die Vereinigten Staaten zureisen. Im Jahr 1998 – dem letzten Jahr, für das Daten z.Zt. vorliegen – erlaubten die Vereinigten Staaten die Zuwanderung von 77 500 Personen (Arbeitskräfte und ihre Familienangehörigen) aus arbeitsmarktpolitischen Gründen; dieser Wert lag weit unter der jährlichen Quote von 140 000 Personen. Im Jahr 2000 hingegen wurden alle der zugelassenen 115 000 H1B-Visa für ausländische Fachkräfte vergeben. Für das Jahr 2001 wurde die Quote auf 195 000 herauf gesetzt, aber es zeichnet sich ab, dass sie wegen des wirtschaftlichen Einbruchs in den *high tech*-Branchen nicht ausgeschöpft wird.¹⁵

Die amerikanische Zuwanderungssteuerung erscheint unausgewogen: Der Zulassungsprozess für Immigranten, die freie Arbeitsplätze besetzen sollen, ist langsam und kostenträchtig, während die Bestätigung für Fachkräfte mit zeitlicher Befristung schnell und günstig erfolgt. Als Folge ist die Zahl gut ausgebildeter Immigranten zurückgegangen, die der zeitlich befristeten Visa für die gleiche Personengruppe angestiegen. Viele der Fachkräfte wollen dauerhaft zuwandern, und dies führt zu langen Warteschlangen und zu Frustration bei den Migranten, die im Normalfall bei dem sie unterstützenden Arbeitgeber beschäftigt bleiben, bis das Einwanderungsvisum erteilt wird. Nach der Erteilung kündigen sie häufig, wodurch sich die Zusicherung, dass der Ausländer eine sonst nicht zu besetzende Stelle inne hat, als falsch erweist.

Eine der Hauptaufgaben der Politik besteht darin, den Zulassungsprozess von Immigranten zu ändern und an die Bestätigung für Fachkräfte anzupassen. Eine staatliche Kontrolle der Unternehmen, die Ausländer einstellen wollen, sowie ein

¹⁵Dieser Einbruch war im April und Mai 2001 sogar noch stärker als erwartet. Zusätzlich zu den Entlassungen haben viele *high tech*-Unternehmen die Zusagen zurückgezogen, die sie zuvor Schulabgängern gegeben hatten, und sie boten ihnen Sonderzahlungen an, wenn sie das zugesagte Arbeitsverhältnis *nicht* antreten. Ein Beispiel: Cisco hat etwa 25 vH der Zusagen an Hochschulabsolventen zurückgezogen und als Ausgleich die Zahlung von 12 Wochengehältern zugesagt; Glater 2001.

Fonds zur Schließung der Lücke zwischen Angebot und Nachfrage, die die befristete und unbefristete Zuwanderung induziert, ließen sich durch eine merkliche Abgabe, z.B. in Höhe von 10 000 \$ pro Kopf, erreichen, die die Arbeitgeber in einen Ausbildungsfonds zu zahlen hätten. Im Gegenzug beschleunigen die Behörden die Bearbeitung von Anfragen der Unternehmen zu Einwanderungsvisa für ausländische Arbeitnehmer, die für die freien Stellen am besten geeignet erscheinen.

Die Arbeit untersuchte die neueren Entwicklungen bei zwei bedeutenden amerikanischen Programmen. Das Immigrationsprogramm erlaubt auf der Basis einer *green card* die permanente Niederlassung (auch für Familienangehörige) und Arbeitsaufnahme in den gesamten Vereinigten Staaten, d.h., diese Personen müssen nach Erhalt der *green card* nicht bei dem Arbeitgeber beschäftigt bleiben, der ihre Zuwanderung unterstützt hat. Das zweite Programm lässt Personen mit H-1B-Visa ins Land, die dann später einen Status als permanente Zuwanderer annehmen können. Die Erlangung eines Einwanderungsvisums kann eine Erlaubnis erforderlich machen; das bedeutet, dass der Arbeitgeber das *US Department of Labor* davon überzeugen muss, dass für den Arbeitsplatz keine amerikanischen Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. Die Vergabe von H-1B-Visa beruht hingegen auf einer Bestätigung: der Arbeitgeber öffnet quasi die Grenze, und eine Bestätigung durch das DOL erfolgt, nachdem sich der Ausländer bereits in den Vereinigten Staaten befindet. Für beide Programme sind Kontingente festgelegt:

- Es gibt fünf Kategorien von (permanenten) Zuwanderungsvisa, die bis zu 140 000 Zuzüge (einschließlich Familienangehörige) im Jahr aufgrund persönlicher Kriterien oder deshalb erlauben, weil amerikanische Arbeitgeber sie namentlich benannt haben, um freie Stellen zu besetzen. Wie gesagt ist dabei eine Zulassung unter den geschilderten Kriterien erforderlich, die im Normalfall zwischen 10 000 \$ und 20 000 \$ kostet und zwei bis vier Jahre dauert. In den neunziger Jahren wurde dieses Kontingent nicht ausgeschöpft.
- Das H-1B-Programm lässt pro Jahr bis zu 195 000 bis zu sechs Jahren befristete Zuwanderungen von Fach- und Spezialarbeitern zu, wenn ein Unternehmen bescheinigt, dass amerikanische Arbeitnehmer bei vergleichbaren Löhnen nicht zu bekommen sind. Die Steuerung erfolgt bei diesem Programm über Quoten, 65 000 jährlich zwischen 1991 und 1998, 115 000 jeweils 1999 und 2000 und derzeit 195 000. Wenn ein Einwanderer mit H-1B-Visum einen Arbeitgeber findet, der seine permanente Zuwanderung unterstützt (s.o.), kann er Immigrant werden.

Anhang

Zu Visa, die eine befristete Arbeitsaufnahme in den Vereinigten Staaten erlauben, stehen insbesondere drei Datenquellen zur Verfügung:

- Daten des DOL über die Zahl der Arbeitgeber, die um Arbeitskräfte nachfragen, und über die Zahl der Gesuchten;

Tabelle 5

Temporäre Zuwanderung in die Vereinigten Staaten								
1990 bis 1996; Zahl der erteilten Visa								
Kategorie	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Ver- änd. 92-96 in vH
Insgesamt	17 574 055	18 920 045	20 910 880	21 566 404	22 118 706	22 871 209	24 852 503	19
Besucher	16 079 666	17 234 400	19 229 066	19 879 443	20 318 933	20 887 329	22 880 270	19
B1 Geschäftlich	2 661 338	2 616 335	2 788 069	2 961 092	3 164 099	3 275 796	3 770 326	35
Verzicht			294 065	640 397	786 739	942 538	1 370 452	
B2 Privat	13 418 328	14 618 065	16 440 997	16 918 351	17 154 834	17 611 533	19 109 944	16
Verzicht			4 528 112	8 624 006	8 969 404	9 407 254	11 192 978	
Transit (C1-C4)	306 156	364 456	345 930	331 208	330 936	320 333	325 538	-6
Vertragsbevollmächtigte (u. Ang.)	147 536	155 049	152 385	144 644	141 030	131 777	138 568	-9
E1 Händler	78 658	76 952	71 796	65 362	60 196	53 557	54 289	-24
E2 Investoren	68 878	78 097	80 589	79 282	80 834	78 220	84 279	5
Studenten (u. Ang.)	355 207	374 420	401 287	403 272	427 721	395 120	426 903	6
F1 Hochschule	319 467	335 623	360 964	362 700	386 157	356 585	418 117	16
M1 Berufsausbildung	6 797	7 615	7 722	7 920	7 844	7 635	8 786	14
F2 Angehörige	28 490	30 499	31 988	32 103	33 071	30 489	32 485	2
M2 Angehörige	453	683	613	549	649	411	507	-17
Regierungsvertreter bei int. Org. (G1-G5)	61 449	64 451	69 947	72 755	74 722	71 982	79 528	14
G4 Angestellte int. Org.	43 104	46 913	50 674	52 856	53 768	51 410	53 656	6
G5 pers. Angestellte	1 603	1 638	1 524	1 543	1 596	1 466	1 447	-5
Arbeiter, Auszubildende	139 587	159 714	163 262	162 976	185 988	220 664	227 440	39
H1A Krankenschwestern		2 130	7 176	6 506	6 106	6 512	2 046	-71
H1B Spez. Tätigkeiten	100 446	114 467	110 223	92 795	105 899	117 574	144 458	31
H2 Ohne Ausbildung	35 973	39 882	34 442	29 475	28 872	25 587	23 980	-30
H2A Landwirtschaft	18 219	18 440	16 390	14 268	13 185	11 394	9 635	-41
H2B außerhalb der Landwirtschaft	17 754	21 442	18 052	14 847	15 687	14 193	14 345	-21
H3 Ausbildung	3 168	3 235	3 352	3 126	3 075	2 787	2 986	-11
O1 Außerordentliche Fähigkeiten			456	3 105	5 029	5 974	7 177	1474
O2 Hilfskräfte zu O1			258	964	1 455	1 813	2 112	719
P1 Sportler, Entertainer			3 548	17 109	22 500	22 397	25 968	632
P2 Andere Künstler			90	422	613	660	1 727	1819
P3 Künstler (Kultur)			1 131	4 036	4 942	5 315	5 938	425
Q1 Kulturaustausch			9	994	1 546	1 399	2 056	
R1 Religion			2 577	4 444	5 951	6 742	8 992	249
Angehörige	28 687	34 803	40 009	39 704	43 207	53 582	53 572	34
H4 zu H1, H2, H3	28 687	34 803	39 155	37 833	40 490	43 247	50 106	28
O3 zu O1, O2			1	322	549	751	877	
P4 zu P1, P2, P3			152	498	562	592	667	339
R2 zu R1			701	1 051	1 606	1 790	1 922	174
I1 Medienvertreter (u. Ang.)	20 252	21 073	21 695	21 032	27 691	24 220	33 596	55
J1 Austausch	174 247	182 693	189 485	196 782	216 610	201 095	215 475	14
J2 Austausch Familienang.	40 397	40 737	41 807	42 623	42 561	39 269	41 250	-1
L1 Versetzung in Unternehmen	63 810	70 505	73 315	82 606	98 189	112 124	140 457	92
L2 Angehörige zu L1	39 375	42 529	45 464	49 537	56 048	61 621	41 250	-9
TC NAFTA Angest.	5 293	8 123	12 531	16 610	5 031	121		
TN NAFTA Angest					19 806	23 783	26 987	
TD Angch. zu TN					5 535	7 202	7 694	
Übrige (nicht zurechenbar)	189	51 576	1 354	446	878	779	310	
nachrichtlich: Arbeitskräfte: H, L, TC/TN	208 690	238 342	249 108	262 192	309 014	356 692	394 884	59
Stud., Austausch, Besuch	500 511	525 931	558 171	567 402	610 611	565 315	642 378	15

Source: INS Statistical Yearbook, 1996. Personen mit mehrfach erteilten Visa sind doppelt gezählt. – Jeweils bis 30. September.

- Daten des INS über die Zahl der Zulassungen, wobei Ausländer, die z.B. aufgrund von H-1B-Visa drei- oder viermal innerhalb eines Jahres zureisen, doppelt gezählt werden;
- Daten des DOS über die Zahl der bewilligten Visa, differenziert nach Arten der Visa.

Die Daten des DOS stellen eine Untergrenze dar, da einzelne Ausländer während ihres Aufenthalts ihren Status mit Hilfe des INS wechseln und andere ihren Aufenthalt – ebenfalls mit Hilfe des INS verlängern. Für das Jahr 1997 liegen keine Angaben über temporäre Zuwanderung vor.

Literatur

- Aleinikoff, T.A., D.A. Martin and H. Motomura (1995), *Immigration and Citizenship: Process and Policy*. St. Paul, MN: West Publishing.
- Borjas, G. (1996), The New Economics of Immigration. *Atlantic Monthly* 1996 (Nov.). Internet: www.theatlantic.com.
- Committee for Economic Development (2001), *Reforming Immigration: Helping Meet America's Need for a Skilled Workforce*. Washington, DC, Internet: www.ced.org.
- Glater, D. (2001), Dear New Employee: Welcome, and Goodbye. *New York Times* 2001 (4. Mai).
- INS Immigration and Naturalization Service (ed.) (1998), *Statistical Yearbook 1998*. Washington, DC: US Government Printing Office.
- Lindsay (Lowell), L. (ed.) (1999), *Foreign Temporary Workers in America: Policies that Benefit the U.S. Economy*. Westport, CO, et al. Quorum Press.
- Lowell, L. (1999), Skilled Temporary Specialty Workers in the United States. *People and Place* 7 (1): 24–32.
- Matloff, N. (1998), Debunking the Myth of a Desperate Software Labor Shortage. Testimony to the U.S. House Judiciary Committee Subcommittee on Immigration. April 21. Internet: <http://heather.cs.ucdavis.edu/itaa.real.html>.
- McGraw, M. (1995), Boon or boondoggle? Visa programs hurt U.S. workers, foster abuse. *Kansas City Star* 1995 (July 16).
- Newman, B. (1999), INS Clampdown on Visa Program For the Rich Creates Controversy. *Wall Street Journal* 1999 (Feb. 26).
- Reich, R.R. (1995), Migration News. 1996. DOL reports on Temporary Workers, May.
- Silvermann, R.A. (2001), Visiting Workers are Forced to Leave the U.S. as Tech Jobs Don't Materialize. *Wall Street Journal* 2001 (21 June).
- U.S. Department of Labor, Office of the Inspector General (ed.) (1996), *The Department of Labor's Foreign Labor Certification Programs. The System Is Broken and Needs to Be Fixed*. Report 06-96-002-03-321. May 22. Internet: www.oig.dol.gov/public/reports/oa/1996/foreign_labor_cert.pdf.
- U.S. Department of State (ed.), *Visa Bulletin*. Internet: <http://travel.state.gov>, monatlich aktualisiert.

Möglichkeiten und Grenzen einer Arbeitsmarktsteuerung der Zuwanderung nach Deutschland

von Ullrich Heilemann und Hans Dietrich von Loeffelholz

Seit April 2000 wird, ausgelöst durch die *green card*-Initiative der Bundesregierung, in Deutschland wieder verstärkt über Zuwanderung und – erstmals – auch über ihre Steuerung diskutiert. Ihren vorläufigen Höhepunkt erreichte die Debatte im November 2001 mit der Regierungsvorlage des „Entwurfs eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern“ (Zuwanderungsgesetz) (Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN 2001). Die Vorlage spiegelt den Stand der Diskussion wider, wie er mit dem Gutachten der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ („Süssmuth-Kommission“) von Anfang Juli 2001 (o.V. 2001a; vgl. auch Knaup, Mestmacher 2001), aber auch mit den Vorschlägen von CDU, CSU (o.V. 2001b, 2001c, 2001d) und DGB (o.V. 2001e) erreicht wurde.

Bezogen auf die ökonomischen Aspekte bleibt der Gesetzentwurf offensichtlich aus politischen Gründen in entscheidenden Punkten, insbesondere was die Arbeitsmigration angeht, hinter den Vorschlägen der Süssmuth-Kommission zurück, die sich ihrerseits bereits am politisch Durchsetzbaren orientierten. Soweit sich die Diskussion auf die arbeitsmarktgesteuerte Zuwanderung beschränkt, ist eine insgesamt bemerkenswert hohe Übereinstimmung über ihre Notwendigkeit zu registrieren. Bemerkenswert ist aber ebenso, dass sie die struktur- und ordnungspolitischen ebenso wie die empirischen Grenzen einer „Feinsteuerung“ der Zuwanderung ignoriert und auch in Widerspruch zu rentenpolitischen Erwartungen gerät. Derselben verzichtet die Diskussion weitgehend darauf, mindestens partiell Alternativen zur Zuwanderung zu diskutieren. Was die ökonomische Seite angeht, kann jedenfalls von einer tragfähigen Zuwanderungspolitik bzw. -strategie noch nicht die Rede sein.

Im Folgenden sollen die wichtigsten Defizite der bisherigen Diskussion herausgearbeitet werden. Die Darstellung verzichtet auf die Entwicklung eines eigenen Konzepts – dazu bedarf es staatlicher oder gesellschaftlicher Fixierungen des Gewollten, wobei die langfristige Dimension des Zuwanderungsproblems erhebliche Freiheitsgrade besitzt. Vor der Klärung der *Steuerung* der Zuwanderung liegt die Frage

der Zuwanderung selbst, genauer von „Angebot“ an und von „Nachfrage“ nach Zuwanderung; dies ist Gegenstand des ersten Abschnitts. Die Steuerung, ihre Kriterien, die institutionellen Voraussetzungen und demografische wie arbeitsmarkt-spezifische Probleme sind Gegenstand des zweiten Abschnitts. Eine Zusammenfassung sowie migrations- und integrationspolitische Schlussfolgerungen beschließen die Ausführungen.

1. Angebot und Nachfrage nach Zuwanderung

1.1. Wieviel Zuwanderung?

Die aktuellen Projektionen zur Zuwanderung nach Deutschland in den nächsten Dekaden lassen mit 100 000 bis 300 000 Immigranten p.a. eine beachtliche Bandbreite erkennen (Statistisches Bundesamt 2000; Boeri, Brücker 2000; Sinn et al. 2000; Werner 2001). Anders als bei ökonomischen Prognosen im Allgemeinen üblich, handelt es sich dabei allerdings um isolierte, mehr oder weniger realistische Setzungen unter einer Vielzahl von weiteren, mehr oder weniger plausiblen expliziten und impliziten Annahmen. Ihre Kompatibilität mit der ökonomischen Sphäre – Wachstum, Produktivitätsfortschritt, Arbeitszeitregime, Arbeitslosigkeit – oder anderen Bereichen – Politik, Gesellschaft, internationale Entwicklungen – bleibt weitgehend offen. Dieser im Normalfall demografischer Projektionen weniger problematische Aspekt ist im vorliegenden Zusammenhang allerdings aus zwei Gründen kritisch: *Erstens* lässt er leicht übersehen, dass langfristig Wachstumsniveau und -struktur einer Volkswirtschaft und damit auch die Arbeitskräftenachfrage – wenn auch in Grenzen – als „offen“ anzusehen sind; die Wirtschaftsstruktur der Bundesrepublik und damit der Arbeitsmarkt sowie die Zuwanderung hätten in den sechziger und siebziger Jahren anders („Überindustrialisierung“) ausgesehen, wenn sich die Politik in den sechziger Jahren zur stärkeren Aufwertung der D-Mark durchge-gangen hätte.

Neben der langfristigen Entwicklung des Arbeitsangebots sind das Kapitalangebot und damit die Produktivitätszunahme in beachtlichen Bandbreiten unbestimmt – in einer globalisierten Ökonomie mehr denn je. *Zweitens*: Das Angebot von Arbeit (für Kapital gilt Ähnliches) ist angesichts der in Rede stehenden Größenordnungen bei der Migration wesentlich von der verfolgten Zuwanderungspolitik abhängig – aber auch von anderen den Arbeitsmarkt determinierenden Regelungen wie der Steuer- und Sozialpolitik.

Eine realistische Migrationspolitik ist deshalb in einem größeren Zusammenhang zu formulieren und z.B. auch im Zusammenhang mit der langfristigen Rentenpolitik zu sehen. Dieser Forderung widerspricht auch der Verzicht auf Berücksichtigung der Arbeitsnachfrage *und* des -angebots, wie z.B. im Fall der *green card*-Initiative der Bundesregierung. Denn mit der allgemeinen Berufung auf „Knappheiten“ lassen sich für viele Branchen Zuwanderungsbedarfe formulieren und begründen, wie zu beobachten war. Kurz: die Beziehungen zwischen Migration und Ökonomie sind komplexer als bisher von Politik und Öffentlichkeit diskutiert. Die Bezie-

hungen können gleichermaßen sowohl harmonischer als auch konfligierender Natur sein.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die Projektionszeiträume von drei bis fünf Dekaden zwar den in demografischen Abschätzungen üblichen Horizonten entsprechen; unter ökonomischen und wirtschaftspolitischen Aspekten begegnen sie aber erheblichen Vorbehalten, die – ungeachtet der aktuellen Vorlieben für die lange Sicht bzw. „nachhaltige“ Entwicklungen – in der bisherigen Diskussion kaum thematisiert wurden. In den vergangenen 25 Jahren unterlagen Zuwanderungserfordernisse und -politik mindestens drei verschiedenen Regimes (Anwerbestopp, Familienzusammenführung und Asyl, vor allem im Gefolge der politischen Umwälzungen in Osteuropa; von Loeffelholz, Köpp 1998), und keiner dieser Wechsel und seine jeweiligen ökonomischen Folgen wurden auch nur näherungsweise voraus gesehen. Hinzu kommt auch hier, dass wichtige Annahmen und Verhaltensparameter – ungeachtet ihres Erklärungsgehalts in der Vergangenheit – *gesetzt* und nur in weiten Grenzen als konstant anzusehen sind, ohne dass sich aus heutiger Sicht Richtung und Umfang ihrer Veränderung einigermaßen verlässlich abschätzen ließen.

1.2. Optionen und Alternativen

Aus dem bloßen Rückgang des heimischen Arbeitskräfteangebots lässt sich jedenfalls nicht zwangsläufig ein Zuwanderungsbedarf in den diskutierten Größenordnungen ableiten, wie dies z.B. in den demografischen Prognosen des Statistischen Bundesamtes (2001) und der UN (2001) der Fall ist. Zur Verringerung des Rückgangs stehen grundsätzlich auch „heimische“ Lösungen zur Verfügung: So wäre z.B. eine Verlängerung der Arbeitszeit der Inländer um zehn Minuten in der Woche oder acht Stunden im Jahr das rechnerische Äquivalent für die Beschäftigung z.B. von 200 000 ausländischen Arbeitskräften (s.u.), alternativ könnte der Urlaub um einen Tag verringert werden. Gleichbedeutend damit ist der Anstieg der Erwerbsbeteiligung um etwa 0,5 vH oder um 1 vH allein der Männer bzw. der Frauen. Der Verzicht auf (zusätzliche) ausländische Beschäftigung würde über eine Dekade eine kompensierende Mehrarbeit der Inländer um zwei Stunden pro Woche erfordern. Das gleiche Ergebnis wäre über eine zusätzliche Steigerung der Erwerbstätigenproduktivität um 0,5 vH p.a. zu erreichen. Inwieweit diese Optionen, die bislang kaum angesprochen bzw. diskutiert werden, für sich genommen oder in Kombination kurz- wie mittel- oder längerfristig realistischere zu Gebote stehen, soll hier offen bleiben. Die Diskussion um die unbestreitbaren Kosten der (Nicht-) Integration von Zuwanderern (von Loeffelholz 2001; Steinbeis 2001) würde jedenfalls an Rationalität und an politischer wie gesellschaftlicher Überzeugungskraft gewinnen, wenn die genannten „heimischen“ Alternativen mindestens angesprochen würden.

Dass eine kompensierende Zuwanderung die Wachstums- und Fiskalperspektiven Deutschlands erweitert (zu Letzteren vgl. auch aktuell SVR 2001: 128), steht außer Frage. Entsprechend bedeuten Verzicht auf bzw. Beschränkung von Zuwanderung bereits bei statischer Betrachtung und erst Recht unter Berücksichtigung der dyna-

mischen Effekte entsprechende Einbußen. Immerhin war in den Vereinigten Staaten fast die Hälfte des Wirtschaftswachstums der neunziger Jahre demografisch bedingt, wovon wiederum etwa die Hälfte über Zuwanderungen zustande kam (Heilemann et al. 2000: 21ff.).

1.3. Ökonomische Determinanten der Zuwanderung

So problematisch schon die demografische Ableitung von Zuwanderungserfordernissen ist, auch ökonomisch begründete Abschätzungen der Zuwanderung sind alles andere als einfach und ebenfalls dem Vorwurf der isolierten Perspektive ausgesetzt. Zwar besteht hinsichtlich der ökonomischen Determinanten einer Migration (die *push-* und *pull-* Faktoren) nach Deutschland im Fach weitgehend Übereinstimmung über den Katalog, die Bedeutung einzelner Faktoren ist allerdings umstritten (Boeri, Brücker 2000; Sinn et al. 2000: 15ff.; Werner 2001). Neben erfahrungsgemäß variierenden Präferenzen für Mobilität und unterschiedlichen Reaktionen der Zuwanderer auf ökonomische Signale kommen dafür sowohl die (relative) ökonomische Lage in den Sektoren und Regionen der Ab- und Zuwanderungsländer mit den entsprechenden Lohndifferenzialen als auch die Transport- und Mobilitätskosten in Frage. Kurz: ökonomisch begründete Zuwanderungsprognosen sind ungewöhnlich schwierig, wie nicht zuletzt auch die Bandbreite der Wanderungsvorausschätzungen in der EU illustriert.

Mit Blick auf die Erweiterung der EU haben diese Fragen auch in Deutschland in den letzten Jahren zunehmendes Interesse auf sich gezogen und z.T. die Sorge um die Auffüllung der demografischen Lücke in den Hintergrund treten lassen. Besonderes Augenmerk als Herkunftsländer zukünftiger Immigranten verdienen gegenwärtig naturgemäß die osteuropäischen Staaten, ohne damit zu übersehen, dass sich ihre demografische Entwicklung der Westeuropas tendenziell annähert (in Bezug auf Russland vgl. UN 2001). Zudem erfährt dieses Zuwanderungspotenzial bereits heute aus ökonomischen Gründen Einschränkungen, weil der Aufhol- und Umstrukturierungsprozess dort die heimische Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften erhöht. In weltweiter Perspektive dürfte das Zuwanderungsangebot allerdings als unbegrenzt anzusehen sein, mit Blick auf die EU-Länder und Osteuropa jedoch nur etwa 150 000 bis 300 000 Personen p.a. ausmachen (Osteuropa-Institut 2000: 39ff.), um die dann die EU-Staaten mit „klassischen“ Einwanderungsländern, wie den USA und Kanada, konkurrieren.

1.4. Zuwanderungsbedarfe und -potenziale

Deutschlands Bevölkerungsentwicklung ist seit dem Ende des II. Weltkriegs stark von Zuwanderungen geprägt. Die Erweiterung der EU nach Osteuropa und die weitere Integration des europäischen Wirtschafts- und Währungsraums lassen auch für die Zukunft beträchtliche Wanderungsbewegungen nach – aber auch aus – Deutschland erwarten. Hinzu kommen die Lage Deutschlands in der Mitte Europas mit mehr Nachbarn als alle anderen EU-Staaten und die absehbare demografische Alterung und Schrumpfung: Ohne Zuwanderung wird in der jüngsten Bevölkerungsprojektion des Statistischen Bundesamts („Kontrollvariante“) ein

Tabelle 1

Wanderungssalden in der 9. koordinierten Bevölkerungsvoraus- berechnung des Statistischen Bundesamts					
1998 bis 2050					
ausländische Bevölkerung				deutsche Bevölkerung	
Jahr	Variante			Jahr	
	0	1	2/2a ¹		
1998	50 000	50 000	50 000	1998	80 000
1999	0	20 000	20 000	1999	70 000
2000	0	40 000	40 000	2000	50 000
2001	0	60 000	60 000	2001	50 000
2002	0	80 000	80 000	2002	50 000
2003	0	100 000	100 000	2003	50 000
2004	0	100 000	120 000	2004	50 000
2005	0	100 000	140 000	2004	50 000
2006	0	100 000	160 000	2006	40 000
2007	0	100 000	180 000	2007	40 000
2008	0	100 000	200 000	2008	40 000
2009–2050	jährlich 0	jährlich 100 000	jährlich 200 000	2009	40 000
				2010–2019	jährlich 30 000
				2020–2029	jährlich 15 000
				2030–2039	jährlich 5 000
				ab 2040	jährlich 0
insgesamt	50 000	5 050 000	9 550 000	insgesamt	1 110 000

Eigene Darstellung nach Angaben in Statistisches Bundesamt 2000. – ¹Variante 2a unterscheidet sich von Variante 2 durch eine weitere Erhöhung der Lebenserwartung.



Rückgang der Bevölkerung von 82 Mill. 2000 auf 59 Mill. 2050 geschätzt (Statistisches Bundesamt 2000). Bezüglich der Zuwanderer wird dabei von Netto-Werten zwischen 100 000 und 200 000 p.a. ausgegangen, für die deutschen werden abnehmende Salden unterstellt (Tabelle 1). Die Zuwanderungsvarianten sind allerdings insgesamt zurückhaltend, und stärker an aktuellen Tendenzen orientierte Schätzungen erwarten für die nächsten 50 Jahre bis zu 300 000 Zuwanderer p.a.¹

¹Die erheblichen Bandbreiten reflektieren die hohen Unsicherheitsmargen derartiger Projektionen. Sie werden auch daran deutlich, dass die aktuelle amtliche Projektion die vergleichbaren Ergebnisse der vorhergehenden (8. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung), die auf der Basis der Bevölkerung vom 31. Dezember 1992 erstellt wurde, beträchtlich übertrifft. In der aktuellen Version werden für das Jahr 2030 ohne Zuwanderung 71 Mill. Einwohner in Deutschland statt damals 67 Mill. geschätzt (generell zur Treffsicherheit von Bevölkerungsvorausberechnungen vgl. Statistisches Bundesamt 2001). Ähnlich starke Abweichungen ergeben sich in den USA infolge der erheblichen Zuwanderung Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre. Sie führte dazu, dass die Einwohnerzahl in amtlichen Bevölkerungsprojektionen für das Jahr 2025, die 2000 durchgeführt wurden, je nach Fertilitäts- und Mortalitätsannahmen um 27 bis 37 Mill. Personen höher lag als in den Vorausschätzungen von 1983 (im Einzelnen US-Bureau of Census 1983: 8, 2000: 8).

1.5. Zu den Projektionen des Statistischen Bundesamts

Alle Projektionen des Statistischen Bundesamts erwarten etwa ab 2010 eine mehr oder weniger starke Schrumpfung der Anzahl der Personen im erwerbsfähigen Alter, d.h. von 15 bis unter 65 Jahren². Sie verringert sich in der (aktuellen) „Kontrollvariante“ bis 2030 um fast 13 Mill. auf 43 Mill.; dabei nimmt die Zahl der Erwerbspersonen mit Abschlüssen im Tertiärbereich (z.B. Hochschul- und Fachhochschulabschluss) unter der Voraussetzung konstanter Abschlusstrukturen³ um 1,5 Mill. ab. Auch bei der „expansiven“ Variante (2a) geht die Anzahl der Erwerbspersonen noch um 8 Mill. auf 48 Mill. Personen zurück, darunter 900 000 mit den genannten Abschlüssen.

Bei der Bestimmung der effektiven *Arbeitsnachfrage* ist zu berücksichtigen, dass die durchschnittliche Zahl der Arbeitslosen im Jahr 2000 3,9 Mill. betrug und etwa 1,6 Mill. Menschen zur Stillen Reserve (i.e.S.)⁴ zu rechnen waren. Unterstellt man, dass bei einem Wachstumspfad für das BIP bzw. einem Produktivitätsanstieg von 2 bis 2 ½ vH p.a. die Arbeitskräftenachfrage aufgrund eines unveränderten Arbeitsvolumens während der nächsten 30 Jahre weitgehend konstant bleibt (35 Mill.)⁵ und dass der Rückgang des Arbeitskräfteangebots zu zwei Dritteln durch einen Abbau der Arbeitslosigkeit und zu einem Drittel durch eine Verminderung der Stillen Reserve ausgeglichen wird, so wäre – rein rechnerisch – der Arbeitsmarkt ohne Zuwanderungen bei konstantem Erwerbsverhalten zwischen 2008 und 2010⁶ „ausgeglichen“; bei einer um ca. 1 vH-Punkt erhöhten Erwerbsquote erfolgte der „Ausgleich“ etwa ein Jahr fünf, bei Zuwanderung gemäß oberer Variante des Statistischen Bundesamts (2a) zehn Jahre später (2020). Eine Wachstumsbeschleunigung und erhöhte Nachfrage nach Arbeitskräften verkürzte die Zeit bis zum Ausgleich noch um einige Jahre. Umgekehrt führte ein um einen halben Prozentpunkt pro Jahr schwächeres Wachstum nicht vor 2020 zu einem ausgeglichenen Arbeitsmarkt – von den Konsequenzen für die Einkommen und die sozialen Sicherungssysteme ganz abgesehen. Als wie „sicher“ im Einzelnen diese Projektionen und mögliche Alternativen anzusehen sind, steht dahin – an einer Arbeitsmigration, die die sich abzeichnenden Lücken mehr oder weniger schließt, scheint aus heutiger Sicht freilich kein Weg vorbei zu führen.

²Diese Abgrenzung weicht aus statistisch-prognostischen Gründen vom Erwerbspersonenpotenzial nach den Konventionen der Arbeitsmarktforschung ab, nach denen es nur die tatsächlichen Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Arbeitslose) ggf. zzgl. der Stillen Reserve umfasst. Der Unterschied beträgt je nach Definition der Stillen Reserve am Beginn des Betrachtungszeitraums bis zu 15 Mill. Personen, die sich z.B. im Bildungssystem als Schüler, Auszubildende und Studenten, in der Kinderbetreuung oder vor dem 65. Lebensjahr im Ruhestand befinden. Die Unterschiede zwischen den Definitionen des Erwerbspersonenpotenzials betreffen also c.p. nur das absolute Ausmaß des demografisch bedingten Rückgangs in der Zukunft, nicht das relative (im Einzelnen Hof 2001).

³Dabei wurden die Strukturen von 1996 aus BMBF (1999: 419) zugrunde gelegt.

⁴Zur Stillen Reserve i.e.S. werden beschäftigungslose Menschen gezählt, die Arbeit suchen, aber nicht als Arbeitslose registriert sind oder die bei besserer Arbeitsmarktsituation auf diesem präsent wären. Wird diese Gruppe um die Personen im Vorruhestand und in AFG-Vollzeit-Bildungsmaßnahmen ergänzt, spricht man von der Stillen Reserve i.w.S.

⁵Misst man die Arbeitskräftenachfrage vereinfacht anhand der Zahl der Erwerbstätigen, so ergibt sich für das frühere Bundesgebiet mit wenigen Ausnahmen sogar eine leicht steigende Tendenz; zwischen 1970 und 1994 stieg dort die Zahl der Erwerbstätigen von 26,7 auf 28,3 Mill., was allerdings z.T. auf die Zunahme der Teilzeitarbeitsplätze zurückzuführen ist.

⁶Auch nach den Prognosen des IAB und der Prognos AG (Bach 1996: 178ff.) ist ohne Zuwanderungen ab dem Jahr 2010 mit einem ausgeglichenen Arbeitsmarkt zu rechnen, wobei zwischen 1994 und 2010 eine Zunahme der Erwerbstätigen, also der Arbeitskräftenachfrage, im früheren Bundesgebiet um insgesamt 8,0 vH (2,7 Mill.) unterstellt wurde.

Bei derartigen mittel- und langfristigen Aussagen ist neben der Nachfrage auch das Zuwanderungsangebot mit ins Bild zu nehmen. Abschätzungen des (Netto-) Migrationspotenzials bei Arbeitnehmerfreizügigkeit im Zuge der Osterweiterung der EU (zusammenfassend Quaisser et al. 2000: 117ff.) kommen aufgrund unterschiedlicher Annahmen bezüglich der (relativen) Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in den Ziel- und Herkunftsländern von Arbeitsmigranten, unterschiedlicher Hypothesen bezüglich des Verhaltens von potenziellen Zuwanderern und divergierender Zeithorizonte zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen⁷. Entsprechend schwanken die Resultate in Bezug auf die EU insgesamt und auf den engeren Kreis der Beitrittsländer sowie auf die Gesamtwanderung und die Arbeitskräfteemigration erheblich; sie reichen von 40 000 bis 680 000 Zuwanderern p.a., Deutschland hätte mit 23 000 bis 390 000 Personen p.a. zu rechnen.

Aktuelle Arbeiten und Diskussionen im Lichte der Süderweiterung der EU in den achtziger Jahren mit entsprechend langen Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit, welche auch in Bezug auf die neuen Beitrittsländer nach ihrem Beitritt Mitte dieses Jahrzehnts erwartet werden können, deuten auf moderate Entwicklungen hin (Boeri, Brücker 2000; Werner 2001). Jedenfalls spielte bisher die EU-Binnenwanderung eine vergleichsweise geringe Rolle, möglicherweise auch deshalb, weil aufgrund gesunkener Transport- und Kommunikationskosten in vielen Fällen das Pendeln von Arbeitskräften vor allem in Grenzregionen – auch aufgrund der Dienstleistungsfreiheit – bzw. die internationale „Tearbeit“ Zuwanderungen ersetzt hat.

Mit Blick darauf könnten unmittelbar nach Verwirklichung der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit zwischen der EU und den osteuropäischen Beitrittsstaaten 335 000 Personen p.a. nach Westeuropa kommen, darunter allein 220 000 nach Deutschland. Die Zahl dürfte sich innerhalb einer Dekade – auch für Deutschland – etwa auf die Hälfte verringern. Nach anderen Einschätzungen ist in einem Zeitraum von 15 Jahren nach Beitritt in die EU *und* Herstellung voller Arbeitnehmerfreizügigkeit je nach Einkommenskonvergenz mit Westeuropa für Deutschland von einem Wanderungspotenzial von jahresdurchschnittlich 200 000 bis 270 000 Personen auszugehen (Sinn et al. 2000).

Unter Berücksichtigung eines demografisch bedingten „Zuwanderungsbedarfs“ zwischen jährlich 100 000 und 200 000 Personen, wovon heute weniger als 100 000 „unabweisbar“ zuwandern (z.B. EU- bzw. Familienangehörige), ergibt sich zumindest in diesem Jahrzehnt die Notwendigkeit einer Kontingentierung der Zuwanderung aus den MOE-Beitrittsländern. Die von der Süsmuth-Kommission postulierten, im Gesetzentwurf indes nicht enthaltenen Kontingente von „probeweise“ nach einem Punktesystem bzw. bei Engpässen festgelegten jeweils 20 000 Arbeitskräften (o.V. 2001a: 247ff.) erscheinen gerade auch unter Berücksichtigung der de facto eingeschränkten Möglichkeiten einer Umkehrung der Politik der Ar-

⁷Diese beruhen z.T. auf Migrationsmodellen, z.T. auf sektorspezifischen Gravitationsansätzen von *Chenery/Lewis* unter Berücksichtigung der internen Nachfrage und des Wettbewerbs nach bzw. um Arbeitskräfte im Strukturwandel der Volkswirtschaften vom primären und sekundären zum tertiären Sektor; vgl. Döhrn, Heilemann 1996. Andere Untersuchungen stützen sich, ausgehend von bisherigen internationalen Wanderungserfahrungen, sowohl auf Plausibilitätsrechnungen als auch auf Befragungsergebnisse.

beitszeitverkürzung demgegenüber als entschieden zu gering. Nicht nur, dass der weit überwiegende Teil des skizzierten Wanderungspotenzials auf absehbare Zeit aus Deutschland ausgeschlossen bliebe, diese relativ niedrig angesetzten Kontingente, von denen das letztere („Engpassarbeitskräfte“) wiederum dem in der bisherigen Anwerbepolitik gescheiterten Rotationsprinzip unterläge, widersprechen auch den aktuellen Projektionen der Rentenpolitik: Zur Begrenzung des Beitragssatzes auf unter 20 vH der versicherungspflichtigen Entgelte bis weit in das nächste Jahrzehnt werden Zuwanderungen von jährlich 100 000 bis 200 000 Personen unterstellt (Unterrichtung durch die Bundesregierung 2001: 7, 20⁸).

2. Institutioneller Rahmen

2.1. Beherrschbare Probleme

Die aus der Differenz von Zuwanderungsangebot und -nachfrage entstehenden Probleme sind freilich leichter lösbar als es die bisherigen Ausführungen vermuten lassen. Zum einen, weil sich die Herausforderungen – gemessen an den Projektionen des Statistischen Bundesamts – vor allem in den nächsten acht bis zehn Jahren stellen – einem Zeitraum, in dem bis zur Gewährung der vollen Freizügigkeit für die Beitrittsländer Übergangsregeln greifen dürften; wenn volle Freizügigkeit gilt, dürfte angebots- (Abwanderungsländer) wie nachfragebedingt (Deutschland) eine Entspannung einsetzen. Denn die Annäherung der Beitrittsländer an das durchschnittliche EU-Einkommensniveau – vor allem was die realen Lebensbedingungen angeht – dürfte dann weiter fortgeschritten sein, wenn man bei den Löhnen eine ähnliche Entwicklung wie bei der Produktivität unterstellt; dafür sprechen zumindest tendenziell auch die Angleichungsprozesse, wie sie in Griechenland, Spanien und Portugal nach ihrem Beitritt Anfang bzw. Mitte der achtziger Jahre zu beobachten waren. Sie würden den Wanderungen nach Deutschland Etliches von ihrer gegenwärtigen Attraktivität nehmen.

Zum anderen dürfte sich gegen Ende dieses Jahrzehnts der Zuwanderungsbedarf in Deutschland aus heutiger Sicht nachhaltig erhöhen, und das Wanderungsangebot aus den Beitrittsländern dürfte dann erheblich zurückgehen. Handlungsbedarf zur Regelung der Zuwanderung aus den neuen Beitrittsländern besteht daher vor allem für den Zeitraum bis 2010 – und dies gilt aus deutscher Perspektive glücklicherweise auch für die Handlungsmöglichkeiten in Gestalt von Übergangslösungen, wie sie sich jetzt im Rahmen der Verhandlungen zur EU-Osterweiterung abzeichnen. Kurz: Zuwanderungssteuerung ist unter den gemachten Annahmen *nötig* – Steuerung *und* Kontingentierung eines wesentlichen Teils der Migration in einer Übergangsphase bis etwa 2010 *möglich*.

Dass es ungeachtet des Ausgleichs insgesamt in sektoraler, qualifikatorischer und regionaler Hinsicht aus vielerlei Gründen durchaus zu Ungleichgewichten kommen kann, liegt auf der Hand. Zwar spricht aus heutiger Sicht vieles dafür, dass

⁸Die dortigen Annahmen orientieren sich an den Varianten 2 und 2a der amtlichen Bevölkerungsvorausschätzung (Tabelle 1).

sich vor allem bei den mittleren und höheren Qualifikationen eine Lücke von Angebot und Nachfrage ergibt. Mittel- und langfristig ist das Bild aufgrund kompensierender Reaktionen auf der Angebots- wie auf der Nachfrageseite – wie erwähnt – sehr viel offener, vor allem auch, wenn man die Implikationen für die Lohnpolitik berücksichtigt. Immerhin ist ja durchaus unbestimmt, ob in fünf, zehn oder 20 Jahren mehr „Gartenarchitekten oder Gärtner“ (*Krugman*) gebraucht werden.

Geht man davon aus, dass der sektorale Strukturwandel in Deutschland – wie in der Vergangenheit – bei deutschen und (noch stärker) bei ausländischen Arbeitskräften zu einem Abbau von Industriearbeitsplätzen und von Tätigkeiten mit geringen Qualifikationsanforderungen (Weidig et al. 1998: 26ff.) sowie zu einem zusätzlichen Bedarf an höher und hochqualifizierten Arbeitskräften führen wird⁹, ist c.p. ein zunehmender *mis-match* zwischen Anforderungen und Angebot zu erwarten. Dies hat über lohnpolitische Konsequenzen hinaus nicht nur Folgen für die Arbeitsmarktintegration bereits ansässiger ausländischer Arbeitskräfte (RWI 2001: 53ff.; von Loeffelholz 2001: 197ff.), sondern muss auch in das Konzept einer arbeitsmarktgesteuerten Zuwanderungspolitik Eingang finden.

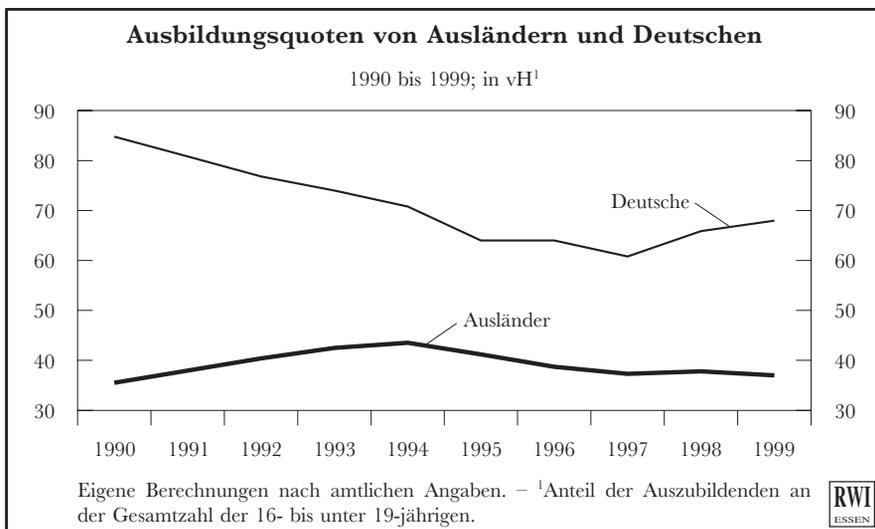
2.2. Ökonomische Implikationen

Unterstellt man ein mittleres bis hohes Qualifikationsniveau bzw. Arbeitseinkommen der „neuen“ Arbeitsmigranten von 25 000 bis 50 000 € p.a., lassen 20 000 bis 50 000 Zuwanderer, wie sie die Süsmuth-Kommission pro Jahr insgesamt postuliert, rein rechnerisch kurzfristig, direkt und indirekt ein zusätzliches (reales) BIP von bis zu 0,1 vH, 35 000 mehr Beschäftigte bzw. einen Überschuss der zusätzlichen Staatseinnahmen über die -ausgaben von bis zu 1,3 Mrd. € p.a. erwarten (Heilemann, von Loeffelholz 2000: 25). Das gesamtwirtschaftliche Lohnniveau wird dadurch nicht beeinflusst, was partielle sektorale oder regionale Einflüsse nicht ausschließt. Besonders schwer sind die längerfristigen Effekte, insbesondere auf den Strukturwandel abzuschätzen. Theoretische Überlegungen und die Erfahrungen in Deutschland sprechen dafür, dass eine Zuwanderung in den oberen Qualifikationssegmenten des Arbeitsmarktes die Tertiarisierung der deutschen Wirtschaft fördert, den Produktivitätsfortschritt beschleunigt und ansässigen „komplementären“ Arbeitskräften zusätzliche Beschäftigungschancen eröffnet. Entsprechend sind in den unteren Segmenten negative Signale und Substitutionseffekte für das heimische Potenzial und eine Verlangsamung des Produktivitätsfortschritts nicht auszuschließen.

Nicht in allen Teilbereichen und vor allen Dingen nicht auf lange Sicht ist eine Überwindung auftretender Personalknappheiten in gleicher Weise zu erwarten, aber Zahl und Gewicht der betroffenen Sektoren dürften sich in engen Grenzen halten. Auch auf der Seite des Zuwanderungsangebots ist zwischen den kurz-, den mittel- und den langfristigen Wirkungen zu unterscheiden, wobei die Probleme wohl eher im unteren Arbeitsmarktsegment zu sehen sind, bei Personen, die außer-

⁹Dies zeigen die Diskussionen um die *green card*-Initiative der Bundesregierung und die Parallelen auch in allen anderen hochindustrialisierten Ländern, wie den Vereinigten Staaten, wo die Anzahl der entsprechenden Arbeitserlaubnis für Immigranten mit jährlich 200 000 für die nächsten drei Jahre binnen Jahresfrist mehr als verdoppelt werden soll.

Schaubild



halb der genannten Kontingente nach Deutschland zuwandern werden: Die Erwartung, dass diese und vor allem ihre Kinder gewissermaßen automatisch die erforderliche Partizipation am Arbeitsmarkt sowie am Schul- und Ausbildungswesen erreichen, erfüllte sich bislang jedenfalls nicht (Schaubild und Tabelle 2¹⁰). Die hier auftretenden Defizite in Gestalt relativ zu den entsprechenden Deutschen hoher Anteile von ausbildungsabstinenten ausländischen Jugendlichen und von entsprechenden an- und ungelerten Arbeitskräften könnten am aktuellen Rand indes zunehmend dadurch überschätzt werden, dass die im Zeitverlauf zweifelsohne erreichten Integrationsfortschritte vor allem bei denjenigen Zuwanderern zu beobachten sind, die sich zwischenzeitlich haben einbürgern lassen und deshalb nicht mehr zu den „Zuwanderern“ gezählt werden. Seit 1990 haben nach amtlichen Angaben fast 900 000 ausländische Bürger die deutsche Staatsbürgerschaft erworben, darunter ein Drittel allein in den Jahren 1999 und 2000; unter den zwischen 1994 und 2000 Eingebürgerten (insgesamt 740 000) befanden sich zu mehr als der Hälfte Türken, deren Anteil an den Ausländern derzeit 27 vH beträgt. Insgesamt stieg der Anteil der eingebürgerten an allen Ausländern (Einbürgerungsquote) zwischen 1990 und 2000 von 0,4 auf 2,5 vH p.a. Der Anteil der Ausländer an der Bevölkerung in Deutschland (Ausländerquote) wäre ohne diese Einbürgerungen mit 10 vH um 1 vH-Punkt höher als die statistisch ausgewiesene Quote von knapp 9 vH.

¹⁰Im internationalen Vergleich tragen ausländische Schüler in Deutschland stärker als in anderen Ländern zu den schlechten Ergebnissen bei den schulischen Leistungen bei, die jüngst durch die PISA-Studie (OECD-PISA 2001) ermittelt wurden.

Tabelle 2

Ausländische und deutsche Beschäftigte nach der Stellung im Beruf				
1984 und 1999; Anteil in vH				
	Ausländer		Deutsche	
	1984	1999	1984	1999
	insgesamt			
Ungelernte Arbeiter	22	11	5	4
Angelernte Arbeiter	36	39	12	10
Facharbeiter und Meister	18	20	17	20
Angestellte	14	24	42	50
Selbstständige	7	6	14	10
Beamte	2	1	10	6
	im Alter von 18 bis unter 25 Jahre			
Ungelernte Arbeiter	31	13	9	7
Angelernte Arbeiter	27	24	11	8
Facharbeiter und Meister	23	22	24	24
Angestellte	16	41	45	53
Selbstständige	2	1	3	2
Beamte	1	0	8	6



Eigene Berechnungen nach Ergebnissen des Sozioökonomischen Panels (SOEP), 1. und 16. Welle.

2.3. Zuwanderungsstrategien und -kriterien

Ungeachtet der vorangegangenen Ausführungen spricht vieles dafür, dass die zukünftige Zuwanderungsstrategie Deutschlands durch Beschränkungen auf unterschiedlichen Ebenen und in verschiedenen Formen gekennzeichnet sein dürfte; Restriktionen sind keineswegs neu, der 1973 erlassene Anwerbestopp gilt im Prinzip noch immer¹¹. In Zukunft sind neben Höchstgrenzen der jährlichen (Netto-)Zuwanderung insgesamt stärker angebotsseitig bestimmte personale und persönliche Selektionskriterien zu diskutieren – wie auch eine Auswahl nach Herkunftsregionen. Auf der Nachfrageseite wären sowohl sektorale als auch regionale Beschränkungen zu erwägen.

Soll die Zuwanderung die angestrebten Wachstums- und Integrationswirkungen zeitigen, wird sie also eine über die simple Beschränkung bzw. Kontingentierung hinausgehende Steuerung erfahren müssen. Sinnvollerweise sollte diese in eine umfassende, langfristige und konsistente Strategie und Politik eingebunden sein, deren Eckpunkte Stärkung der Bereitschaft zu mehr Wachstum, Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit und dauerhafte (Arbeitsmarkt-) Integration der Zuwanderer darstellen. Eine solche Politik zeichnet sich in den Vorschlägen bzw. im Entwurf zum Zuwanderungsgesetz noch nicht ab. Eine „Zuwanderungspolitik auf Zu-

¹¹Zu den Ausnahmen in Form befristeter Anwerbungen und ihren Gründen vgl. von Loeffelholz, Köpp 1998: 39ff.

ruf“, wie sie für die EDV-Branche angesichts ihrer aktuellen Personal-„bedürfnisse“ formuliert und mit der „*green card*-Initiative“ von der Bundesregierung praktiziert wird, genügt aus mehreren Gründen nicht. Sie vernachlässigt die gesamtwirtschaftlichen Implikationen für das Wirtschaftswachstum, den sektoralen Strukturwandel und den Arbeitsmarkt, ist sehr selektiv, um nicht von interventionistisch bzw. merkantilistisch zu sprechen, und die diskutierten Größenordnungen bleiben weit hinter den unter status-quo-Bedingungen der Demographie und der Ökonomie absehbaren Erfordernissen zurück. Zudem setzt die Politik damit nach wie vor mehr auf temporäre als auf dauerhafte Zuwanderung. Auch bei den eingangs zitierten Vorschlägen der Parteien ist nicht ohne Weiteres erkennbar, ob sie die dauerhafte Zuwanderung im Auge haben.

Selbst die von der Süßmuth-Kommission in unterschiedlichen Programmen vorgeschlagenen Kontingente von 10 000 bis 20 000 Zuwanderer p.a. bleiben hinter den zur Stabilisierung des Arbeitsmarkts als erforderlich angesehenen Größenordnungen zurück; der Regierungsentwurf verzichtet sogar auf quantitative Festlegungen und setzt bei Arbeitsmigration ausschließlich auf hochqualifizierte Bewerber. Im Falle von Arbeitnehmern erfolgt ihre Auswahl anhand eines Punktesystems auf der Basis arbeitsmarktorientierter Kriterien (s.u.); im Falle von Selbständigen wird eine Aufenthaltserlaubnis dann erteilt, wenn „ein wirtschaftliches Interesse oder ein regionales Bedürfnis besteht, die Tätigkeit positive Auswirkungen auf die Wirtschaft erwarten lässt und die Finanzierung der Umsetzung durch Eigenkapital [...] gesichert ist“ (Fraktionen 2001: 17). Trotz vielfältiger Hinweise auf die längerfristige demografische Entwicklung in Deutschland und die Herausforderung der EU-Osterweiterung orientieren sich die Vorschläge offensichtlich in erster Linie mehr an dem kurzfristig als „verkräftbar“ angesehenen Bedarf denn an dem mittel- und langfristig erforderlichen. Dieser Eindruck wird insofern unterstrichen, als weder für den Bereich der Lohn- und Tarifpolitik, noch was Arbeitszeit-, Ausbildungs- oder Sozialpolitik angeht, Alternativen und Optionen bislang – wie erwähnt – auch nur angesprochen, geschweige denn diskutiert wurden.

Auch die mit der Steuerung nach Kriterien zwangsläufig verbundene Lenkung der sektoralen (und regionalen) Struktur der Volkswirtschaft hat bisher trotz der beachtlichen ordnungspolitischen Tradition der Bundesrepublik bemerkenswert wenig Beachtung gefunden. Mit der Befriedigung von „Zuwanderungsbedarfen“ der Volkswirtschaft insgesamt und erst recht einzelner Branchen werden mittel- und langfristig die Wirkungen marktwirtschaftlicher Knappheitssignale wie Löhne und Preise ausgeschaltet bzw. reduziert, damit Fehlallokationen provoziert und in den Verteilungsprozess eingegriffen. Exemplarisch ist für Deutschland auf die Zuwanderung in den 50er und 60er Jahren zu verweisen, die den Tertiarisierungsprozess verlangsamte (Lamberts 1976; Giersch et al. 1994). Die hier diskutierte Zuwanderung von Arbeitskräften – auf welche Weise auch immer realisiert – läuft Gefahr, auf eine mehr oder weniger partielle Struktursteuerung durch den Staat im Verein mit den beteiligten Verbänden hinauszulaufen. Selbst relativ kleine jährliche Kontingente, wie sie auch in den amtlichen Projektionen zum Ausdruck kommen, summieren sich im Zeitablauf durchaus zu beachtlichen Größenordnungen und können die jeweiligen Tarif- und Arbeitsbedingungen auf Dauer spürbar beeinflussen

(zu den kurzfristigen Wirkungen vgl. Zimmermann 1993; De New, Zimmermann 1994; Velling 1995; Pischke, Velling 1997; Bauer 2000) – die davon ausgehenden Signale für das heimische Arbeitskräftepotenzial nicht eingerechnet.

2.4. Dauerhafte Zuwanderung und Steuerungskriterien

Die von der Süssmuth-Kommission vorgeschlagenen und in den Gesetzentwurf übernommenen Steuerungskriterien zielen mit Recht auf eine möglichst rasche und dauerhafte Integration der Zuwanderer in die Gesellschaft und – vor allem – den Arbeitsmarkt, was zwangsläufig den Abschied vom Rotationsprinzip bedeutet.

An *erster Stelle* möglicher, arbeitsmarktrelevanter Kriterien steht naturgemäß das Alter: Die Zuwanderer sollten zwischen 20 und etwa 40 Jahren alt sein; gegenwärtig sind die Ausländer in Deutschland durchschnittlich um 30 Jahre alt und damit im Durchschnitt etwa 10 Jahre jünger als die Deutschen. In diesem Alter sind, unabhängig von der Qualifikation, ihre Arbeitsmarktchancen – auch wegen geringer gesundheitlicher Risiken – am höchsten; berufliche Weiterqualifikationen seitens des Arbeitgebers und des Arbeitnehmers rentieren sich am besten, und die sektorale wie die regionale Mobilität dürften am höchsten sein.

Zweites Kriterium ist eine abgeschlossene Schul- und Berufsausbildung sowie Berufserfahrung; sie beeinflussen Erfolg und Risiken am Arbeitsmarkt und sind wichtig für die Vermeidung von Arbeitslosigkeit. Diese ist seit längerem unter Ausländern aus qualifikatorischen Gründen, wegen der „industrielastigen“ Verteilung der Arbeitskräfte und ihrer stärkeren konjunkturellen Betroffenheit doppelt so hoch wie unter Deutschen.

Der Erfolg setzt auch Sprach- (und EDV-) Kenntnisse voraus, ein *drittes* Kriterium, wobei insbesondere Kenntnisse der englischen Sprache diesen wahrscheinlicher werden lassen. Explizit sektorale, berufliche und regionale Mobilität und die Bereitschaft zu selbständiger Tätigkeit wären hinzuzufügen (im Einzelnen auch Heilemann et al. 2002). Damit kommen allerdings persönlichkeitsorientierte Merkmale, wie Motivation, Einsatzfreude u.ä., ins Spiel, die erhebliche Auswahlprobleme stellen.

Insgesamt lassen sich diese Kriterien mit Blick auf den Arbeitsmarkterfolg, z.B. durch die zusätzliche Berücksichtigung des Familienstands und des Herkunftslandes, wie im Entwurf zum Zuwanderungsgesetz vorgesehen, noch verschärfen, jedoch bedeutet dies in zunehmendem Maße – wie erwähnt – zumindest der Tendenz nach eine Beeinflussung der künftigen Wirtschaftsstruktur. Hinzu kommt, dass mit der Verschärfung zwangsläufig eine Einengung des Zuwanderungsangebots verbunden ist, um das ein erheblicher internationaler Wettbewerb herrscht. Auch unter den genannten Kriterien, die bereits in der Vergangenheit zumindest partiell und implizit bei der Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte zugrunde gelegt wurden, dürfte eine Zuwanderung von bis zu 200 000 p.a. über kurz oder lang

kein allzu großes Integrationsproblem darstellen¹². Eine erhebliche Einengung des Angebots erfolgt indes durch die Kriterien „Sprach- (und EDV-) Kenntnisse“ – mittelfristig lassen sich diese Schwierigkeiten durch Anpassung des Angebots durchaus überwinden.

Außer Frage steht freilich, dass die Abwanderung dieses Potenzials die betroffenen Länder vor erhebliche wachstumspolitische und fiskalische Probleme stellen dürfte. Die Einbußen – durch Verlust und Finanzierung von Humankapital (*brain drain*; Straubhaar 2000) – sind erheblich und erreichen pro 50 000 Abwanderer Größenordnungen zwischen 5 und 10 Mrd. €; die Heimatüberweisungen aller 7,3 Mill. Ausländer in Deutschland, die sich zwischen 1995 und 1998 auf jahresdurchschnittlich 3,8 Mrd. € beliefen (o.V. 2002), bilden zwar einen partiellen Ausgleich für die öffentlichen Kassen bzw. für die privaten Unternehmen im Herkunftsland, können aber den Abfluss des teuren und zumeist dringend benötigten Humankapitals nur partiell kompensieren.

So wenig strittig diese Kriterien aber an sich sind, ihre Formulierungen im Einzelnen, ihre Gewichtung und Überprüfung sind im Gesetzentwurf weitgehend unbestimmt. „Kenntnisse der deutschen Sprache“ lassen ebenso wie z.B. „Schulabschluss und Berufsausbildung bzw. -erfahrung“ einen weiten Interpretationsspielraum zu und bieten damit Ansatzpunkte für Selektionen. Der Zeitpunkt der Erfüllung spielt eine wichtige Rolle bzw. es ist festzulegen – auch mit Blick auf die Erfahrungen in anderen Ländern, wie in den Niederlanden –, inwieweit der Zuwanderer, sein Arbeitgeber oder der Steuerzahler¹³ ggf. für entsprechende Kosten eines späteren Erwerbs der genannten Kenntnisse aufzukommen hat. Selektionswirkungen gehen selbstverständlich auch von Gewichtungen der Kriterien aus. Die von der Süsmuth-Kommission vorgeschlagenen, im Gesetzentwurf nicht enthalten¹⁴ jeweils maximal 20 Punkte für Alter, Ausbildung und Deutschkenntnisse und je 15 für Berufserfahrung und Integrationschancen bei maximal erreichbaren 100 Punkten implizieren letztendlich eine Bevorzugung hoch qualifizierter Arbeitsmigranten mit den geforderten Sprachkenntnissen; sie tragen zwar den negativen Erfahrungen mit Integrationsdefiziten der bisherigen Zuwanderer Rechnung, dürften allerdings nicht sektorneutral sein. Die Kriterien sind übrigens weniger neutral als in den USA, wo jeweils etwa ein Drittel der entsprechenden jährlichen 140 000 Visa – bei jahresdurchschnittlich 700 000 (registrierten) Zuwanderern insgesamt in den neunziger Jahren – auf hoch, mittel und gering Qualifizierte entfallen.

Die Erfahrungen in Ländern mit expliziter arbeitsmarktgesteuerter Zuwanderung wie den USA lehren aber auch, dass sich erhebliche Probleme bei der ex ante-Überprüfung der Kriterien ergeben. Es werden deshalb beträchtliche Vorbehalte

¹²Abgesehen wird dabei von Herausforderungen für die Kommunen mit bereits heute hohen Zuwandereranteilen wie z.B. Frankfurt a.M. oder Stuttgart (Ausländerquoten von bis zu 30 vH).

¹³Was die Beanspruchung der öffentlichen Kassen angeht, ist darüber zu entscheiden, welche Ebene (Bund, Länder, Gemeinden) vorrangig herangezogen werden soll. Die Kosten fallen in erster Linie „vor Ort“ an, die Nutzen der gelungenen Integration vor allem bei den Ländern und beim Bund (Heilemann, von Loeffelholz 1998: 114, sowie Steinbeis 2001: 3); dies spricht für eine spürbare Mitfinanzierung der höheren Ebenen.

¹⁴Die Gewichtung bleibt nach § 20 des Entwurfs einer entsprechenden Rechtsverordnung vorbehalten, die die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrats erlässt.

Tabelle 3

Genauigkeit ausgewählter Kurzfristprognosen zur Zahl der Erwerbstätigen in Deutschland 1994 bis 2000; Differenz zwischen beobachteten und prognostizierten Werten		
	Gemeinschafts- diagnose ¹	Sachverständigen- rat ¹
Durchschnittlicher absoluter Fehler in 1 000 Personen	788	774
Durchschnittlicher Fehler (bias-Fehler) in 1000 Personen	-375	-487
Durchschnittlicher quadrierter relativer Fehler in vH	3,1	3,1

Eigene Berechnungen nach amtlichen Quellen. – ¹(Herbst-) Prognosen für das kommende Jahr.



gegen ein derartiges Zuwanderungsregime formuliert, weil alle diese Kriterien je nach den Bedürfnissen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer unter den gegebenen Bedingungen mehr oder weniger manipulierbar sind (Papademetriou, Yale-Loehr 1996: 29, Papademetriou 2001). Ohnehin besteht seit langem eine je nach Arbeitsmarktsituation variierende Diskrepanz zwischen den *formalen* Kriterien und den *effektiven* Arbeitsmarkterfordernissen, nach denen schließlich die *Unternehmen* die etwaigen Zuwanderer aus den Arbeitsmigranten bzw. dem sehr viel größeren Angebot an sonstigen Neubürgern auswählen und einstellen.

2.5. Institutionen und Kompetenzen

Maßgeblich für den Erfolg eines Einwanderungskonzepts ist nicht nur die Bestimmung von Bedingungen und Zielen, sondern auch die Festlegung von Institutionen und Kompetenzen, in deren Rahmen Inhalte und Strategien für die Durchsetzung des Konzepts verwirklicht werden. Nach Vorstellungen der Süßmuth-Kommission könnte dies z.B. in einem jährlich zu erstellenden und an demografischen und gesellschaftlichen Entwicklungen, der Lage der Wirtschaft und des Arbeitsmarkts sowie am sonstigen Zuwanderungsgeschehen ausgerichteten „Zuwanderungsplan“ festgelegt werden; er wäre rechtlich verbindlich und enthielte u.a. Obergrenzen für befristete und dauerhafte Zuwanderung im Bereich der arbeitsmarktorientierten Immigration für das kommende Jahr. Vor dem Hintergrund der praktischen Diagnose- und Prognoseprobleme sollten die diesbezüglichen Möglichkeiten – gerade auch in sektoraler und regionaler Hinsicht – aber als sehr eingeschränkt angesehen werden. Die Herbstprognosen z.B. der Institute in ihrer Gemeinschaftsdiagnose und des Sachverständigenrats zur Zahl der Erwerbstätigen für das jeweilige Folgejahr weisen im Zeitraum 1993 bis 2000 erhebliche Schätzfehler gegenüber den tatsächlichen Werten auf. Sie belaufen sich – die Abweichungen absolut genommen – jeweils auf durchschnittlich etwa 700 000 bis 800 000 bzw. auf 2 vH der Erwerbstätigen insgesamt (Tabelle 3); berücksichtigt man die Kompensation von Unter- und Überschätzungen, beträgt der Fehler immerhin noch jeweils ca. -400 000 bis -500 000 Personen; dies zeigt, dass die Unterschätzungen der expansiven Arbeitsmarktentwicklungen überwiegen und damit (jährliche) „Zuwanderungspläne“ problematisch erscheinen.

Neben prozessuralen Änderungen bedarf eine längerfristig orientierte arbeitsmarktgesteuerte Zuwanderungspolitik auf institutioneller Ebene eines sichtbaren Wechsels von ausländerpolizeilich orientierter „Sicherheitspolitik gegenüber Fremden“ hin zu einer „Integrationspolitik gegenüber Zuwanderern als Bürger“, die als anerkannte Minderheiten zu gleichberechtigten Mitträgern der Gesellschaft werden sollen. Dies spricht – entgegen den Vorschlägen der Süßmuth-Kommission und des Regierungsentwurfs, die sich für unterschiedliche „Kompetenzzentren“ für befristete Arbeitsmarktzuwanderung“ (beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, BMA) und für „Zuwanderungs-/Rückkehrmanagement und Integration“ (beim Bundesministerium des Innern) aussprechen – dafür, die erforderlichen strategischen Kompetenzen in einem „Bundesamt für Migration und Integration“ unter dem Dach des BMA zu bündeln. Darüber hinaus sind Organisations- und Verfahrensformen zu entwickeln, in deren Rahmen außen-, innen-, wirtschafts-, entwicklungs-, bildungs- und kulturpolitische Interessen angemessen zum Tragen kommen können. Dem BMA ist bereits heute das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zugeordnet, dessen Forschungskapazitäten ohne Weiteres auf migrationspolitisch relevante Ziele und Probleme hin ausgerichtet werden könnten. Beim BMA ressortiert schon heute das Amt der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen, deren „Bericht über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland“ Befunde (Erreichtes wie Schwierigkeiten), Entwicklungen und künftige Handlungsmöglichkeiten bezüglich der Integration von Ausländern in die bundesdeutsche Gesellschaft verdeutlichen (Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen 2000).

Die institutionelle Verbindung von ökonomischen und integrationspezifischen Erfordernissen zukünftiger Migrationspolitik legt die Zuordnung des neu zu bestimmenden „Bundesamtes für Migration und Integration“ beim BMA nahe; demgegenüber müssten die ordnungsrechtlichen Aspekte bei der Zuwanderung zurückzutreten – ungeachtet der zu bewahrenden Kompetenzen des Bundesamtes für die Anerkennung von Flüchtlingen und weiter zu entwickelnder Integrationsnetze zwischen Bund, Ländern und den die Hauptlast der Integration tragenden Kommunen sowie Verbänden, Gewerkschaften usw.

3. Schlussfolgerungen

An der Kontingentierung und der kriterienbasierten Steuerung der Zuwanderung führt aus heutiger Sicht gerade auch mit Blick auf die Osterweiterung der EU, die demografische Entwicklung in Deutschland und die Präferenzen der Einheimischen in absehbarer Zeit realistischerweise kein Weg vorbei. Die gegenwärtige Zuwanderungspolitik „auf Zuruf“ ist durch ein Konzept zu ersetzen, das den mehr oder weniger deutlich absehbaren Arbeitsmarkterfordernissen in quantitativer und qualitativer Hinsicht sowie den Integrationsbedarfen entspricht. Die vorliegenden Konzepte – auch und gerade der Regierungsentwurf – erkennen nach einer langen Phase der Ignoranz grundsätzlich eine Handlungsnotwendigkeit in der Migrations- und Integrationspolitik an. Sie vernachlässigen aber immer noch sowohl die mittel- bis langfristigen „Zuwanderungsbedarfe“ als auch die mit dem EU-Beitritt der MOE-Länder und dem Auslaufen etwaiger Übergangsregelungen ab ca. 2010

praktisch wegfallenden Steuerungsmöglichkeiten. Der Vorstellung von Kontingen-
ten von jeweils nur 10 bis 20 000 Zuwanderern p.a., wie sie von der Süss-
muth-Kommission geäußert wurde, im Entwurf der Bundesregierung aber nicht
enthalten ist, wird sich unter den obwaltenden Umständen schon mittelfristig
kaum halten lassen. Dies gilt insbesondere, wenn man berücksichtigt, dass Alternativen zur Zuwanderung, wie verstärkte Ausschöpfung des heimischen Potentials
bestehen, die bislang – auch hinsichtlich der Optionen bei ihrer Gestaltung – zu
wenig Beachtung erfahren haben. Präzisierungsbedarf besteht schließlich bei der
Ausgestaltung der Kriterien im Einzelnen. Freilich zeigen die Erfahrungen in den
USA, dass eine Immigrationssteuerung anhand von Kriterien keinen „Königsweg“
darstellt; dort besteht – ablesbar an der hohen Zahl von *undocumented immigrants* –
eine erhebliche Diskrepanz zwischen den politischen Zielen und den effektiven Er-
gebnissen.

Literatur

- Bach, U.-W. (1996), Arbeitslosigkeit – eine Schande für eine sozial verfasste Gesellschaft. *Soziale Sicherheit* 45: 178–185.
- Bauer, Th. (2000), Arbeitsmarkteffekte der Zuwanderung nach Deutschland. *DIW-Wochenbericht* 67: 327–332.
- Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (2000), 4. Bericht über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin und Bonn.
- Boeri, T. and H. Brücker (2000), The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States. Berlin und Mailand.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (1999), *Grund- und Strukturdaten 1998/99*. Bonn.
- De New, J. and K.F. Zimmermann (1994), Native Wage Impacts of Foreign Labor: A Random Effects Panel Analysis. *Journal of Population Economics* 7: 177–192.
- Döhrn, R. and U. Heilemann (1996), The Chenery Hypothesis and Structural Change in Eastern Europe. *Economics of Transition* 4: 411–425.
- Fractionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Hrsg.) (2001), *Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern* (Zuwanderungsgesetz). Stand: 6. November 2001. Internet-Version.
- Giersch, H., K.-H. Paqué and H. Schmieding (1994), The Fading Miracle. Four Decades of Market Economy in Germany. Cambridge Surveys in Economic Policies and Institutions. Cambridge.
- Heilemann, U., R. Döhrn, H.D. von Loeffelholz und E. Schäfer-Jäckel (2000), Der Wirtschaftsaufschwung der Vereinigten Staaten von Amerika in den neunziger Jahren – Rolle und Beitrag makroökonomischer Faktoren. Untersuchungen des RWI 32. RWI, Essen.
- Heilemann, U. und H.D. von Loeffelholz (1998), Ökonomische Auswirkungen der Zuwanderungen in die Bundesrepublik. *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 9: 103–120.
- Heilemann, U. und H.D. von Loeffelholz (2000), Beträchtliche Rendite. Arbeitsmarkteffekte und fiskalische sowie wachstumspolitische Implikationen der Zuwanderung von IT-Experten (*green card-Initiative*). *Wirtschaftswoche* 2000 (22): 25.
- Heilemann, U., H.D. von Loeffelholz und K. Sieveking (2002), Arbeitsmarktgesteuerte Zuwanderung – Szenarien der Zuwanderung sowie rechtliche und institutionelle Aspekte ihrer Steuerung. Schriftenreihe des RWI N.F. 68. Berlin: Duncker & Humblot, erscheint demnächst.

- Hof, B. (2001), Szenarien zur Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials in Deutschland. *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 8/2001: 20–30.
- Knaup, H. und C. Mestmacher (2001), Zuwanderung: „Jedes Steinchen umgedreht“. *Spiegel* 2001 (22): 22–25.
- Lamberts, W. (1976), Wachstum und Strukturbildung bei Ausländerbeschäftigung. Schriftenreihe des RWI N.F. 38. Berlin: Duncker & Humblot.
- Loeffelholz, H.D. von (2001), Kosten der Nichtintegration ausländischer Zuwanderer. *Beihfte zur Konjunkturpolitik* 52: 191–212.
- Loeffelholz, H.D. von und G. Köpp (1998), Ökonomische Auswirkungen der Zuwanderungen in die Bundesrepublik Deutschland. Schriftenreihe des RWI N.F. 63. Berlin: Duncker & Humblot.
- OECD-PISA (Program for International Student Assessment) (Hrsg.) (2001), *Schülerleistungen im internationalen Vergleich*. Im Auftrag der Kulturminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Bildung und Forschung. Paris.
- O.V. (2001a), *Zuwanderung gestalten, Integration fördern*. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ vom 4. Juli 2001 („Süssmuth-Bericht“). Berlin.
- O.V. (2001b), *Abschlußbericht der Kommission „Zuwanderung und Integration“ der CDU Deutschlands*. 28. April 2001, mimeo.
- O.V. (2001c), *Gemeinsames Positionspapier von CDU und CSU zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung*. 10. Mai 21001. Internet-Version vom 11. Mai 2001 (<http://www.cdu.de>).
- O.V. (2001d), *Thesen zur Zuwanderungspolitik* – beschlossen vom Parteivorstand der CSU am 23. April 2001 in Bayreuth. Internet-Version vom 11. Mai 2001 (<http://www.csu.de>).
- O.V. (2001e), DGB hält Einwanderungs- und Integrationsgesetz für notwendig. Pressemitteilung des DGB vom 23. März 2001. Berlin.
- O.V. (2002), Lebenslagen in Deutschland. Daten und Fakten. Materialband zum ersten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. o.O.
- Osteuropa-Institut München (Hrsg.) (2000), Direktinvestitionen in Osteuropa und ihre Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt in Deutschland. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. (Bearb.: B. Dietz, A. Protsenko und V. Vincentz.) Working Paper 229. München.
- Papademetriou, D. (2002), Alles eine Frage der Ausgewogenheit: Zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch eine besonnene Steuerung der Zuwanderung – eine grundsätzliche Betrachtung aus amerikanischer Perspektive. In: U. Heilemann, H.D. von Loeffelholz (Hrsg.) (2002), in diesem Band.
- Papademetriou, D., and S. Yale-Loehr (1996), Balancing Interests: Rethinking U.S. Selection of Skilled Immigrants. International Migration Policy Program 4. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC.
- Pischke, J.-S. and J. Velling (1995), Employment Effects of Immigration to Germany: An Analysis Based on Local Labor Markets. *Review of Economics and Statistics* 79: 594–604.
- Quaisser, W. et al. (2000), *Die Osterweiterung der Europäischen Union*. Konsequenzen für Wohlstand und Beschäftigung in Europa. Gutachten der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.
- RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (2001), *Berufliche Integration ausländischer Zuwanderer*. Gutachten im Auftrag der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ beim Bundesminister des Innern. (Projektleiter: H.D. von Loeffelholz, Bearb.: P. Hernold.) RWI, Essen.
- SVR – Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2001), *Für Stetigkeit – gegen Aktionismus*. Jahresgutachten 2001/2002. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Sinn, H.-W. et al. (2000), *EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration: Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte*. Studie des Ifo-Instituts im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung. Ifo, München.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2000), *Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis 2050*. 9. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden. CD-Rom-Version.

- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2001), Zur Treffsicherheit von Bevölkerungsvorausberechnungen. *Wirtschaft und Statistik* 2001 (11): 906–921.
- Steinbeis, M. (2001), Kommunen fürchten neue Kostenlawine. *Handelsblatt* 2001 (244 vom 18. Dez.): 5.
- Straubhaar, T. (2000), International Mobility of Highly Skilled: Brain Gain, Brain Drain or Brain Exchange. HWWA Discussion Paper 88. HWWA, Hamburg.
- UN (ed.) (2001), *Replacement Migration*. New York.
- Unterrichtung durch die Bundesregierung (2001), Sondergutachten des Sozialbeirats zur Rentenreform. BT-Drucksache 14/5394. Deutscher Bundestag, Berlin.
- US-Bureau of Census (1983), *Statistical Abstract of the United States 1983*. Washington, DC.
- US-Bureau of Census (2000), *Statistical Abstract of the United States 2000*. Washington, DC.
- Velling, J. (1995), Immigration und Arbeitsmarkt. Schriftenreihe des ZEW 6. Baden-Baden: Nomos.
- Weidig, I. et al. (1998), Arbeitslandschaft der Zukunft. Quantitative Projektion der Tätigkeiten. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 213. Nürnberg.
- Werner, H., (2001), Wirtschaftliche Integration und Arbeitskräftewanderungen in der EU. *Aus Politik und Zeitgeschichte* B8/2001: 11–19.
- Zimmermann, K.F. (1993), Ökonomische Konsequenzen der Migration für den heimischen Arbeitsmarkt. Münchener wirtschaftswissenschaftliche Beiträge 93-16. München: Volkswirtschaftliche Fakultät der Ludwig-Maximilian Universität München.

Drittstaatenangehörige und Arbeitsimmigration in den Niederlanden

von Jeroen Doornik¹

1. Einleitung

Der Vertrag von Amsterdam, der im Mai 1999 in Kraft trat, wird möglicherweise den politischen Prozess im Bereich der Zuwanderung und des Asyls in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union grundlegend ändern. Als ein wichtiger Bestandteil dieses Vertrages ist anzusehen, dass die Mitgliedstaaten der Schaffung eines Gebietes mit den Grenzen der EU zugestimmt haben, in dem sich alle Personen, die sich legal in der EU aufhalten, frei bewegen können, seien es Staatsbürger aus den Mitglieds- oder aus Drittstaaten. Um dies zu erreichen, aber auch als ein eigenständiges Ziel, wurde ferner beschlossen, dass die Union innerhalb von fünf Jahren zu einer gemeinsamen Zuwanderungs- und Asylpolitik gelangen sollte. Bis zum Mai 2004 müssen folglich alle Mitgliedsländer ein wesentliches Element ihrer nationalen Souveränität an Brüssel abgeben, nämlich das Recht, darüber zu entscheiden, wem sie den Zutritt in ihr Land erlauben.

Wie in den meisten anderen Ländern wird dies auch in den Niederlanden als ein sehr heikles Thema angesehen. Gleichwohl hat sich die niederländische Regierung zusammen mit denen der anderen Mitgliedsländer klar dazu verpflichtet, auch diesen Teil des Amsterdamer Vertrages umzusetzen; dies wurde bei der Tagung des Europäischen Rates in Tampere Ende 1999 deutlich. Ferner wurde die Europäische Kommission gebeten, den Entwurf einer solchen gemeinsamen Politik zu erarbeiten. Der verantwortliche EU-Kommissar, *Antonio Vitorino*, veröffentlichte im November 2000 die „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft“. In der Einleitung findet sich folgende Aussage: „Zum einen sind in den letzten Jahren zahlreiche Drittstaatenangehörige in die Union gekommen, der Einwanderungsdruck steigt weiter und wird verstärkt von illegaler Einwanderung, Menschen schmuggel und Menschenhandel begleitet. Zum anderen haben mehrere Mitgliedsstaaten angesichts des fortgesetzten Mangels an qualifizierten und unqualifizierten Arbeitskräften damit

¹Der Beitrag lag der Tagung in Englisch vor. Die Übersetzung ins Deutsche besorgte Joachim Schmidt.

begonnen, Drittstaatenangehörige von Ländern außerhalb der Union anzuwerben. Vor diesem Hintergrund müssen wir entscheiden, ob wir daran festhalten wollen, dass die Union dem Einwanderungsdruck widerstehen muss, oder ob wir bereit sind zu akzeptieren, dass die Einwanderung nicht aufzuhalten ist und angemessen geregelt werden sollte; letzteres erfordert Zusammenarbeit mit dem Ziel, die positiven Wirkungen der Einwanderung für die Union, für die Migranten und für die Herkunftsländer zu maximieren“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000: 3).

In dieser Mitteilung wird den Mitgliedstaaten dringend geraten, mittel- und langfristige Analysen ihres erwarteten Bedarfs an Arbeitsmigranten vorzulegen und die derzeit verfolgte Zuwanderungspolitik neu zu bewerten. Unter den konkret vorgeschlagenen Maßnahmen findet sich die Einführung von Visa für potenzielle Arbeitsmigranten als Bestandteil einer gemeinsamen Zuwanderungspolitik. Dies wäre – mit anderen Worten – ein angebotsseitiges Instrument. Um diese Vorschläge zu diskutieren sowie ihre Bedeutung und Implikationen für die Niederlande zu beleuchten, wurde ein Expertentreffen einberufen mit Vertretern der Arbeitgeber und der Gewerkschaften, zahlreicher Ministerien (Arbeits- und Sozial-, Innen-, Justiz- und Außenministerium), von Forschungsinstituten und Universitäten. Die Ergebnisse dieser Treffen sollten der Regierung als Grundlage für ihre Antwort auf die genannte Mitteilung dienen.

Zu fast der gleichen Zeit schlug in Deutschland – einem Land, das in vielerlei Hinsicht als der größere Bruder der Niederlande angesehen werden kann – die Regierung unter Bundeskanzler *Schröder* vor, die Haltung gegenüber der Zuwanderung vollkommen und grundsätzlich zu überdenken. War Deutschland bis vor kurzem offiziell kein Zuwanderungsland, so besteht derzeit weitgehend Einigkeit darüber, dass es eines ist – einschließlich der CDU, die am lautesten propagiert hat: „Deutschland ist kein Einwanderungsland“. Es bleibt abzuwarten, ob dieser Wandel in der Rhetorik wirklich in eine gänzlich andere Art von Zuwanderung sowie ihrer Steuerung mündet oder lediglich auf ein neues Etikett der derzeitigen Wanderungsströme hinauslaufen wird. Gleichwohl: auch Worte haben Konsequenzen.

Die enge Beziehung zwischen den Niederlanden und Deutschland wurde in der Vergangenheit auch immer wieder bei der Gestaltung der Zuwanderungspolitik deutlich. Wenn überhaupt, dann gibt es nur wenige Ausnahmen von der Regel, dass Änderungen in der Bewilligungspraxis von Zuwanderungen in Deutschland – insbesondere wenn sie darauf zielten, den Zuzug unerwünschter Personen zu begrenzen – nur kurze Zeit später auch von den Niederlanden nachvollzogen wurden. Vor diesem Hintergrund ist die Antwort des niederländischen Kabinetts vom Oktober 2001 auf die Mitteilung der Kommission besonders bemerkenswert, in der der Weg offengelegt werden sollte, wie es bezüglich der (Arbeits-) Migration vorzugehen gedenkt; die Antwort lautete schlicht: „Lassen wir alles so, wie es ist“. Zur Begründung wurden vier Argumente vorgebracht: Erstens sehen die Niederlande derzeit noch keinen Bedarf an zusätzlichen Zuwanderungen aus demografischen Gründen; die Bevölkerung ist jung im Vergleich zur deutschen und besonders zu der der südeuropäischen Länder. Zweitens basieren die Rentenversiche-

rungssysteme weitgehend auf dem Kapitaldeckungsprinzip, wodurch dem Verhältnis von Arbeitsbevölkerung zu Rentnern eine geringere Bedeutung zukommt als etwa in Deutschland. Drittens ist auch jetzt schon eine Zuwanderung möglich, wenn sie erforderlich ist. Viertens ist die Zahl der nicht Arbeitenden im erwerbsfähigen Alter außerordentlich hoch: darunter befinden sich etwa 800 000 Personen, die wegen körperlicher oder geistiger Gebrechen keiner Arbeit nachgehen, aber zumindest zeitweise schon erwerbstätig waren und deshalb – dies ist zumindest die Sichtweise der Regierung – wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden sollten. Würde man Lücken im Arbeitsangebot durch eine höhere Zuwanderung schließen, blieben diese Personen – unter denen sich im Übrigen viele ehemalige Zuwanderer finden – nach Meinung der Regierung dauerhaft ausgeschlossen.

Die niederländische Regierung vertritt zudem die Auffassung, dass eine Visa-Regelung, die an der Angebotsseite des Marktes für Migrationen ansetzt, nicht effektiv ist, da eine Zunahme illegaler Aufenthalte zu befürchten ist, wenn die ausgewählten Zuwanderer keine passende Stelle finden. Allerdings hat die Regierung angekündigt, die Zuwanderungsfreiheit auf die mitteleuropäischen Staaten auszudehnen, wenn diese die volle Mitgliedschaft in der EU erlangt haben; damit steht sie im Gegensatz zu den Vorschlägen der deutschen und der österreichischen Regierung.

2. Historischer Abriss der niederländischen Zuwanderung

Wie bereits erwähnt ähneln sich die Entwicklungen in der niederländischen und der deutschen Zuwanderungspolitik und die Erfahrungen sehr; anders sieht es allerdings bei der Integrationspolitik aus (Doomernik 1998). Von Beginn der sechziger bis Mitte der siebziger Jahre warben beide Länder Gastarbeiter aus den Mittelmeeranrainer-Staaten an; Deutschland zuerst und schwerpunktmäßig im damaligen Jugoslawien und der Türkei, die Niederlande insbesondere in der Türkei und Marokko. Ganz im Gegensatz dazu steht die Erfahrung der Niederlande mit dem Zuzug aus den ehemaligen Kolonialgebieten. Nach der Unabhängigkeit Indonesiens kam eine Welle von so genannten Heimkehrern – die meisten von ihnen waren in Indonesien geboren – in die Niederlande, die zuvor meist in der Kolonialverwaltung gearbeitet hatten. Oft waren sie gemischter Abstammung. Als Surinam im Jahr 1975 unabhängig wurde, hatten die Bürger, die bis dahin Niederländer waren, die Wahl, die surinamesische Staatsbürgerschaft zu erlangen oder die niederländische zu behalten. Viele entschlossen sich für die Letztere und siedelten in die Niederlande über. Noch bis 1980 konnten sich die Surinamesen für die Staatsbürgerschaft der Niederlande entscheiden. Da sich die Unabhängigkeit zunehmend als problembehaftet herausstellte, kam es kurz vor 1980 nochmals zu einem starken Zustrom in die Niederlande. Demzufolge lebt nun etwa ein Drittel der Surinamesen in Holland. Von den niederländischen Kolonien ist eine bis heute übrig geblieben, genauer gesagt: Das Königreich der Niederlande enthält noch die Insel Aruba und die Niederländischen Antillen. Deren Einwohner sind deshalb niederländische Staatsbürger, die sich frei in die Niederlande bewegen können.

Tabelle 1

„Allochthone“ Bevölkerung aus nicht westlichen Staaten in den Niederlanden								
1995 bis 2001; in 1 000								
	1995		1999		2000		2001	
	insgesamt	erste Generation						
Afghanistan	3	3	16	15	21	20	26	24
China	22	15	28	19	30	20	32	22
Ägypten	11	8	14	9	14	9	15	9
Philippinen	7	5	9	6	10	6	10	7
Ghana	12	9	15	10	16	11	16	11
Hong Kong	17	10	17	10	18	10	18	10
Indien	9	7	11	8	12	8	12	8
Irak	8	7	30	27	33	30	38	34
Iran	14	12	22	19	23	20	25	21
Kapverden	16	11	18	11	18	11	19	11
Marokko	219	140	252	149	262	153	273	156
Niederländische Antillen, Aruba	86	57	99	63	107	69	117	77
Pakistan	14	9	16	10	16	10	17	11
Somalia	17	15	27	21	29	21	30	22
Surinam	276	179	297	182	303	183	309	185
Türkei	264	166	300	175	309	178	320	182
Vietnam	13	9	14	10	15	10	15	11
Südafrika	9	5	12	6	13	7	13	7
Übrige	111	78	149	102	161	110	178	122
Insgesamt	1 129	744	1 346	854	1 409	886	1 483	929

Nach Angaben in Centraal Bureau voor de Statistiek 2001: 82-83.

Seit der zweiten Hälfte der achtziger Jahre sind die Erfahrungen der Niederlande und Deutschlands dann wieder vergleichbar, indem beide Länder mit einer großen Zahl von nicht angeworbenen Immigranten aus den unterschiedlichsten Herkunftsländern² konfrontiert wurden, die Asyl beantragten. Daneben hat auch die ältere Migration – wie später noch ausführlich dargestellt wird – heute noch ihre Rückwirkungen in Form eines Nachzugs von Familienmitgliedern und Ehepartnern, von Freunden und Verwandten, wobei deren rechtlicher Aufenthaltsstatus oftmals ungeklärt ist (Staring 2001).

Anders als in Deutschland werden die Zuwanderer im Holländischen nicht als „Ausländer“ bezeichnet, sondern als „Allochthonen“; damit sind Personen gemeint, die selbst oder deren Eltern im Ausland geboren wurden. Der Hauptgrund,

²Zumeist handelte es sich dabei um Länder, zu denen zuvor keine engen Beziehungen bezüglich der Wanderung bestanden. Unter diesen Umständen stellen häufig Reiseagenturen oder – anders ausgedrückt – Menschenschmuggler die Beziehungen her, wodurch diese unverlangte Zuwanderung aus Sicht der Politiker dem Zufallsprinzip unterliegt.

sie nicht mit Ausländern gleichzusetzen, liegt darin, dass dadurch im Prinzip unbedeutende Unterschiede unnötig betont werden; außerdem werden sie so zur Anpassung ermutigt, wodurch viele nicht wirklich Ausländer, sondern niederländische Staatsbürger sind (oder es schon immer waren). Von diesen „Allochthonen“ verdienen einzelne Kategorien besondere Beachtung: Türken, Marokkaner, Surinamesen, Antillianer und Flüchtlinge. Sie sind auch Zielgruppen der niederländischen Integrationspolitik. Dabei erlangt die Gruppe der „Flüchtlinge“ zunehmende Bedeutung, wie sich aus Tabelle 1 ersehen lässt. Die Zahl der Zuwanderer aus Ländern wie Afghanistan, Iran, Irak oder Somalia nimmt deutlich zu, und der Anteil von Personen der zweiten Generation ist bei ihnen (noch) sehr niedrig.

3. Derzeitige Zuwanderungspolitik der Niederlande

Grob gerechnet sind die Hälfte der Immigranten – im Jahr 2000 wanderten 133 000 Personen zu und 79 000 fort, was eine Netto-Zuwanderung von 54 000 Personen ergibt –, die jährlich in den Niederlanden ankommen, entweder niederländische Staatsbürger oder solche aus anderen EU-Staaten; viele davon gelten als Arbeitsmigranten. Die andere Hälfte bilden Drittstaatenangehörige; davon wiederum sind die Hälfte oder etwas weniger – und damit nicht mehr als ein Viertel aller Zuwanderer – Asylbewerber. Im Durchschnitt der letzten Jahre erhielten letztlich etwa 40 vH von ihnen in irgendeiner Form eine Aufenthaltserlaubnis. Weiteren Drittstaatenangehörigen wird der Aufenthalt aus einer Reihe anderer Gründe genehmigt, etwa zum Studium, zur Arbeit oder zur medizinischen Versorgung. Besondere Bedeutung haben hierbei die Familienzusammenführung und Eheschließungen.

3.1. Arbeitsmigration

Nach dem Ende der Gastarbeiterphase im Jahr 1973 wurde die Zuwanderung zum Zweck der Arbeitsaufnahme restriktiven Regelungen unterworfen. Bis dahin sah die niederländische Regierung keinen besonderen Grund zur Besorgnis gegenüber illegaler Einwanderung von Personen, die nur eine Aufenthaltsgenehmigung beantragten, um sich dann eine Beschäftigung zu suchen. Dadurch kam mehr als die Hälfte aller Gastarbeiter von sich aus und wurde nicht vom zukünftigen Arbeitgeber rekrutiert (Pennix et al. 1993).

Als die Regierung angesichts der wirtschaftlichen Probleme im Gefolge der ersten Ölpreiskrise beschloss, keine weiteren ausländischen Arbeitskräfte mehr ins Land zu lassen, wurde es mehr oder weniger als selbstverständlich angesehen, dass die arbeitslosen ausländischen Arbeitskräfte in ihre Heimatländer zurückkehren, insbesondere in die Türkei und nach Marokko. Einige taten dies wirklich, aber die meisten entschlossen sich, in den Niederlanden zu bleiben, und zum Teil holten sie sogar ihre Familienmitglieder nach. Dies war der Anfang einer langen Zuwanderungskette, wodurch letztlich ethnische Gruppierungen entstanden sind, die heute etwa zehn mal so groß sind wie die ursprüngliche Zahl der Gastarbeiter. Auch wenn die Regierung nie explizit eine Politik verfolgt hat, um diese Art der sekundä-

ren Zuwanderung zu begrenzen, so ist doch klar, dass sie ihr nicht willkommen war. Dies ergab sich insbesondere aus dem Problem, inwieweit diese Neuankömmlinge integriert werden können, etwa in den Arbeitsmarkt. Bis heute, insbesondere aber in den achtziger und neunziger Jahren, war die Arbeitslosenquote bei ehemaligen Gastarbeitern und ihren Angehörigen sehr viel höher als in der übrigen Bevölkerung (ausführlich dazu Doornik 1998). Dieses unvorhergesehene Erbe der Gastarbeiterphase hat sicherlich mit dazu beigetragen, dass die Politik bezüglich der Arbeitsmigration heutzutage sehr restriktiv gehandhabt wird, und jede Diskussion über eine mögliche Liberalisierung der heutigen Ausgestaltung ist vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen zu sehen.

Die Arbeitsmigration wird in den Niederlanden durch das *Wet Arbeid Vreemdelingen* (WAV), das Gesetz über die Beschäftigung von Ausländern, geregelt. Es ist grundsätzlich nachfrageorientiert und erlaubt es einem Arbeitgeber, Drittstaatenangehörige, die sich nicht bereits legal im Land aufhalten, nur dann zu rekrutieren, wenn er nachweisen kann, dass er alle möglichen (zumutbaren) Anstrengungen unternommen hat, einen Niederländer, eine Person, die sich bereits legal im Lande aufhält – mit Ausnahme von Ausländern ohne Arbeitserlaubnis wie Asylbewerber oder Studenten – oder einen Angehörigen eines anderen EU-Mitgliedlandes einzustellen. Sind diese Bedingungen erfüllt, erhält die angeworbene Arbeitskraft grundsätzlich nur eine befristete Arbeits- und Niederlassungserlaubnis; die Befristung geht im Normalfall nicht über ein Jahr hinaus. Ist sie abgelaufen, kann die Arbeitserlaubnis verlängert werden, wobei die genannten Bedingungen jedoch wieder erfüllt sein müssen. Nach drei Jahren ist keine Arbeitserlaubnis mehr erforderlich, und die Arbeitskraft hat auch die Erlaubnis, sich einen anderen Arbeitgeber zu suchen.

Arbeitsmigranten sind von den Integrationskursen (s.u.) befreit, während nahezu alle anderen Neuankömmlinge daran teilnehmen müssen. Soweit es angebracht erscheint, können sie von ihren Familienmitgliedern (Ehepartner, minderjährige Kinder) begleitet werden. Die Zahl der erteilten Arbeitserlaubnisse nach dem WAV ist in den letzten Jahren stetig gestiegen und erreichte im Jahr 2000 etwa 28 000³. Diese Zahl lässt sich aus verschiedenen Gründen nicht mit der Zahl der Immigranten gleichsetzen. So erhalten viele Personen eine Erlaubnis für Saisonarbeit im Gartenbau und in der Landwirtschaft. Sie müssen sich nicht bei den kommunalen Meldebehörden registrieren lassen und sollten deshalb auch nicht als Zuwanderer angesehen werden. Das Gleiche gilt, wenn einem Artisten eine Arbeitserlaubnis erteilt wird, der an einem niederländischen Theater auftritt, oder wenn jemand an einem Praktikum teilnimmt. In der Zahl enthalten sind außerdem Arbeitserlaubnisse für Personen, die sich bereits im Land aufhalten und deren Beschäftigung verlängert wird. Auch können Asylbewerber und Zuwanderer mit temporärer Aufenthaltsberechtigung – diese Kategorie gibt es seit dem neuen Ausländergesetz vom April 2001 nicht mehr – zeitlich befristet beschäftigt werden (Asylbewerber für maximal 12 Wochen jährlich); sie benötigen dann aber eine Arbeitserlaubnis. Es liegen zwar keine verlässlichen Statistiken vor, aber es erscheint durch-

³Genau: 27 678; in den Vorjahren waren es 11 065 (1997), 15 181 (1998) und 20 816 (1999); Angaben in Tweede Kamer: 17.

aus plausibel, dass letztlich etwa 8 000 Personen, denen im Jahr 2000 eine Arbeitserlaubnis erteilt wurde, als Zuwanderer angesehen werden können. Offiziell ausgedrückt: Die beabsichtigte Aufenthaltsdauer übersteigt im ersten halben Jahr nach der Ankunft vier Monate (Nicolaas, Sprangers 2000: 10). 60 vH aller Erlaubnisse gelten kürzer als ein Jahr, über 20 vH werden unmittelbar für drei Jahre erteilt, der gemäß WAV maximal möglichen Dauer (Tweede Kamer: 17).

Unter den Drittstaatenangehörigen, die in die Niederlande immigrieren, um dort unbesetzte Stellen auf dem Arbeitsmarkt zu übernehmen, bilden Beschäftigte von multinationalen Unternehmen eine bedeutende Kategorie. Im Normalfall handelt es sich dabei um Personen, die im Laufe ihrer beruflichen Karriere an verschiedenen Stellen auf der ganzen Welt versetzt werden. Von den im Jahr 1998 etwa 6 500 Immigranten gemäß WAV von außerhalb der EU waren ungefähr 1 000 amerikanische Staatsbürger und fast 500 Japaner (Tweede Kamer: 17). Wer die übrigen 5 000 waren und woher sie kamen, ist nicht ohne Weiteres festzustellen; aber unter ihnen finden sich sicherlich zahlreiche Arbeitskräfte aus dem IT-Bereich (Nicolaas, Sprangers 2001) und andere mit sehr speziellen Fähigkeiten, z.B. Imame zum Dienst in muslimischen Gemeinden, Fußballspieler oder Leiter von exotischen Restaurants.

In den Jahren 2000 und 2001 wurden mit Hilfe des WAV auch Knappheiten im medizinischen Sektor gemildert, insbesondere bei qualifizierten Krankenschwestern. Wie gemeldet wird, wurden mehrere hundert von ihnen aus der Republik Südafrika und aus Surinam ins Land geholt. In diesen Ländern ist holländisch – bzw., um es korrekt zu sagen, zuvor Afrikaans – eine durchaus gebräuchliche Sprache, was ist diesen Berufen einen offensichtlichen Vorteil darstellt. Gleichwohl wird in der öffentlichen Diskussion die Rekrutierung von Krankenschwestern aus diesen Ländern allgemein als mit Problemen behaftet dargestellt. Zum einen ist die Art und Weise, wie diese gewöhnlich arbeiten, insbesondere zwischen Südafrika und den Niederlanden sehr unterschiedlich, besonders was den Umgang mit Patienten und Arbeitskollegen angeht. Zum anderen betrachten es viele als politisch nicht korrekt, Krankenschwestern aus Ländern anzuwerben, in denen das medizinische Personal selbst sehr knapp ist. Es ist deshalb wenig wahrscheinlich, dass diese Art der Anwerbung in größerem Umfang fortgesetzt wird.

3.2. Integrationskurse

Politiker in anderen europäischen Ländern, so in Deutschland und Österreich, zeigen ein deutliches Interesse am niederländischen *Wet Inburgering Nieuwkomers* (WIN), dem Gesetz zur Integration von Neuankömmlingen. Dieses Gesetz, das im September 1998 in Kraft trat, macht es für Neuankömmlinge erforderlich, minimale Standards an sprachlichen Fähigkeiten und an generellen Kenntnissen über die niederländische Gesellschaft und Kultur zu erfüllen. Nach der Einreise findet ein Interview mit dem Ziel statt, festzustellen, ob der Immigrant die gesetzten Standards bereits erreicht und er deshalb nicht unter das WIN fällt, oder – wenn dies nicht der Fall ist – welche Art von Kursus ihm genau angeboten wird. Ist dies festgelegt, schließen beide Parteien (die Bildungsinstitution, die die Kurse anbietet,

und der Immigrant) einen Vertrag, in dem sie sich zum Abschluss des Kurses verpflichten. Falls der Immigrant dem Kurs fernbleibt, können Sanktionen auferlegt werden (Bußgelder); die gleichen Regeln gelten auch für Erziehungsberechtigte, die den Schulbesuch ihrer Kinder im entsprechenden Alter zu beaufsichtigen haben. Im Normalfall besteht das wesentliche Element eines derartigen Integrationskurses aus 600 Stunden Sprachschulung.

Bemerkenswert am WIN ist, dass es nur auf Immigranten anzuwenden ist, denen der Aufenthalt aufgrund eines Asylbegehrens gewährt wird, und auf diejenigen, die im Rahmen der Familienzusammenführung oder Eheschließung einreisen. Bürger anderer EU-Staaten oder Arbeitsmigranten, die gemäß den Vorschriften des WAV ins Land kommen, sind von dem Gesetz ausgenommen. Im Gegensatz dazu läuft die Diskussion in anderen Ländern, die eine vergleichbare Politik ins Auge fassen, darauf hinaus, die Integrationskurse auch oder gerade für Arbeitsmigranten vorzuschreiben. Der Grundgedanke in den Niederlanden ist, dass bei einem Zuwanderer, dem aufgrund seiner speziellen Fähigkeiten die Einreise gestattet wird, die Integration insbesondere in den Arbeitsmarkt per se garantiert ist. Außerdem ist das WAV wie erwähnt auf einen nur befristeten Aufenthalt ausgerichtet⁴.

Es ist einigermaßen paradox, dass viele Immigranten ihre Kurse nicht abschließen, da sie auf den Arbeitsmarkt gelockt werden; genaue Zahlenangaben hierzu liegen allerdings nicht vor. Die derzeitige Arbeitskräfteknappheit ist in Kombination mit dem verständlichen Wunsch der Immigranten, ihren Lebensunterhalt selbst zu verdienen statt von Sozialleistungen abzuhängen, der hauptsächliche Grund dafür, dass das WIN auf diese Weise ausgehöhlt wird. Die Sanktionen, die den Behörden zur Verfügung stehen, sind zu schwach, um dem entgegenzuwirken: Die Bußgelder sind als ein sehr geringer Prozentsatz der normalen Sozialleistungen festgelegt. Ist einmal eine Arbeit aufgenommen, bedeuten diese Bußen keine ernste Belastung mehr. Hinzu kommt, dass die lokalen Behörden, die für die Durchführung des WIN verantwortlich sind, Verstöße offenbar nicht gerade mit Nachdruck verfolgen. Es bleibt abzuwarten, ob diejenigen Immigranten, die ihre Integrationskurse abbrechen, nicht die ersten sein werden, die entlassen werden, wenn es wirtschaftlich schlechter läuft.

3.3. Asylbewerber

Asylbewerber werden naturgemäß nicht auf ihre Fähigkeiten hin untersucht, sondern aus rein humanitären Gründen aufgenommen. Sind sie einmal ins Land eingereist und haben eine Aufenthaltserlaubnis, so wollen sie nach einer gewissen Zeit am Arbeitsmarkt auftreten. Der jährliche Zugang an Asylbewerbern variiert je nachdem, in welchem Ausmaß Kriege und Verfolgung die Menschen entwurzeln, je nach den Möglichkeiten dieser Menschen, generell in Europa und speziell in den Niederlanden Zuflucht zu suchen, und nach den politischen Reaktionen hierauf in den Nachbarländern. Gleichwohl hat die Zahl der Asylbewerber in den Niederlan-

⁴Dabei gibt es eine Ausnahme: Imane, von denen erwartet wird, dass sie bei der Integration ihrer Glaubensbrüder eine entscheidende Rolle spielen, fallen nun unter das WIN.

Tabelle 2

Asylbewerber in den Niederlanden nach Nationalitäten				
1997 bis 2000; Anzahl				
	1997	1998	1999	2000
Insgesamt	34 443	45 217	39 299	43 895
darunter:				
Afghanen	5 920	7 118	4 400	5 055
(chem.) Jugoslawen	1 652	4 289	3 692	3 851
Iraker	9 641	8 300	3 703	2 773
Iraner	1 253	1 679	1 527	2 543
Türken	1 153	1 222	1 490	2 277

Nach Angaben in Tweede Kamer: 21

den in den letzten Jahren nahezu stabil zwischen 35 000 und 45 000 gelegen (Tabelle 2). Nimmt man die in der Vergangenheit anerkannten Asylfälle zum Maßstab, so errechnet sich daraus ein Zuwachs der legal im Land lebenden Bevölkerung um 15 000 bis 16 000 Immigranten; dies entspricht 12 vH der Bevölkerungszunahme.

In der Vergangenheit wurde vielen Asylbewerbern ein befristeter Schutzstatus gewährt⁵, anstatt sie als Flüchtling anzuerkennen⁶. Während der ersten zwei Jahre wurden sie so vom Arbeitsmarkt ferngehalten, es sei denn, sie bewarben sich erfolgreich um eine Arbeitserlaubnis gemäß WAV. Das Ausländergesetz, das im April 2001 in Kraft trat, sieht diese Kategorie von Immigranten nicht mehr vor. Nunmehr hat jeder, der als Asylbewerber zugelassen wird, alle Rechte, die zuvor den anerkannten Flüchtlingen vorbehalten waren; dies beinhaltet auch das Recht, einen Arbeitsplatz zu suchen.⁷

Die übrigen Asylbewerber – also die, die nicht anerkannt sind – werden grundsätzlich nicht zwangsweise außer Landes gebracht. Nach dem neuen Ausländergesetz steht ihnen eine Frist von 28 Tagen zu, innerhalb der sie das Land freiwillig verlassen können. Nach diesen vier Wochen erlöschen alle eingeräumten Rechte; soweit vorhanden, wird die Mietvereinbarung gekündigt, ansonsten erfolgt eine Zwangsräumung aus der Unterkunft, Sozialleistungen und andere Transfers werden nicht länger gewährt usw. Es wird polizeilich ermittelt, ob sich die betreffende Person noch an der zuletzt bekannten Stelle aufhält. Ist dies nicht der Fall, wird – zumindest von den Behörden – davon ausgegangen, dass der ehemalige Asylbewerber das Land verlassen hat.

⁵Dies geschah im Normalfall, da eine Rückkehr in das Herkunftsland aus humanitären oder technischen Gründen (noch) nicht möglich war.

⁶Dies bedeutet, dass der Antrag des Asylbewerbers auf Schutz die Anforderungen der Genfer Konvention erfüllt.

⁷Nach drei Jahren muss festgestellt werden, ob die Gründe noch gegeben sind, nach denen der ehemalige Asylbewerber im Land bleiben durfte. Wird hierbei positiv entschieden, ist die Erlaubnis anschließend unbefristet, wenn nicht, kann die Aufenthaltserlaubnis entzogen werden.

Tabelle 3

Motive von Drittstaatenangehörigen zur Zuwanderung in die Niederlande¹						
1998						
	Asylsuche	Sekundäre Zuwanderung	Arbeits- migration	Studium	Übrige	Insgesamt
Nicht-EU-Staaten	17 300	32 000	6 600	4 300	3 200	63 600
darunter						
Türkei	300	4 400	300	100	100	5 100
Marokko	300	4 400	200	300	100	5 300
Surinam	100	2 700	100	100	100	3 200
Afghanistan	3 300	600	0	0	0	3 900
Irak	5 700	1 600	0	0	0	7 400
Vereinigte Staaten	0	1 500	1 100	200	300	3 100
Ehemalige Sowjetunion	700	1 200		300	100	2 600
Übrige	6 800	15 600	4 600	3 300	2 500	32 800

Nach Angaben in Tweede Kamer: 6. –¹Dieser Überblick kann die wahren Motive der Zuwanderer nur bedingt widerspiegeln, da lediglich Angaben vorliegen, aus welchem Grund eine Aufenthaltsgenehmigung erteilt wurde.

Derzeit warten noch etwa 85 000 Asylbewerber auf den Ausgang ihres Verfahrens. Deshalb kann davon ausgegangen werden, dass in der absehbaren Zukunft eine hohe Zahl von Ausländern auf administrativem Weg außer Landes gebracht wird.

3.4. Familienbildung und -zusammenführung

Zahlreiche Immigranten kommen in die Niederlande mit dem Ziel der Familienzusammenführung oder um mit ihrem (Ehe-) Partner zusammen zu ziehen („sekundäre“ Zuwanderung; Tabelle 3). Dies hat, wie im Fall der Asylbewerber, Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Zwar werden nicht alle diese Personen auf dem Arbeitsmarkt aktiv; so ist die Erwerbsbeteiligung der Frauen aus der Gastarbeitergeneration immer noch niedriger als im nationalen Durchschnitt. Auch besuchen noch viele eine Schule. Dennoch wollen viele dieser Familienmitglieder eine Beschäftigung aufnehmen. Nach Abschluss eines Integrationskurses sollten diese Immigranten in der Lage sein, für sich selbst zu sorgen.

Die niederländische Arbeitsmarktstatistik unterscheidet nicht nach den formalen Motiven, nach denen ein Zuwanderer zugelassen wird. Es spricht aber einiges dafür, dass sekundäre Immigranten (Familienzusammenführung, Eheschließung) aller Wahrscheinlichkeit nach erstens eine geringere Erwerbsbeteiligung aufweisen und zweitens, wenn sie auf dem Arbeitsmarkt auftreten, eher arbeitslos sind. Dafür gibt es mehrere Gründe; der bedeutendste ist, das dieses Arbeitsangebot und die derzeitigen Arbeitsmarkterfordernisse auseinander klaffen. Für gewöhnlich besitzen diese Immigranten nicht die Fähigkeiten, die in einer vorwiegend auf Dienstleistungen ausgerichteten Gesellschaft gefragt sind (Doomernik, Penninx 1999).

Die Erwerbsbeteiligung von Türken und Marokkanern erreichte 1998 47 vH bzw. 44 vH, die der einheimischen Bevölkerung dagegen 69 vH. Für die älteren Jahrgänge sind die Unterschiede noch wesentlich deutlicher: Für die 55- bis 64-Jährigen lauten die entsprechenden Werte 6 vH, 16 vH bzw. 27 vH (Martens 1999: 45). Die Arbeitslosenquote betrug für Türken im gleichen Jahr 17,5 vH, für Marokkaner 19,5 vH, die der Einheimischen gerade 3,6 vH (Martens 1999: 47). In der Zwischenzeit ist die Nachfrage nach Arbeitskräften noch angestiegen und auch die Arbeitslosenquote der ehemaligen Gastarbeiter und ihrer Familienangehörigen weiter zurückgegangen; gleichwohl ist sie weiterhin fast vier Mal so hoch wie die der Einheimischen.

3.5. Nicht gemeldete Arbeitskräfte

Illegal arbeitende Immigranten finden sich insbesondere in solchen Wirtschaftsbereichen, die durch ein hohes Maß an Informalität gekennzeichnet sind: Im Gaststättengewerbe, im Reinigungsgewerbe, im Gartenbau. Über die Zahl derartiger Arbeitskräfte liegen nahezu keine Angaben vor. Nur zufällige Polizeirazzien in einem bestimmten Unternehmen oder einer Region geben einige Hinweise hierzu. So wurde Anfang Oktober 2001 auf einer Tomatenfarm im Westland – einer Region mit intensivem Gartenbau in der Nähe von Den Haag – eine Razzia vorgenommen. Von den 170 anwesenden Arbeitern waren 110 ohne Erlaubnis beschäftigt; dies entspricht einem Anteil von immerhin 65 vH.

Vor kurzem ist die Arbeitsvermittlung vollkommen liberalisiert worden, mit der Folge, dass sich die Zahl derartiger Agenturen in den größeren Städten explosionsartig vermehrt hat. Es wird allgemein davon ausgegangen, dass viele von ihnen bei der Vermittlung von illegalen Zuwanderern an Arbeitgeber tätig sind. Mit anderen Worten: es kann mit Sicherheit davon ausgegangen werden, dass auf dem niederländischen Arbeitsmarkt eine beachtliche, wenn auch nicht quantifizierbare Nachfrage nach flexiblen, billigen Arbeitskräften ohne besondere Qualifikation besteht. Zugleich gibt es aber auch ein entsprechendes Angebot. Zwar liegen auch dazu keine verlässlichen Angaben vor; Schätzungen gehen aber davon aus, dass die Zahl der Zuwanderer, die ohne Aufenthaltserlaubnis im Land bleiben, beträchtlich ist. *Engbersen/ Van der Leun* (2001: 82) beziehen sich auf Untersuchungen für die vier größten Städte (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht), wonach Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sich bezogen auf die Zahl der legal dort lebenden traditionellen Zuwanderer (Türken, Marokkaner, Surinamesen) weitere 7 vH illegal aufhalten. Dies entspricht grob geschätzt etwa 63 000 Personen. Wie aus Tabelle 1 ersichtlich beläuft sich die Zahl der Immigranten aus nicht westlichen Ländern und ihrer Angehörigen auf fast 1,5 Mill. Darauf bezogen wären dann insgesamt etwa 100 000 Personen illegal im Land. Zusätzlich kann mit Sicherheit davon ausgegangen werden, dass ein gewisser Anteil der abgelehnten Asylbewerber trotz der beschriebenen administrativen Maßnahmen im Land geblieben ist. Unbekannt ist, wie viele Asylsuchende mit Hilfe von Menschenschmugglern in die Niederlande gekommen sind. Die Zuwanderungsbehörden schätzen ihre Zahl als sehr hoch ein; manchmal werden 70 vH genannt. Auch ist nicht bekannt, wieviel diese für die Dienste der Schmuggler zu zahlen hatten. Trotz dieser Unsicherheiten kann man

durchaus davon ausgehen, dass viele ehemalige Asylbewerber ihr eigenes Geld oder das ihrer Verwandten oder Freunde dafür aufgewendet haben und dass sie nicht zurückkehren wollen, bevor sich diese Investition nicht rentiert hat (Doomernik 2001). Besonders diejenigen, die keinen Rückhalt in einer großen Gemeinschaft von legal im Land Lebenden ihrer Ethnie haben, sind gezwungen, jede sich bietende Beschäftigung anzunehmen, wenn sie nicht in die Kriminalität abtauchen wollen.

Immer wieder ist vorgeschlagen worden, die illegalen Zuwanderer großzügig anzuerkennen. Auch wenn dies für eine eng begrenzte Zahl von ihnen – Personen, die eine lange Folge legaler Beschäftigungen nachweisen konnten, aber keine Aufenthaltserlaubnis besaßen – möglich gemacht wurde, so befürchtet die Regierung doch einen Zustrom von zusätzlichen illegalen Immigranten, die sich eine vergleichbare Regelung für die nahe oder auch fernere Zukunft erhoffen, wenn sie einmal in diesem Sinne entscheidet.

4. Schlussfolgerungen

Das internationale Umfeld, in dem sich die niederländische Zuwanderungspolitik bewegt, hat sich in den letzten Jahren drastisch verändert. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat eine langfristige Vision für eine zukünftige Arbeitsmigration in der EU erarbeitet, die eine restriktive Politik als Antwort auf demografische und ökonomische Herausforderungen grundsätzlich ablehnt. Auch in Deutschland, dem Nachbarn und engen Verwandten der Niederlande, weht der Wind aus einer gänzlich neuen Richtung. Den Vorstellungen der EU-Kommission und Deutschlands ist gemeinsam, dass sich die Politik bezüglich der Arbeitsmigration nicht allein auf die Nachfrageseite konzentriert, sondern auch das Angebot einbezieht, zum Beispiel mit Hilfe eines Quotensystems, eventuell unter Einbeziehung eines Punkteschemas, wie es in Kanada praktiziert wird. Für die derzeitige niederländische Regierung, die noch bis zum Mai 2002 im Amt ist, bedeutete eine derartige Berücksichtigung angebotsseitiger Aspekte der Zuwanderung, die nicht auf dem Weg der Asylregelungen erfolgt, einen deutlichen Wandel. Ob die folgende Regierung den status quo beibehalten kann oder will, ist offen. Gleichwohl ist es nicht einfach, sich eine gemeinsame Zuwanderungs- und Asylpolitik der EU vorzustellen, zu der sich die niederländische Regierung eindeutig verpflichtet hat, die auf der gleichen Grundlage aufbaut wie die derzeitige niederländische Politik. Deshalb wird es interessant sein zu sehen, wie die Regierung, die nach den kommenden Wahlen ihr Amt antritt, diese Aufgabe angeht.

Literatur

- Centraal Bureau voor de Statistiek (Hrsg.) (2001), *Allochtonen in Nederland 2001*. Voorburg/Heerlen: CBS.
- Doomernik, J. und R. Penninx (1999), Economische groei, werkgelegenheid en immigranten: veranderende verhoudingen? In J. Godschalk (ed.), *Die Tijd komt nooit meer terug*. De arbeidsmarkt aan het eind van de eeuw. Amsterdam: Het Spinhuis, 115–132.

- Doomernik, J. (1998), The effectiveness of integration policies towards immigrants and their descendants in France, Germany and The Netherlands. International Migration Papers 24. ILO, Genf.
- Doomernik, J. (2001), De mythe van het restrictieve immigratiebeleid. *Justitiële Verkenningen* 27 (8): 31–40.
- Engbersen, G. und J. van der Leun (2001), Uitsluiting van illegale migranten; risico's van het restrictieve vreemdelingenbeleid. *Justitiële Verkenningen* 27 (8): 80–90.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.) (2000), Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft. Kom (2000) 757 endg. Brüssel.
- Martens, E.P. (1999), *Minderheden in beeld*. SPVA-98. Instituut voor Sociaal Economisch Onderzoek, Rotterdam.
- Nicolaas, H. und A.H. Sprangers (2000), De nieuwe gastarbeider: manager uit de VS of informaticus uit India. *Maandstatistiek van de bevolking* 2000 (9): 9–12.
- Nicolaas, H. und A.H. Sprangers (2001), Waarom komen immigranten naar Nederland? *Maandstatistiek van de bevolking* 2001 (1): 4–7.
- Penninx, R., J. Schoorl and C. van Praag (1994) The Impact of International Migration on Receiving Countries: the Case of the Netherlands. Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute, The Hague.
- Staring, R. (2001), *Reizen onder Regie*. Het migratieproces van illegale Turken in Nederland. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (Hrsg.), Brief van de Staatssecretaris van Justitie en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Vergaderjaar 2001–2002, 19637: Vluchtelingenbeleid, nr. 616. Den Haag.

Migrationspolitik in Österreich

von Ewald Walterskirchen

In Österreich ist vor einigen Monaten eine Diskussion zwischen dem Innenminister und den Wirtschaftsforschern entbrannt, ob Österreich ein Einwanderungsland sei. Der Innenminister stellte dezidiert fest, dass Österreich kein Einwanderungsland sei, die Wirtschaftsforscher bezeichneten Österreich dagegen als de facto-Einwanderungsland. Als Kompromiss bot sich an, dass Österreich zeitweise ein Einwanderungsland ist, zeitweise nicht. In Österreich wurde jahrzehntelang eine typische Stop-and-Go-Migrationspolitik betrieben. Auf Jahre sehr liberaler Zulassung folgten immer wieder Jahre der Restriktion.

Derzeit hat Österreich die höchste Ausländerquote in der EU (ausgenommen Luxemburg): 9 vH der Bevölkerung bzw. 10 vH der Beschäftigten haben keine österreichische Staatsbürgerschaft. Gleichzeitig war die Zahl der Einbürgerungen in den letzten Jahren – etwa im Gegensatz zur Schweiz – relativ hoch.

Die ausländische Wohnbevölkerung in Österreich stammt zu 45 vH aus dem ehemaligen Jugoslawien und zu fast 20 vH aus der Türkei, der Rest kommt vor allem aus den EU-Staaten und Ost-Mitteleuropa. Der hohe Anteil von Bürgern aus dem ehemaligen Jugoslawien und der EU erleichterte die soziale Integration. Da es in der Vergangenheit kein Qualifikationskriterium zur Zuwanderung gab, haben die Zuwanderer im Durchschnitt nur eine geringe Qualifikation: Mehr als die Hälfte besuchten nur die Pflichtschule (Tabelle 1).

1. Höchstzahlen der Zuwanderung

Der Innenminister legt in Österreich jedes Jahr in einer Niederlassungsverordnung Höchstzahlen der Zuwanderung fest. Basis dafür bildet ein Gutachten des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung über die zu erwartende Arbeitsmarktentwicklung¹.

¹Zur Verlässlichkeit der Prognosen ist festzustellen: In Rezessionsphasen und direkt danach sind die Arbeitsmarktprognosen unbrauchbar, weil die BIP-Prognosen weit fehlschlagen. In „normalen“ Konjunkturzeiten – d.h. etwa in 6 oder 7 von 10 Jahren – sind sie für den gegebenen Zweck durchaus verwendbar. Die Beziehung zwischen Wirtschaftswachstum und Beschäftigung ist in Österreich relativ stabil, wenn man *lags* und Sonderfaktoren (Teilzeit, politische Maßnahmen, öffentliche Beschäftigung usw.) adäquat berücksichtigt. Das gilt für die Gesamtzahl der Beschäftigten, Branchenprognosen hingegen sind weit weniger gesichert.

Tabelle 1

Ausbildung der Bevölkerung in Österreich				
1999; in vH				
	Pflichtschule	Mittlere Schule/ Schule	Höhere Schule	Hochschule
Österreicher	35,6	45,6	13,2	5,6
Ausländer				
Insgesamt	52,3	30,1	10,6	7,0
MOEL	47,0	37,1	12,0	4,0
EU	19,3	37,1	19,7	23,9
Sonstige	59,6	27,5	8,6	4,4

Nach Angaben in Huber 2001. ■ WIFO

Für jedes Bundesland werden minutiös die maximalen Niederlassungsbewilligungen festgelegt, aufgliedert nach Familienzusammenführung, Führungskräften usw. Mitte Dezember 2001 hat der Ministerrat die Niederlassungsquote für 2002 beschlossen: 8 280 neue Aufenthaltsgenehmigungen sind möglich, das sind 238 weniger als im letzten Jahr. Von dieser Höchstzahl entfallen 5 490 auf Familienzusammenführung, 1905 auf Führungskräfte, 495 auf sonstige Erwerbstätige und 390 auf Privatiere. Das Bundesland Kärnten (unter Landeshauptmann Haider) ließ jedoch insgesamt nur 85 neue Aufenthaltsgenehmigungen zu.

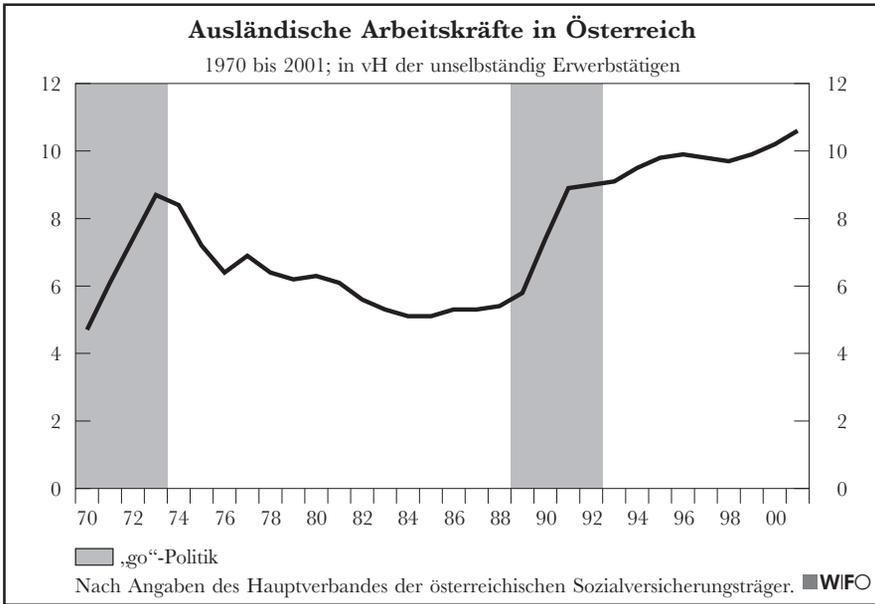
Ein gewisses Schlupfloch für den Bedarf der Wirtschaft bildet die Zulassung von Saisoniers, die nicht in der politisch vermarkteten restriktiven Niederlassungsquote enthalten ist. Im Jahr 2002 sollen 8 000 Saisoniers zugelassen werden. Sie können ein Jahr in Österreich verbringen, dürfen sich aber nicht hier niederlassen und dann ihre Familien nachholen. Dieses Saisoniermodell, das für Bauwirtschaft und Tourismus konzipiert war, wird in Zukunft auf alle Branchen ausgedehnt werden.

Die Aufenthaltsgenehmigungen für Führungs- bzw. Schlüsselarbeitskräfte werden auf Kosten jener für die sonstigen Erwerbstätigen ausgeweitet. Als Schlüsselkräfte werden im allgemeinen Beschäftigte mit einem Bruttomonatseinkommen von mehr als 1 962 € angesehen. Diese Einkommensgrenze, die etwas höher liegt als das durchschnittliche monatliche Bruttoeinkommen je Beschäftigten in Österreich (1 950 € im Jahr 2002), wird jedoch flexibel gehandhabt, um auch knappes Fachpersonal (z.B. Krankenschwestern) zu inkludieren. Manager, Spitzensportler und EDV-Fachleute zählen jedenfalls zu den Schlüsselkräften.

2. Arbeitsmarktgesteuerte Zuwanderungspolitik

In Österreich ist die Zuwanderung seit Anfang der siebziger Jahre im wesentlichen arbeitsmarktgesteuert. Die Steuerung erfolgt hauptsächlich über Beschäftigungskontingente für Ausländer nach Branchen und Bundesländern. Neben dem Arbeitskräftebedarf waren noch zwei Aspekte wesentlich: Asylbewerber (insbesondere

Schaubild 1



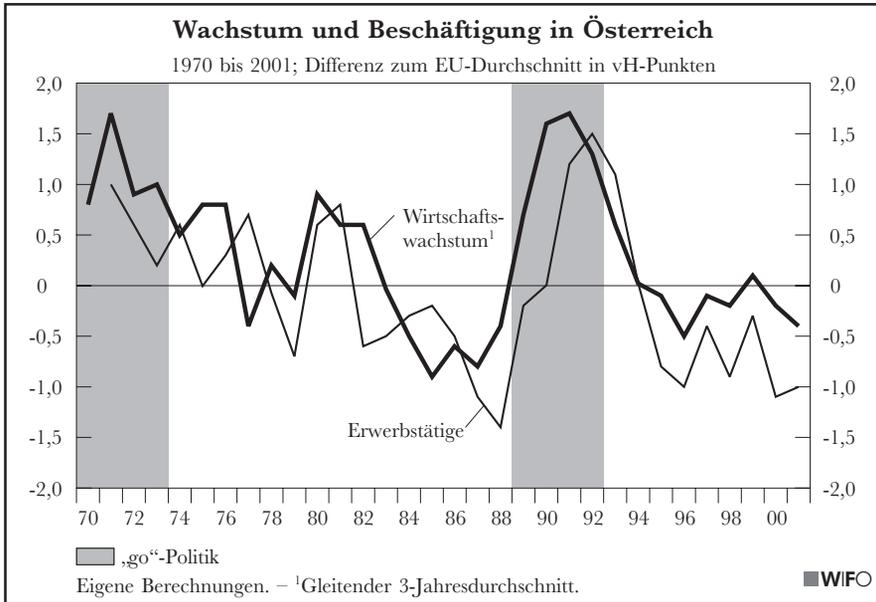
Bosnien-Flüchtlinge) und Familienzusammenführung. Das Kriterium Qualifikation spielte in der Vergangenheit, abgesehen von der relativ geringen Zahl von Schlüsselkräften, keine Rolle.

Die Zuwanderung nach Österreich erfolgte in zwei großen Wellen (Schaubild 1). Die erste setzte im Konjunkturaufschwung 1970 bis 1973 ein, die zweite folgte in den Jahren 1989 bis 1991 („Wiedervereinigungsboom“). In den frühen siebziger Jahren verdoppelte sich der Anteil der ausländischen Arbeitskräfte an den Beschäftigten nahezu auf knapp 9 vH. In den eineinhalb Jahrzehnten danach ging die Ausländerquote auf etwa 5 vH zurück. Anfang der neunziger Jahre stieg sie dann neuerlich auf über 9 vH. Eine dritte Zuwanderungswelle begann in den Jahren 1999/2000, wurde aber durch den Konjunkturreinbruch erstickt.

Gewöhnlich wird im österreichischem Sprachgebrauch nicht zwischen dauerhafter Einwanderung und befristeter Zuwanderung unterschieden. Der Begriff Gastarbeiter deutet auf ein mögliches Ende des „Gastspiels“ hin. Tatsächlich kam es nach der ersten Zuwanderungswelle zu einem deutlichen Rückgang der Gastarbeiter, der nicht nur durch freiwillige Heimkehr, sondern auch durch Nichtverlängerung der Beschäftigungsgenehmigungen erreicht wurde.

Die arbeitsmarktgesteuerte Zuwanderung hat sich zweifellos positiv auf Wachstum und Beschäftigung ausgewirkt (Schaubild 2). In den Jahren der „go“-Politik“ erzielte Österreich einen deutlichen Wachstums- und Beschäftigungsvorsprung gegenüber den EU-Staaten. In den übrigen Jahren entsprach die Entwicklung von Sozialpro-

Schaubild 2



dukt und Beschäftigung in Österreich etwa dem EU-Durchschnitt. Gerade in Hochkonjunkturjahren, in denen die Knappheit an Arbeitskräften zur Wachstumsbarriere werden kann, ermöglichen zusätzliche ausländische Arbeitskräfte eine Verstärkung bzw. Verlängerung des Aufschwungs. Ein großer Vorteil liegt auch darin, dass die Zuwanderer an den Orten größten Bedarfs einsetzbar sind, während die geographische Mobilität der Inländer stark beschränkt ist.

Der langfristige Netto-Effekt der Zuwanderung auf Situation und Perspektiven der Sozialversicherung ist relativ gering, induzierte Einnahmen und Ausgaben weichen nicht wesentlich voneinander ab (Biffl 2001). Die Zuwanderung von Arbeitskräften hat massive Einsparungen an Bildungsausgaben für die erste Generation zur Folge, erfordert allerdings höhere Integrationsausgaben für die zweite Generation.

3. Mögliche Probleme der Zuwanderung

Das „Überschießen“ des Zustroms ausländischer Arbeitskräfte über die Nachfrage hinaus kann das Arbeitslosigkeitsrisiko erhöhen. In Österreich hatte die erste Zuwanderungswelle 1970 bis 1973, die streng kontingentiert war, keinerlei ungünstigen Einfluss auf die Arbeitslosigkeit. Die Arbeitslosenquote blieb extrem niedrig (unter 2 vH; Schaubild 3).

Bei der zweiten Welle 1989 bis 1991 wurde die Zuwanderung praktisch völlig freigegeben, bis eine Ausländerquote der Beschäftigten von 10 vH (Sommer-Höchstwert) erreicht war. Zunächst wurde diese geplante 10 vH-Marke um Jahre früher

Schaubild 3

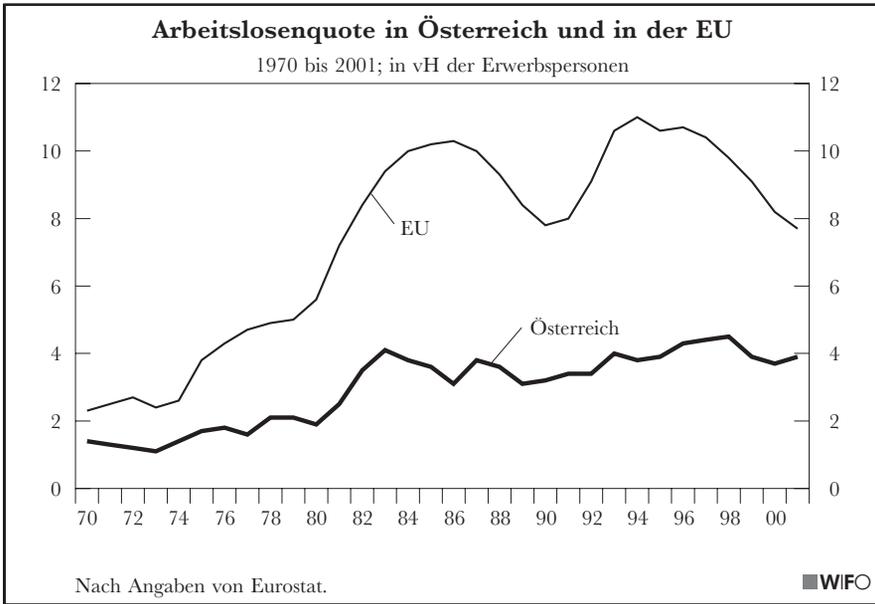
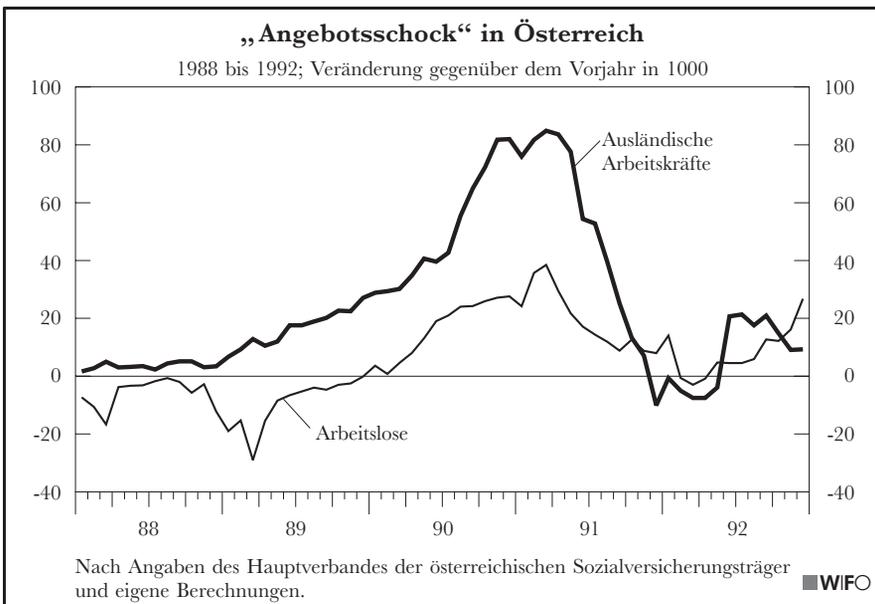


Schaubild 4



verwirklicht, als dies von den politischen Entscheidungsträgern erwartet worden war. Zudem zeigte sich bei völliger Liberalisierung ein deutliches „overshooting“: Die Arbeitslosigkeit stieg parallel zur Ausländerbeschäftigung in einer Zeit der überbordenden Hochkonjunktur deutlich an (Schaubild 4). Mit einer Anhebung der Ausländerquote um 3 ½ vH-Punkte war ein Anstieg der Arbeitslosenquote um 1 vH-Punkt verbunden. Die Unternehmer ersetzten ausländische und weniger qualifizierte inländische Arbeitskräfte durch neue hochmotivierte Zuwanderer. Die Arbeitslosigkeit der Ausländer, aber auch der weniger qualifizierten Inländer nahm signifikant zu.

Ein ähnliches Überschießen des Angebots gab es ansatzweise auch in den letzten Jahren. Die Zulassung von Saisoniers und Arbeitsgenehmigungen für Ausländer, die schon 5 Jahre mit einer Aufenthaltsbewilligung im Land waren, erhöhten das Angebot an ausländischen Arbeitskräften. Im Jahr 2001 erhöhte sich die Zahl der beschäftigten Ausländer um rund 9 500, gleichzeitig aber auch die Arbeitslosigkeit der Ausländer um 4 800.

Das Risiko steigender Arbeitslosigkeit dürfte besonders ausgeprägt sein, wenn die Zuwanderung unabhängig von Qualifikation und regionalem Bedarf erfolgt. Das Angebot an unqualifizierten Ausländern, die in der Großstadt (Wien) Arbeit suchen, ist besonders hoch. In Österreich ist die Arbeitslosenquote der Unqualifizierten (Personen mit Pflichtschule) mit 11 vH etwa doppelt so hoch wie die durchschnittliche Arbeitslosenquote.

Die Entwicklung in Österreich zeigte überdies, dass rasche Zuwanderung auch entscheidende politische Konsequenzen haben kann: Haider's FPÖ hat nach der zweiten Zuwanderungswelle ihren Anteil an der Wählerschaft annähernd verdoppelt.

4. Demografisch bedingte Knappheit an Arbeitskräften

Die österreichische Wirtschaft ist derzeit voll von der internationalen Konjunkturabschwächung erfasst. Das Wirtschaftswachstum dürfte 2001 und 2002 nur rund 1 vH betragen, die Arbeitslosenquote laut nationaler Definition wird von 2001 bis 2002 um 0,5 vH-Punkte auf über 6 ½ vH steigen. Nach Überwindung des Konjunkturreinbruchs ist jedoch ab 2003 wieder mit einem mittelfristigen Wirtschaftswachstum von rund 2 ½ vH p.a. zu rechnen (Tabelle 2). In normalen Konjunkturjahren braucht die Wirtschaft dann 25 000 bis 30 000 zusätzliche Arbeitskräfte pro Jahr.

Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter wird jedoch zunächst leicht und ab 2010 massiv zurückgehen. Die zusätzlich benötigten Beschäftigten können deshalb nicht mehr wie in der Vergangenheit aus einem wachsenden demografischen Angebot rekrutiert werden. Die steigende Nachfrage nach Arbeitskräften muss vor allem aus den folgenden vier Quellen befriedigt werden: Abbau der Arbeitslosigkeit, Erhöhung der Beschäftigungsquote älterer Personen, Verringerung der „stillen Reserve“ von Frauen, Zuzug ausländischer Arbeitskräfte (Walterskirchen 2001; Schau-

Schaubild 5

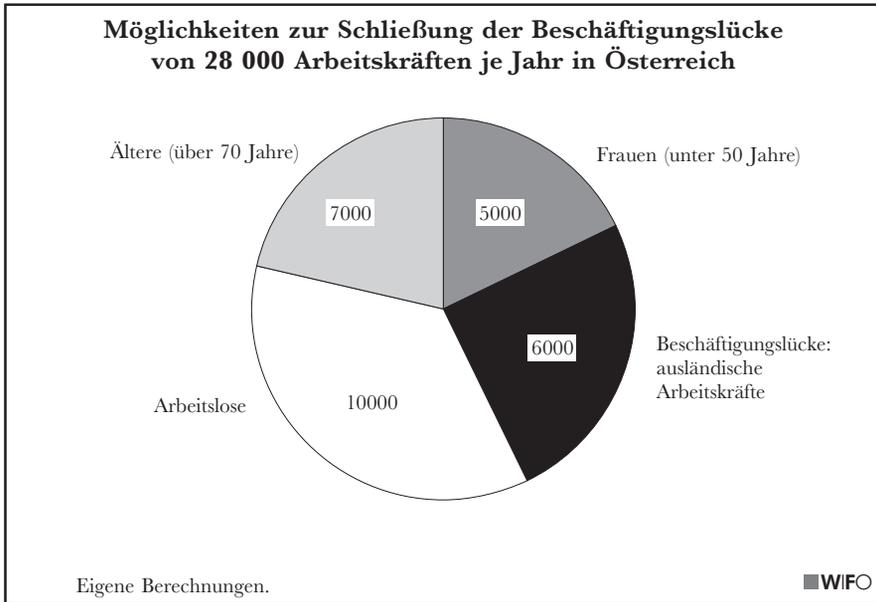


Tabelle 2

Mittelfristiges Szenario für Österreich	
2001 bis 2007	
	jährlichesdurchschnittliche Veränderung
Wirtschaftswachstum	2,5 vH
Produktivitätszuwachs je Erwerbstätigen	1,8 vH
je Vollzeiterwerbstätigen	2,2 vH
Zahl der Erwerbstätigen	28 000 bzw. 0,7 vH
Zahl der Arbeitslosen	-10 000

Eigene Berechnungen. ■ WIFO

bild 5). Eine weitere Möglichkeit, die Wochenarbeitszeit zu erhöhen bzw. den Urlaub zu verringern, steht in Österreich politisch nicht zur Diskussion.

Alle diese Möglichkeiten zur Schließung der Beschäftigungslücke erfordern politische Aktivitäten. Denn das Reservoir an Arbeitskräften muss erst mobilisiert und mit den von der Wirtschaft benötigten Fähigkeiten ausgestattet werden. Vor allem beim weiteren Abbau der Arbeitslosigkeit gibt es ein Qualifizierungsproblem. Die Unternehmen suchen überwiegend qualifizierte Kräfte, die Arbeitslosen sind jedoch meist wenig ausgebildet und lassen sich nur Schritt für Schritt qualifizieren.

Tabelle 3

Erwerbsquoten älterer Personen in Österreich			
1970 bis 2000; in vH der Bevölkerung			
	1970	1980	2000
	Männer		
55 bis 59 Jahre	85	80	62
60 bis 64 Jahre	47	34	14
	Frauen		
55 bis 59 Jahre	35	35	24
60 bis 64 Jahre	15	13	5

Nach Angaben in Statistik Austria. ■ WIFO

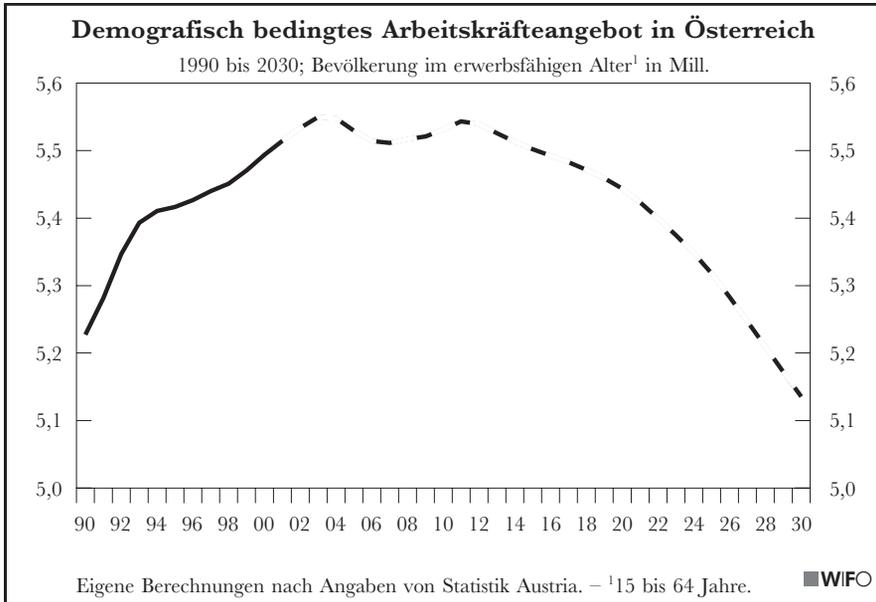
Ein großes Potenzial liegt in der Steigerung der Beschäftigungsquote älterer Menschen (über 50 Jahren; Tabelle 3). Denn in Österreich waren Frühpensionierungen in der Vergangenheit der wichtigste Grund für die relativ niedrige Arbeitslosigkeit. Wenn die Beschäftigungsquote der über 50jährigen auf das Niveau der frühen siebziger Jahre angehoben werden könnte, dann würde ein zusätzliches Potenzial von rund 200 000 Arbeitskräften zur Verfügung stehen. Die EU hat sich beim Stockholm-Gipfel das Ziel gesteckt, die Erwerbsquote der 55- bis 64jährigen bis 2010 auf 50 vH anzuheben. In Österreich würde dies das Arbeitskräfteangebot um mehr als 200 000, um rund 6 vH der Erwerbstätigen, erhöhen. Eine substantielle Erhöhung der Beschäftigungsquote älterer Personen erfordert aber vor allem ein Umdenken bei Unternehmern und Gewerkschaften. Die Strategie des „golden handshake“ passt nicht in eine Zeit zunehmender Arbeitskräfteknappheit.

Die „stille Reserve“ von Frauen wurde schon in den letzten Jahrzehnten – überwiegend für Teilzeitarbeit – genutzt. In den nächsten Jahren wird die Erwerbsbeteiligung der Frauen weiter zunehmen, die Einführung des Kinderbetreuungsgeldes dürfte jedoch den Anstieg bremsen.

Diese Anpassungsprozesse können vor allem die Lücke bei den weniger Qualifizierten schließen. Eine Knappheit an Fachkräften bleibt bestehen. Denn weder die Arbeitslosen noch die „stille Reserve“ an Frauen und älteren Arbeitskräften oder die „typischen Gastarbeiter“ weisen jene Qualifikationen auf, welche die Wirtschaft benötigt. Hier kann nur zusätzliche Bildung und Weiterbildung Abhilfe schaffen. Der Auftrag an die Bildungspolitik lautet: Kontinuierliches „Upgrading“ der aktiven Bevölkerung, um die erforderlichen hohen Qualifikationen bereitzustellen. Ein Mangel an qualifizierten Arbeitskräften kann zu substantiellen Wachstums- und Wohlstandseinbußen führen. Diesbezügliche negative Erfahrungen in Österreich in den frühen sechziger Jahren sind ein mahnendes Beispiel.

Soweit das heimische Arbeitskräfteangebot nicht ausreicht, um die zusätzliche Nachfrage nach Arbeitskräften zu befriedigen, sollte ein Zuzug qualifizierter ausländischer Arbeitskräfte ins Auge gefasst werden. Im Vorfeld der EU-Osterweite-

Schaubild 6



rung könnten Quoten für Schlüsselkräfte aus den Kandidatenländern festgelegt werden, um die Knappheit an qualifizierten Kräften zu verringern.

Die Entwicklung in den kommenden Jahren ist nur ein „Vorgeschmack“ auf das, was in den Jahren 2015 bis 2030 passieren wird. Die Bevölkerung im Alter zwischen 15 und 64 Jahren wird in dieser Periode um 360 000 Personen zurückgehen (ohne substanzielle Zuwanderung). Ohne einen Anstieg der Beschäftigungsquote ginge die Zahl der Erwerbstätigen zwischen 2015 und 2030 um etwa 250 000 Personen bzw. um 17 000 (–0,6 vH) pro Jahr zurück (Schaubild 6).

Vor allem der absehbare Mangel an Ingenieuren, Technikern und IT-Fachkräften würde die Wachstumschancen empfindlich beeinträchtigen, wenn er nicht durch bildungs- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gemildert bzw. behoben werden kann. Nur zum Teil könnte eine solche Anspannung des Arbeitsmarktes durch induzierte Produktivitätssteigerungen (z.B. durch arbeitsparende Investitionen) kompensiert werden. Wachstums- und Beschäftigungseinbußen würden auch die Pensions- und Krankenversicherung vor große Probleme stellen und die dauerhafte Sanierung der öffentlichen Haushalte erschweren. Durch Zuwanderung kann die Dynamik der Wirtschaft gesteigert und das mittelfristige Pensionsproblem entschärft werden, das Pro-Kopf-Einkommen der heimischen Bevölkerung dürfte dadurch langfristig allerdings wenig tangiert werden.

5. Auswirkungen der EU-Osterweiterung

Die absehbare demografisch bedingte Knappheit an qualifizierten Arbeitskräften und die bevorstehende EU-Erweiterung haben die Diskussion um die Steuerung der Zuwanderung auch in Österreich belebt.

Die EU-Osterweiterung bietet große wirtschaftliche Chancen und ermöglicht die langfristig benötigte Erweiterung des Arbeitskräfteangebots, sie birgt aber auch gewisse Risiken. Nach den meisten Studien wird sich die EU-Osterweiterung deutlich positiv auf die Wirtschaft der Beitrittsländer und leicht positiv auf die österreichische Wirtschaft auswirken. Nach einer WIFO-Studie (Breuss 2001) könnte das Wachstum in Österreich durch die Osterweiterung um 0,15 vH pro Jahr angehoben werden. Wie immer wird es aber Gewinner und Verlierer geben.

Auf dem Arbeitsmarkt stellt die zu erwartende Zuwanderung aus Ost-Mitteuropa einerseits eine Chance dar, die demografisch bedingte Arbeitskräfteknappheit zu verringern. Andererseits könnten Tages- und Wochenpendler zu einem Problem werden. Sie können in Österreich ein Vielfaches verdienen und zu Hause billig leben. Österreich hat mehr als 1 200 km gemeinsame Außengrenze mit den ost-mitteleuropäischen Staaten und muss deshalb mit einem beträchtlichen Pendlerstrom rechnen. Rund 5 Mill. Ost-Mitteleuropäer leben in der Nähe der österreichischen Grenze. Die beiden Großstädte Wien und Bratislava sind nur 65 km voneinander entfernt, das Lohnniveau in Bratislava beträgt zu laufenden Wechselkursen rund ein Fünftel des Wiener Niveaus.

Vor allem in den Ballungsräumen wird der heimische Arbeitsmarkt im Zuge der Freizügigkeit unter Druck kommen. In den ersten fünf Jahren nach Gewährung der Freizügigkeit könnten bei normaler Konjunktur 100 000 bis 150 000 Menschen aus den Beitrittsländern in Österreich Arbeit suchen, mehr als die Hälfte davon als Tages- und Wochenpendler. In Österreich wird der Arbeitsmarkt von allen EU-Ländern am meisten betroffen sein wird, besonders im Raum Wien-Bratislava. Die EU-Osterweiterung unterscheidet sich von der Süderweiterung vor allem durch die extremen Lohnunterschiede und die Möglichkeiten für Pendler und Grenzgänger.

Die Erfahrungen in Österreich mit der Liberalisierung des Ausländerzustroms Anfang der neunziger Jahre deuten darauf, dass es zu einem Überschießen des Zustrom kommen könnte. Die Zuwanderung steigert mit Sicherheit die Wachstums- und Beschäftigungsmöglichkeiten. Die Unternehmer holen aber mehr Ausländer ins Land, als zusätzlich gebraucht werden. Es kommt zu einem Verdrängungswettbewerb, weniger produktive In- und Ausländer könnten arbeitslos werden.

Sobald die neuen Beitrittsländer die Bedingungen für das Schengener Abkommen erfüllt haben, werden die Grenzen geöffnet werden. Für den Arbeitsmarkt bedeutet das eine starke Zunahme der Schwarzarbeit. Da helfen auch die Übergangsfristen auf dem Arbeitsmarkt nichts. Bei einem völlig freien Arbeitsmarkt – nach dem Ende der Übergangsfristen – werden nicht nur gezielt Fachkräfte geholt werden,

sondern auch Hilfskräfte aus den Nachbarländern kommen. Sie werden von den Unternehmern als Saisoniers und billige Hilfsarbeiter beschäftigt werden oder sich in den Großstädten auf Arbeitsuche begeben.

Man sollte davon ausgehen, dass Prognosen der Arbeitsmarktentwicklung für einen Zeitraum von zehn Jahren einen relativ hohen Unsicherheitspielraum haben. Die Politik muss sich auf diese Unsicherheit einstellen und sich einerseits günstige, andererseits ungünstige Szenarien überlegen. Flexible Übergangsfristen von bis zu 7 Jahren sind deshalb eine praktikable Lösung für den Fall, dass die optimistischeren Szenarien zutreffen. Es sollte uns allerdings zu denken geben, dass die besonders liberalen US-Amerikaner den Mexikanern, mit denen sie ein Freihandelsabkommen geschlossen haben, keinen freien Zugang zum amerikanischen Arbeitsmarkt gewähren.

6. Grenzen einer Feinsteuerung der Zuwanderung

Die Zuwanderung nach Österreich war in der Vergangenheit in hohem Maße von der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt gesteuert. Die Grenzen einer solchen arbeitsmarktorientierten Orientierung wurden jedoch durch den starken Zustrom von Asylanten (insbesondere Flüchtlingen aus Bosnien) und die Erfordernisse der Familienzusammenführung aufgezeigt.

Die Bevorzugung der Zuwanderung von Qualifizierten hat bisher in Österreich wenig Bedeutung gehabt. Erst in den letzten Jahren wurden steigende Quoten für sogenannte Schlüsselkräfte festgelegt. Diese Quoten konnten jedoch nicht in allen Bundesländern ausgeschöpft werden.

Die EU-Erweiterung wird eine Möglichkeit bieten, die demografisch bedingte Knappheit an Fachkräften zu mildern. Zunächst können bevorzugt qualifizierte Kräfte aus den Beitrittsländern angeworben werden. Sobald jedoch die Grenzen mit dem Schengener Abkommen offen sind, wird die Schwarzarbeit (von Unqualifizierten) schwer zu unterbinden sein. Nach dem Ende der Übergangsfristen wird auch eine qualifikationsorientierte Feinsteuerung der Zuwanderung aus Ost-Mitteleuropa nicht mehr möglich sein. Die Erfahrungen der neunziger Jahre in Österreich zeigen, dass ein Risiko der Verdrängung bisheriger Arbeitskräfte besteht – d.h. dass die Zuwanderung von Unqualifizierten bei völliger Liberalisierung über die Nachfrage hinauschießen könnte.

Literatur

- Biffl, G. (2001a), Zur Niederlassung von Ausländern in Österreich. WIFO, Wien.
- Biffl, G. (2001b), Arbeitsmarktrelevante Effekte der Ausländerintegration am österreichischen Arbeitsmarkt. WIFO, Wien.
- Breuss, F. (2001), Makroökonomische Auswirkungen der EU-Erweiterung auf alte und neue Mitglieder. *WIFO-Monatsberichte* 74 (11): 655–666.

- Heilemann, U., H.D. von Loeffelholz und K. Sieveking (2001), Möglichkeiten und Grenzen einer Arbeitsmarktsteuerung der Zuwanderung nach Deutschland. *Wirtschaftsdienst* 81 (7): 380–388.
- Huber, P. (2001), Regionale Arbeitswirkungen der Ostintegration. *WIFO-Monatsberichte* 74 (11): 667–676.
- Walterskirchen, E. (2001), Knappheit an Arbeitskräften. *WIFO-Monatsberichte* 74 (6): 391–395.
- Walterskirchen, E. und R. Dietz (1998), *Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf den österreichischen Arbeitsmarkt*. WIFO, Wien.

Verzeichnis der Autoren

Doomernik, Jeroen, Instituut voor Migratie en Etnische Studies (IMES), Universität von Amsterdam

Heilemann, Ullrich, Vizepräsident des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen, und Gerhard-Mercator-Universität Duisburg

Kinstner, Ullrich, MinDirig., Abteilungsleiter im Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen

Loeffelholz, Hans Dietrich von, Leiter der Forschungsgruppe „Öffentliche Finanzen und Steuern“ des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen, und Lehrbeauftragter der Ruhr-Universität Bochum

Martin, Philip, Agricultural and Resource Economics, University of California, Davis, CA

Papademetriou, Demetrios G., Co-Director, Migration Policy Institute, Washington, DC

Walterskirchen, Ewald, WIFO – Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien