

Rainer Münz

**Wissenschaftler als Ratgeber der Politik.  
Generelle Überlegungen und praktische Beispiele**

**1. Wissenschaft und Politik**

Politik bezeichnen manche als „Kunst des Möglichen“. Doch was alles möglich ist, vermag die Politik nicht alleine zu bestimmen. Sie bedient sich deshalb des Rates von Experten, Interessenvertretern, Lobbyisten etc. Zu jenen, die gelegentlich um Rat gefragt werden, gehören auch Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler. Wer sich als Vertreter der Wissenschaft auf das Erteilen solcher Ratschläge einlässt, sollte sich vorher über die Rollenverteilung und die konkurrierenden Geltungsansprüche klar werden.

In der Wissenschaft geht es – emphatisch gesprochen – um „Wahrheit“, zumindest um intersubjektiv überprüfbarere Aussagen. Politische oder institutionelle Macht sollte im Prinzip keine Rolle spielen. Es gilt das bessere Argument. Daran ist festzuhalten, obwohl wir uns heute der Kontextabhängigkeit und Interessengebundenheit wissenschaftlicher Erkenntnisse im Klaren sind. In der Politik spielt Macht hingegen eine zentrale Rolle. In demokratisch verfassten Gemeinwesen bedeutet das: Hier geht es nicht um „Wahrheit“, sondern um die Organisation von Mehrheiten. Hinter politischen Auseinandersetzungen verbergen sich unterschiedliche normative Vorstellungen, divergierende Weltanschauungen, organisierte Interessen und konkurrierende Ansprüche auf Nutzung derselben staatlich kontrollierten Ressourcen. Im Gegensatz zur wissenschaftlichen Forschung, wo Kompromisse bei der Formulierung von Ergebnissen intellektuell unredlich sind, gehört das Aushandeln eben solcher „halber Lösungen“, mit denen alle wichtigen Akteure leben können, zum politischen Tagesgeschäft.

Völlig unterschiedlich ist auch der Zeithorizont. Politiker denken und handeln in Legislaturperioden. Ihnen geht es verständlicherweise darum, gewählt zu werden, an der Macht zu bleiben - oder aus der Opposition an die Regierung zu kommen. Wissenschaftler und Forscher brauchen sich dagegen um die Mehrheitsfähigkeit ihrer Thesen und Theorien in einer breiteren Öffentlichkeit nicht zu kümmern. Legislaturperioden spielen für sie keine Rolle. Denn sobald sie sich im Wissenschaftssystem halbwegs etabliert haben, entfallen zumindest existenzielle Sorgen um die eigene berufliche Zukunft.

Die genannten und andere Unterschiede zwischen den gesellschaftlichen Subsystemen Wissenschaft und Politik begründen ein asymmetrisches Verhältnis, das auch im Falle wissenschaftlicher Politikberatung bestehen bleibt. Denn die Wissenschaft kann den Politikern die Letztverantwortung für die Umsetzung gemachter Ratschläge nicht abnehmen. Sie kann allenfalls dafür bürgen, dass die gemachten Vorschläge dem „state of the art“ entsprechen. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die der Politik und der Öffentlichkeit Ratschläge erteilen, sollten daher klar machen, ob sie dies als Fachvertreter tun, oder ob sie sich als Staatsbürger politisch äußern.

## 2. Wege der Kommunikation

Wege und Formen der Kommunikation zwischen Wissenschaft und Politik sind verschieden.

(1) Der häufigste Versuch der Einflussnahme von Wissenschaft auf die Politik erfolgt über die Medien; und zwar durch die Publikation von Forschungsergebnissen samt politischen Schlussfolgerungen in allgemeinverständlicher Form, durch Interviews oder durch die Veröffentlichung von Kommentaren und Essays. In der Regel wenden sich solche Texte und Interviews nicht direkt an die Politik, sondern versuchen den politischen Prozess durch Mobilisierung der öffentlichen Meinung zu beeinflussen. Nicht nur Einzelforscher und Forscherteams, sondern auch Forschungsfonds, Stiftungen und so genannte „think tanks“ bedienen sich dieser Strategie.

(2) In jenen Fällen, wo die Politik meint, den Rat der Wissenschaft zu ganz bestimmten Fragen zu benötigen, vergibt sie gezielt Gutachten bzw. Forschungsaufträge oder institutionalisiert anwendungsbezogene Forschung durch Gründung wissenschaftlicher Einrichtungen mit praktischem Auftrag oder sogar mit ausdrücklicher Beratungsfunktion. Aus Sicht der Wissenschaft stellen sich dabei sowohl forschungsethische wie praktische Fragen. Vor allem geht es darum, ob die Ergebnisse einer aus allgemeinen Steuermitteln finanzierten Forschung nur dem jeweiligen politischen Auftraggeber zur Verfügung stehen sollen. Dieser ist zwar in unserer Gesellschaft demokratisch legitimiert, erwirbt aber auf diesem Weg möglicherweise einen spezifischen Wissensvorsprung. Deshalb besteht die Forderung, dass Ergebnisse staatlich finanzierter Auftragsforschung auch einer breiteren wissenschaftlichen wie außerwissenschaftlichen Öffentlichkeit zur Verfügung stehen sollten.

Am Beispiel der Rüstungsforschung lässt sich am deutlichsten zeigen, wo die Grenzen liegen. Sofort zur Veröffentlichung bestimmte Forschungsarbeiten in diesem Bereich würden gar nicht vergeben, weil diese damit automatisch auch dem militärischen Gegner zugänglich gemacht würden. In welchem Umfang dieses Argument im zivilen, nicht-kommerziellen Bereich staatlich finanzierter Gutachten gilt, steht nicht fest. Im Regelfall behalten sich öffentliche Auftraggeber das Recht auf Publikation und Verwertung der Ergebnisse von Auftragsforschung vor. Die Vertragsklauseln unterscheiden sich nicht wesentlich von jenen der kommerziellen Auftragsforschung. Was solcher Pflicht zur Geheimhaltung jedenfalls fehlt, ist die Möglichkeit der Kontrolle von Forschungsmethoden und Ergebnissen durch die scientific community. Damit entfällt die wesentlichste Form innerwissenschaftlicher Qualitätssicherung. Zugleich stellt sich die Frage, was öffentliche Auftraggeber dazu legitimiert, Forschungsergebnisse durch Nicht-Publikation entweder als Herrschaftswissen zu nutzen oder der allgemeinen Diskussion zu entziehen, sofern sie inhaltlich nicht ins Konzept passen.

(3) Außerhalb gezielter Auftragsforschung erfolgt wissenschaftliche Politikberatung überwiegend im Rahmen von wissenschaftlichen Beiräten, Kommissionen und Instituten, die direkt oder indirekt an Regierung, Parlament oder Ministerien angebunden sind. Dies ist eine Institutionalisierung des Dialogs zwischen Wissenschaft und Politik: entweder auf Dauer oder spezifisch zu einer bestimmten Frage. In Deutschland sind in fast allen Ministerien wissenschaftliche Beiräte eingerichtet. Prominente Beispiele sind auch die in Österreich und Deutschland beim Bundeskanzler angesiedelten „Ethikkommissionen“, der deutsche Bericht der „Wirtschaftsweisen“ sowie der seinerzeit im Rahmen der österreichischen „Sozialpartnerschaft“ eingerichtete Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen.

(4) Von den oben genannten Formen versuchter oder tatsächlicher Politikberatung sind – zumindest analytisch - jene Fälle zu unterscheiden, in denen sich Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler nicht als Experten, sondern als Interessenvertreter an die Politik wenden. Denn im Bereich der Hochschul- und Forschungspolitik können die Beteiligten noch weniger als in den anderen Fällen ihre eigene Interessenlage völlig ausblenden. Davon mag es Ausnahmen geben. Aber im Regelfall sind Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler bei Stellungnahmen in diesem Bereich immer auch Lobbyisten in eigener Sache. Ihre Positionen und Ratschläge ähneln daher strukturell den Stellungnahmen von Bauern zur nationalen und europäischen Agrarpolitik bzw. den Erklärungen von Ärzten, Apothekern und Pharma-Herstellern zur Gesundheitspolitik.

Vom Sonderfall der Positionierung im Bereich der Hochschul- und Forschungspolitik lässt sich in den ersten drei skizzierten Fällen fragen:

Gibt es eine Verpflichtung der Wissenschaft, ihre Erkenntnisse der Politik und der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen und zu erläutern?

Welche Interessenkonflikte können sich für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler in der Rolle als Berater der Politik ergeben? Und: Besteht dabei eine nennenswerte Gefahr der Korrumpierung durch die Nähe zur Macht, durch persönliche Eitelkeiten oder durch erhoffte persönliche und institutionelle Vorteile?

Schließlich: Wer haftet für die gemachten Vorschläge und deren Konsequenzen? Gibt es hier eine geteilte wissenschaftliche, moralische und politische Verantwortung?

Ohne den Anspruch zu erheben, damit alle gestellten Frage beantworten zu können, sollen im Folgenden zwei praktische Anwendungsfälle näher untersucht werden. Denn zwei Mal haben in der jüngeren Vergangenheit in Europa bevölkerungswissenschaftliche Expertise und wissenschaftliche Politikberatung beim Zustandekommen zentraler migrationspolitischer Weichenstellungen eine Rolle gespielt: zum einen bei der Konzeption, Begründung und Beschlussfassung des österreichischen Aufenthaltsgesetzes von 1992, zum anderen im Bericht der von der deutschen Bundesregierung eingesetzten Zuwanderungskommission und dem durch sie angestoßenen Entwurf eines Zuwanderungsgesetzes von 2001. Beide Fälle werden im Folgenden kurz skizziert. Und es wird der Frage nachgegangen, welche Bedeutung demographische Prognose und wissenschaftliche Politikberatung in diesen beiden Fällen hatten.

### **3. Österreich**

#### **3.1 Der Anlass**

Anfangs führte ein Zufall Regie. Im Herbst 1988 veranstaltete der Verein für Socialpolitik, Deutschlands renommiertester Ökonomenverband, seine Jahrestagung an der Wirtschaftsuniversität Wien. Sie war dem Thema „Bevölkerungsökonomie“ gewidmet (Felderer 1989). Verantwortlich für das Programm zeichnete ein Österreicher, der in Köln lehrende Ökonomieprofessor Bernhard Felderer – inzwischen Direktor des Instituts für Höhere Studien in Wien. Dieser hatte die Idee, einen Landsmann, den damaligen Bundeskanzler Franz Vranitzky, um ein Grußwort zu bitten. Vranitzky war selbst Absolvent der Wirtschaftsuniversität Wien. Er verzichtete auf das angebotene Grußwort, wollte aber ein eigenes Referat zum Thema der Jahrestagung halten. Zur Ausarbeitung des Textes wurden ein Ökonom und ein Demograph hinzugezogen.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Beide sind inzwischen im Ausland tätig. Der Ökonom ist Vizepräsident der Europäischen Investitionsbank in Frankfurt, der Demograph Hochschullehrer an der Berliner Humboldt-Universität.

Im Ergebnis äußerte sich Österreichs Bundeskanzler vor den führenden Ökonomen des deutschen Sprachraums zu den damals schon absehbaren Problemen der Bevölkerungsentwicklung. Es ging in seinem Referat um demographische Alterung und Schrumpfung, um mögliche Konsequenzen für Arbeitsmarkt und Sozialstaat, um die Finanzierung der Alterspensionen sowie um geregelte Zuwanderung als eine von mehreren denkbaren Antworten auf die für die absehbare Zukunft abnehmende Zahl von Einheimischen.

Die im Referat angesprochenen weitreichenden Implikationen des demographischen Wandels für Wirtschaft und Gesellschaft bewogen den Bundeskanzler, das Thema „demographischer Wandel“ weiter zu verfolgen. Bereits Ende 1988 lud er zu einer Regierungsklausur in den niederösterreichischen Wallfahrtsort Maria Taferl. Nach dem Einleitungsreferat des Kanzlers (Vranitzky 1988) gab es nur einen einzigen Tagesordnungspunkt: Jedes Regierungsmitglied sollte berichten, welche Konsequenzen weiter steigende Lebenserwartung und anhaltend niedrige Kinderzahlen für den jeweils eigenen Zuständigkeitsbereich haben könnten. Und es sollte über mögliche Maßnahmen sowie über Gegenstrategien beraten werden. Erstmals wurde damals auf Regierungsebene unter dem Schlagwort „kompensatorische Migrationspolitik“ über Für und Wider einer kontrollierten Zuwanderung diskutiert.

Als Resultat der Regierungsklausur von Maria Taferl erwartete sich der Kanzler Reformanstöße für die einzelnen Ressorts, aber auch ein Kompetenzsignal insgesamt. In bewusstem Abstand zu den „Niederungen“ der Tagespolitik sollte demonstriert werden, dass die Regierung auch in der Lage war, Zukunftsfragen zu behandeln und anzupacken. Die später bei Sozialdemokraten und bürgerlich-konservativer ÖVP immer weniger beliebte große Koalition war damals erst zwei Jahre alt und mochte sich noch als Reformbündnis zur Lösung wichtiger Zukunftsfragen – von der Reform des Systems der Alterssicherung bis zur Gestaltung der Migrationspolitik – verstehen. Die absehbare Alterung und Schrumpfung der einheimischen Bevölkerung bot somit die Möglichkeit, weit über eine Legislaturperiode hinaus reichende Vorstellungen zu entwickeln und damit langfristige Handlungsfähigkeit zu suggerieren.

Damals – also Ende 1988 – ging es noch um die Frage: Wie viele und welche Zuwanderer braucht Österreich, um seine Einwohnerzahl und das Potenzial an erwerbsfähigen Personen aufrecht zu erhalten? Diese Fragestellung wurde durch die Ereignisse der Jahre 1989/90 rasch unaktuell. Ab 1990 rückte in Österreich und Deutschland eine ganz andere Frage in den Vordergrund: Wie viele zusätzliche Migranten werden aus Ostmitteleuropa und den Nachfolgestaaten der Sowjetunion zu uns kommen? Und: Wann ist die Aufnahmekapazität erschöpft? Bevölkerungsprognosen, die damals mit einer schon während der 1990er Jahre schrumpfenden Einwohnerzahl gerechnet hatten (z.B. Österreichische Raumordnungskonferenz 1990), waren durch die nach dem Fall des Eisernen Vorhangs einsetzenden Migrationsströme mit einem Schlag überholt.

### **3.2 Neue Prognosen und Vorschläge**

In dieser Situation beauftragte die Österreichische Raumordnungskonferenz – eine von Bund und Ländern getragene Institution für Forschung, Planung und Beratung im Bereich von Raumentwicklung, Regional- und Politikplanung – ein Team von Demographen (darunter auch den Autor dieses Beitrags) mit der Erstellung einer neuen Bevölkerungsprognose für Österreich und seine Regionen. Bei früheren Prognosen waren durchschnittliche Kinderzahl (Fertilität) und Lebenserwartung (bzw. Mortalität) variiert worden. Nun ging es in erster Linie um die Abschätzung zukünftiger Migration und ihrer Konsequenzen für die

Bevölkerungsentwicklung in Österreich. Dies war in den bis dahin gängigen Prognosen kein zentrales Thema gewesen.

Unsere damalige Bevölkerungsprognose (Fassmann et al. 1991) machte klar, dass die Schrumpfung der Einwohnerzahl Österreichs nicht zwangsläufige Folge der demographischen Entwicklung sein musste. Selbst wenn man einen deutlichen Anstieg der Kinderzahlen pro Frau für unwahrscheinlich hielt, blieb als Ausweg die kontrollierte Zuwanderung. Bereits eine Netto-Zuwanderung von 15.000 Personen reichte nach damaligen Berechnungen aus, um die Einwohnerzahl mindestens bis 2030 bei etwas über 8 Mio. zu stabilisieren.

Die Autoren der Prognose schlugen am Ende der Auftragsarbeit vor, Migration nach Österreich zukünftig weder einfach geschehen zu lassen noch aktiv zu verhindern. Statt dessen sollte eine aktive Migrationspolitik entwickelt werden, die sich auch am Vorbild so genannter „klassischer“ Einwanderungsländer orientiert. Das hieß: Jene Staaten Westeuropas – darunter Deutschland und Österreich –, die sich seit den 1960er Jahren zu De facto-Einwanderungsländern entwickelt hatten, sollten dazu übergehen, Zuwanderer nach bestimmten Kriterien auszuwählen und Zielgrößen festzulegen. Sie sollten die bereits vorhandenen beruflichen Qualifikationen der Zuwanderer optimal nutzen. Und sie sollten eine Integrationspolitik entwickeln, die der sozialen Marginalisierung von Migranten und ihren Kindern entgegenwirkt. Insgesamt ging es in den Empfehlungen darum, von einer ab 1989 durch Panikreaktionen und Krisenmanagement geprägten Setzung einzelner Maßnahmen zu einer sowohl an nationalen Interessen und demographischen Realitäten als auch an legitimen Ansprüchen der Migranten orientierten Politik zu kommen.

Gemeinsam mit den Ergebnissen der Studie zur demographischen Entwicklung Österreichs und dem möglichen Beitrag internationaler Wanderungen wurden unsere Vorschläge zur Migrationspolitik im April 1991 in einer Enquête im österreichischen Parlament vorgestellt. An der Veranstaltung nahmen der damalige Bundeskanzler Vranitzky, Parlamentspräsident Heinz Fischer, Abgeordnete aller im Parlament vertretenen Parteien, Vertreter der Bundesländer, Städte und Gemeinden sowie Repräsentanten mehrerer ostmitteleuropäischer Länder teil. Mitte Juli 1991 veranstaltete der Bundesminister des Inneren eine zweite Enquête, auf der die Ergebnisse der demographischen Prognose und unsere Vorschläge für eine aktive Migrationspolitik nochmals vorgestellt wurden. Im Anschluss legte das Innenministerium die weitere „Marschroute“ fest. Diese lautete: Verschärfung des Asylrechts angesichts einer rasch wachsenden Zahl von Asylbewerbern aus Ostmitteleuropa und dem Balkan; zeitgleich damit: Schaffung eines Zuwanderungsgesetzes zur Kanalisierung und aktiven Gestaltung zukünftiger Zuwanderung. Damit sollten potenzielle Zuwanderer auch davon abgehalten werden, einen Asylantrag zu stellen oder illegal einzureisen.

Eines darf in diesem Zusammenhang nicht übersehen werden: Die Kleinheit des Landes, die Konzentration der politischen Entscheidungsträger in der Bundeshauptstadt Wien und unsere langjährige Bekanntschaft und Gesprächsbasis sowohl mit einem Teil der politischen Akteure als auch mit einflussreichen Journalisten erleichterten die Propagierung und Umsetzung unserer Vorschläge. Es ließ sich – zumindest vorübergehend – ein punktueller Konsens über Inhalt und Gestalt eines österreichischen Zuwanderungsgesetzes herstellen.<sup>2</sup> Dieser punktuelle Konsens, dem sich das Gesetz verdankt, war allerdings nicht von einem

---

<sup>2</sup> Im Jahr 1995 wurden Heinz Fassmann und der Autor dieses Beitrags für ihre Vorarbeiten zum Österreichischen Aufenthaltsgesetz gemeinsam mit dem Preis der deutschen „Schader-Stiftung“ ausgezeichnet (Schader-Stiftung 1995). Diese Stiftung prämiiert einmal im Jahr eine wissenschaftliche Arbeit, die sich tatsächlich in die Praxis umsetzen ließ und/oder in der Praxis bewährte.

weiterreichenden Elitenkonsens über die Notwendigkeit und Nützlichkeit einer langfristig angelegten Migrationspolitik getragen.

### 3.3 Das Gesetz

Tatsächlich kam es in Österreich noch vor dem bundesdeutschen „Asylkompromiss“ zu einer drastischen Einschränkung des Asylrechts und der Anerkennungspraxis. Dazu wurde ein „beschleunigtes Verfahren“ ohne näheres Eingehen auf die angegebenen Fluchtgründe für Asylbewerber aus so genannten „sicheren“ Herkunftsländern eingeführt. Auch die Abschiebung oder Zurückschiebung in so genannte „sichere“ Transitstaaten wurde erleichtert. Im Gegensatz zur Bundesrepublik Deutschland entschloss sich Österreich allerdings auch den zweiten Schritt zu tun und als erster europäischer Staat internationale Zuwanderung mittels eines eigenen Gesetzes zu regeln. Obwohl eine präzisere Bezeichnung mit Rücksicht auf die damals vorherrschende öffentliche Meinung vermieden wurde, handelt es sich bei dem 1992 beschlossenen und 1993 in Kraft getretenen „Aufenthaltsgesetz“ de facto um ein Einwanderungsgesetz.

Ziel des Gesetzes war, wie in den Erläuterungen zum Gesetzentwurf nachzulesen: die „infolge zunehmender (welt-)wirtschaftlich bedingter Ost-West-, aber auch Süd-Nord-Wanderungen durchaus auch in Österreich feststellbare Zuwanderung von Ausländern zu steuern, quantitative und qualitative Kriterien für den Aufenthalt von Fremden festzulegen und die Umgehung von Einwanderungsvorschriften zu verhindern“. Damit hatte sich auch die Funktion des Gesetzes gegenüber den Intentionen des Jahres 1988/89 erkennbar verschoben. Ursprünglich sollte das geplante Gesetz die Voraussetzungen dafür schaffen, mittels einer „kompensatorischen“ Migrationspolitik einen Rückgang der Wohnbevölkerung, insbesondere der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zu verhindern. Zugleich sollte attraktiven Migranten die Niederlassung in Österreich erleichtert werden. Deshalb – so die Überlegung – sollte Zuwanderung quantitativ wie qualitativ durch Vorgaben gesteuert werden. Die diskutierten Auswahlkriterien und Niveaus der Netto-Zuwanderung waren als offensive Maßnahmen gedacht. Es ging dabei nicht so sehr um Obergrenzen, sondern eher um erwünschte Zielgrößen. Nach 1990 rückte ein anderes Ziel in den Vordergrund: Der damals vor allem aus Ostmitteleuropa einsetzende und für die Zukunft noch verstärkt erwartete „Migrationsdruck“ sollte begrenzt und kanalisiert werden. Die Intention der Abschreckung trat nun stärker in den Vordergrund.

Das Aufenthaltsgesetz und andere fremdenrechtliche Bestimmungen (die inzwischen im Fremdenrecht zusammengefasst sind) teilen potenzielle Zuwanderer in mehrere Gruppen. Bewilligungspflichtig ist die Zuwanderung von Personen, die nicht Staatsbürger eines EU/EWR-Staates sind. Sie benötigen eine Aufenthaltsbewilligung. Deren Zahl ist seit 1993 für Neuzuwanderer kontingentiert. Der Erstantrag muss vom Ausland aus gestellt werden. Personen, die erstmals aus einem Nicht-EU/EWR-Staat zuwandern wollen, unterliegen einem Auswahlverfahren. Unterschieden wurden anfangs folgende Gruppen:

- Hochqualifizierte und so genannte „Schlüsselkräfte“ sowie deren Familienangehörige,
- Angehörige von bereits legal in Österreich niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern,
- ausländische Studierende,
- Saisonarbeitskräfte,
- in Österreich geborene Kinder ausländischer Zuwanderer.

Sowohl die qualitative Steuerung durch konkrete Benennung einzelner Kategorien von Zuwanderern als auch die Festlegung der Obergrenzen erfolgt seither einmal pro Jahr durch

Verordnung der österreichischen Bundesregierung. Die Festlegung darf – wie im Gesetz vorgesehen – erst nach Konsultation mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen (in Österreich üblicherweise „Sozialpartner genannt“) sowie mit den Bundesländern erfolgen. Neben den Obergrenzen für einzelne Kategorien von Zuwanderern wird alljährlich auch ein Schlüssel für die Aufteilung der Neu-Zuwanderer aus Nicht-EU/EWR-Staaten nach Bundesländern beschlossen.

Ursprünglich war vorgesehen, für alle genannten Gruppen jährliche Obergrenzen festzulegen. 1995 gab Österreich allerdings den – ohnedies wenig aussichtsreichen und wahrscheinlich menschenrechtswidrigen – Versuch auf, die Zahl der im Inland geborenen ausländischen Kinder durch Kontingentierung der für sie vorgesehenen Aufenthaltsbewilligungen im Voraus zu beschränken. Aufenthaltsbewilligungen für im Inland geborene ausländische Kinder unterliegen seither keiner quantitativen Begrenzung mehr. 1999 wurde schließlich auch die bis dahin jährlich festgelegte Obergrenze für neu ins Land kommende ausländische Studierende abgeschafft. Nicht gelungen ist in Österreich bis heute die Zusammenführung von Aufenthaltsrecht und Arbeitserlaubnis. Für Bürger von Nicht-EU/EWR-Staaten bedeutet dies: Wer sich legal im Land aufhält, muss keineswegs legalen Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt haben. Denn der maximale Anteil legal beschäftigter Ausländer an allen Beschäftigten ist im Voraus limitiert. Im Kontingentierungssystem auf Basis des Ausländerbeschäftigungsgesetzes konkurrieren neu ins Land kommende Migranten mit jenen Ausländern, die schon länger da sind.

### **3.4 Politische Kontroversen**

Das Aufenthaltsgesetz von 1992 stellte zwar den mutigen Versuch dar, ein modernes Einwanderungsrecht und zugleich ein zukunftsweisendes Steuerungsinstrument zu schaffen. Allerdings fielen Beschlussfassung und Implementierung in eine Periode, in der sich xenophobe Tendenzen rasch verstärkten, die Zahl der Asylbewerber stieg und die Angst vor einer unkontrollierten Zuwanderung aus Ostmitteleuropa und Russland wuchs. Die Debatte wurde immer mehr durch die gestiegene Zahl rumänischer Asylbewerber und den großen Zustrom von Kriegsflüchtlingen und Opfern ethnischer Säuberungen aus Kroatien, Bosnien und dem Kosovo geprägt.

Einen Höhepunkt erreichte die Auseinandersetzung im Januar 1993, als in Österreich auf Antrag und mit starker Unterstützung der FPÖ das so genannte „Ausländer-Volksbegehren“ eingeleitet wurde, das ein Gesetz über einen fast völligen Zuzugsstopp zum Inhalt hatte. Fast 400.000 Personen (= 8% der Wahlberechtigten) unterstützten die Gesetzesinitiative mit ihrer Unterschrift. Als Antwort darauf demonstrierten am 23. Januar 1993 mehr als 500.000 Menschen auf dem Wiener Heldenplatz gegen die Intentionen dieses Volksbegehrens. Es war dies die bislang größte politische Manifestation seit Ende des Zweiten Weltkriegs.

Umfragen zeigten allerdings, dass die Zustimmung für die Ziele des Volksbegehrens deutlich über den Kreis der 400.000 unterstützenden Wahlberechtigten hinausging. In dieser Situation wurden Österreichs sozialdemokratischer Innenminister Franz Löschnak und sein politisch profiliertester Spitzenbeamter Manfred Matzka auf Regierungsseite zu „Garanten“ einer restriktiven Ausländer- und Asylpolitik, wie sie von der damals oppositionellen FPÖ besonders lautstark gefordert wurde. Diese restriktive Linie fand auch die Unterstützung von Arbeiterkammer und Gewerkschaften. Trotz seiner völlig anderen Rhetorik änderte sich in der Sache unter Löschnaks Nachfolger, dem zum linken Flügel der SPÖ zählenden Innenminister Caspar Einem (SPÖ) nichts am restriktiven Kurs in der Migrations- und Ausländerpolitik. Ein Anlauf Einems zur Liberalisierung einiger besonders restriktiver Bestimmungen des

geltenden Ausländerrechts scheiterte am Einspruch des Koalitionspartners ÖVP und an mangelnder Unterstützung in den Reihen der SPÖ. Während der Amtsperiode seines Nachfolgers Karl Schlögl (SPÖ) wurden solche Änderungen nicht einmal mehr erwogen.

Nach dem Wechsel von der großen Koalition (SPÖ-ÖVP) zu einer von FPÖ und ÖVP getragenen Regierung im Jahr 2000 wurde die Migrationspolitik erneut zum Gegenstand innenpolitischer Kontroversen. Schließlich hatte die FPÖ unter Jörg Haider ihren Wählerinnen und Wählern eine Null-Zuwanderung versprochen. Im Gegensatz dazu standen Innenminister Ernst Strasser (ÖVP) sowie Arbeits- und Wirtschaftsminister Martin Bartenstein (ebenfalls ÖVP) einer Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte zweifellos aufgeschlossener gegenüber als ihre beiden Amtsvorgänger. Dies führte Mitte 2001 zu einer Patt-Situation. Eine Zeit lang sah es so aus, als könnte sich die Bundesregierung für 2002 auf gar keine Obergrenzen des Familiennachzugs und der Arbeitsmigration (insbesondere des Zuzugs von höher Qualifizierten) einigen.

### **3.5 Fazit Österreich**

Den komparativen Vorteil, als erstes und lange Zeit einziges europäisches Land über ein modernes Zuwanderungsgesetz zu verfügen, konnte Österreich weder während der 1990er Jahre noch in der Gegenwart für sich nützen. Die kleinliche Auslegung etlicher Bestimmungen zuungunsten ausländischer Migranten, die fehlende Koppelung von Aufenthaltsrecht und Zugang zum Arbeitsmarkt sowie eine insgesamt eher auf Abschreckung gerichtete politische Rhetorik und administrative Praxis machten Österreich in diesem Zeitraum zu keinem bevorzugten Ziel attraktiver Migranten. Dennoch wuchs die Bevölkerung Österreichs in den 1990er Jahren um über 300.000 Personen. Nur ein geringer Teil des Zuwachses erklärt sich aus Geburtenüberschüssen. Der größere Teil geht auf das Konto von Wanderungsgewinnen. Neben nachziehenden Familienangehörigen und Asylbewerbern spielten dabei auch bosnische Kriegsflüchtlinge eine Rolle. Von ihnen hatte Österreich – gemessen an seiner Gesamtbevölkerung – in den Jahren 1993/94 mehr aufgenommen als alle anderen Staaten von EU und EWR. Und anders als in Deutschland wurden viele dieser Kriegsflüchtlinge nach Ende des Konflikts auch nicht wieder nach Hause geschickt, sondern konnten im Land bleiben.

Anders als vom Autor dieses Beitrags seinerzeit erwartet, führt die institutionalisierte Form der regelmäßigen Konsultationen zwischen Bund, Ländern und Sozialpartnern über Art und Ausmaß der geregelten Zuwanderung des jeweils nächsten Jahres nicht zur Herausbildung politisch-administrativer Routinen, durch welche dieser Bereich der tagespolitischen Polemik entzogen wäre. Das Gegenteil war und ist der Fall. Gerade weil Zusammensetzung und Obergrenzen zustimmungspflichtiger Zuwanderung jährlich für das jeweilige Folgejahr neu ausgehandelt werden müssen, bietet sich nun auch regelmäßig die Chance, das Verfahren publikumswirksam zu blockieren und den Eindruck zu erwecken, Null-Zuwanderung wäre sinnvoll und möglich. Vor allem die FPÖ machte davon in jüngerer Zeit erfolgreich Gebrauch.

Geburtenüberschüsse wird es in Österreich zukünftig kaum noch geben. Viel eher ist ein Geburtendefizit zu erwarten. Bei der Präsentation erster Ergebnisse der Volkszählung 2001 verwies Ewald Kutzenberger, Generaldirektor der Statistik Austria, daher auf die Perspektive, die absehbare demographische „Lücke“ wenigstens teilweise durch Migration zu kompensieren. Der bei der Präsentation ebenfalls anwesende Bundeskanzler Wolfgang Schüssel (ÖVP) widersprach dieser Vorstellung sehr deutlich: Durch die großzügige Familienpolitik der amtierenden Regierung werde es zukünftig erst gar nicht zu einem

ausgeprägten Geburtendefizit kommen. Dass der zukünftige Geburtenrückgang eine Spätfolge der seit den 1970er Jahren niedrigen Geburtenzahlen und einer dadurch rückläufigen Zahl potenzieller Eltern ist, war dem amtierenden Kanzler nicht bewusst. Damit ist klar: Die Regierungsklausur des Jahres 1988 in Maria Taferl entfaltete keine Langzeitwirkung. Die in der Folge entstandenen demographischen Prognosen bahnten zwar der Formulierung und Durchsetzung des Aufenthaltsgesetzes von 1992 den Weg. Sie erzielten aber ebenfalls keinen darüber hinausgehenden nachhaltigen Aufklärungseffekt. Anders ist es nicht zu erklären, dass es Ende 2001 Spitzenpolitiker gibt, die im Ernst annehmen, die Zahl der in Österreich lebenden Menschen und insbesondere die Zahl der Personen im Erwerbsalter könne auch ohne Zuwanderung stabil bleiben. Auffällig ist auch, dass bislang nicht einmal Spitzenvertreter der österreichischen Wirtschaft diesem Trugschluss öffentlich widersprochen.

## **4. Deutschland**

### **4.1 Ausgangslage**

In Deutschland war die Ausgangslage noch ungünstiger als in Österreich. Sowohl in der Regierungszeit Helmut Schmidts als auch während der Amtszeit Helmut Kohls war bei vielen Gelegenheiten laut und deutlich verkündet worden: „Deutschland ist kein Einwanderungsland!“ Mit der Realität der Zahlen hatte dies wenig zu tun, viel hingegen mit dem Selbstverständnis des Landes als Ethnonation. Zuwanderung galt daher als Ausnahme, nicht als Regelfall, und Migranten eher als Störfaktor. Auch nach der Wende von einer konservativ-liberalen Regierung unter Helmut Kohl (CDU) zu einer rot-grünen Regierung unter Gerhard Schröder (SPD) änderte sich die Tonlage anfangs nur wenig. Zwar packte die rot-grüne Regierung als eines ihrer ersten Vorhaben die längst überfällige und von der Vorgängerregierung verschleppte Reform des Staatsbürgerschaftsrechts an. Doch zugleich verkündete Bundesinnenminister Otto Schily (SPD, früher Grüne) Ende 1998, bei der Zuwanderung sei die Grenze der Belastbarkeit des Landes erreicht, wenn nicht sogar schon überschritten. Das hätte sein Vorgänger Manfred Kanther (CDU) auch nicht drastischer formulieren können.

### **4.2 Der Anlass**

Nachdem die Unterschriftenkampagne von CDU und CSU gegen die Reform des Staatsbürgerschaftsrechts von rund fünf Millionen Stimmbürgern unterstützt worden war und darüber im Frühjahr 1999 offensichtlich die rot-grüne Mehrheit im Bundesland Hessen verloren ging, rechnete kaum noch jemand mit einer migrationspolitischen Offensive der seit November 1998 amtierenden rot-grünen Bundesregierung. Dennoch entstand ganz unerwartet Handlungsbedarf: Wegen des Booms in der Internet-Branche und im Bereich der Telekommunikation fehlte es 1999/2000 europaweit und somit auch in Deutschland an IT-Spezialisten und Softwareentwicklern. Auf Drängen der betroffenen Branchen verkündete Bundeskanzler Gerhart Schröder daraufhin im Februar 2000 in seiner Rede zur Eröffnung der weltweit größten Computermesse CeBit in Hannover – abweichend vom vorher an die Presse verteilten Redetext – Folgendes: Deutschland werde im Ausland 20.000 Computer- und Softwareexperten anwerben. Ihnen wurden fünf Jahre Aufenthalt auf Basis der so genannten deutschen „Green Card“ zugesichert.

### **4.3 Die Zuwanderungskommission und ihre Vorschläge**

Als Folge der Ankündigung Bundeskanzler Schröders auf der CeBit entwickelte sich – für die meisten völlig unerwartet – in Deutschland eine breite Debatte über Notwendigkeit, Nutzen

und Nachteile verstärkter Arbeitsmigration. Eine Ursache dafür dürfte die deutsche Pensionsreform des Jahres 2000 gewesen sein. Sie eröffnete der jüngeren Generation erstmals die klare Perspektive niedrigerer staatlich garantierter Pensionen. Und sie führte einem großen Kreis erwachsener Beitragszahler auch deutlich vor Augen, dass die Höhe der eigenen materiellen Absicherung im Alter pensionsrechtlich zwar von Höhe und Dauer der eigenen Beiträge, faktisch aber vor allem von der zukünftigen Zahl der Beschäftigten und Beitragszahler abhängt. In diesem Zusammenhang erschien die Zuwanderung von Arbeitskräften auch manchen Skeptikern in einem anderen Licht.

Verstärkt wurde die Debatte durch das Engagement von Kirchen, Migrantenverbänden und Ausländerbeauftragten, aber auch einiger Industriebetriebe und praktisch aller Wirtschaftsverbände, die mit Nachdruck für eine Liberalisierung und Modernisierung der deutschen Migrationspolitik eintraten. Hinzu kamen Initiativen des für Migrationsfragen mit zuständigen Innen- und Justizkommissars der EU, António Vitorino. Auch er forderte eine europaweite Öffnung gegenüber einer größeren Zahl von Migranten, um den sonst drohenden Bevölkerungsrückgang und einen möglichen Arbeitskräftemangel innerhalb der EU abzuwenden. Dazu liegt inzwischen auch ein Richtlinienvorschlag in Form einer Mitteilung der EU-Kommission an die Mitgliedsstaaten vor.<sup>3</sup> Schließlich wurde einer wachsenden Zahl von Meinungsmachern und Entscheidungsträgern klar, dass sich Deutschland – ob es will oder nicht – in einer Konkurrenzsituation mit anderen westlichen Industrienationen befindet, wenn es um die Rekrutierung begabter Studierender und leistungsfähiger Arbeitskräfte geht.

Als Reaktion auf die unerwartete Migrationsdebatte des Jahres 2000 setzte Bundesinnenminister Otto Schily (SPD) in Absprache mit Bundeskanzler Schröder und den Grünen im Sommer 2000 eine unabhängige Zuwanderungskommission unter Vorsitz der prominenten CDU-Politikerin Rita Süssmuth ein. Zu Kommissionsmitgliedern wurden hochrangige Vertreter aus Politik, Arbeitgeberorganisationen, Gewerkschaften, Kirchen und Kommunen sowie zwei Wissenschaftler berufen, darunter der Autor dieses Beitrags. Dies war zweifellos ein kluger Schachzug. Endeten die Beratungen im Dissens, dann waren die frühere Bundestagspräsidentin Rita Süssmuth und die anderen Kommissionsmitglieder bei dem Versuch gescheitert, für die Bundesrepublik Deutschland ein modernes Zuwanderungsrecht zu konzipieren. Hatte die Kommission Erfolg, war dies klarerweise auch ein Erfolg des Kanzlers und seines Innenministers sowie ein Nachweis für die Bereitschaft der rot-grünen Bundesregierung, notwendige und überfällige Modernisierungen auf den Weg zu bringen.

Einfluss auf die Beratungen der Süssmuth-Kommission hatten zweifellos zwei in der Kommission verteilte Publikationen (Münz et al. 1999, Münz/Ulrich 2000) sowie ein Referat des Autors vor den Kommissionsmitgliedern über die zukünftige demographische Alterung und Schrumpfung Deutschlands.<sup>4</sup> Dabei stellte sich heraus, dass die unter Experten längst diskutierte, bei entsprechender Aufbereitung der demographischen Daten aber auch für interessierte Laien inzwischen unübersehbare demographische Entwicklung in ihrer Dynamik vielen Kommissionsmitgliedern so noch gar nicht bewusst gewesen war. Darüber hinaus erfolgte während der Abfassung des Berichts eine fachliche Zuarbeit des Autors und seiner Mitarbeiter in demographischen Fragen. Von Einfluss waren darüber hinaus eine Reihe externer Gutachten, die die Kommission kurzfristig an Juristen, Ökonomen, Bevölkerungs- und Sozialwissenschaftler vergab. Die meisten Gutachter sowie etliche andere Experten wurden auch zu Anhörungen geladen. Im Bericht der Kommission nehmen sowohl die

---

<sup>3</sup> Vorschlag einer Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Tätigkeit (Brüssel, Juli 2001).

<sup>4</sup> Ein Teil der Präsentationsfolien dieses Referats findet sich in überarbeiteter Form als Abbildungen im zweiten Kapitel des Berichts der Unabhängigen Kommission Zuwanderung (2001, vgl. S. 27ff und S. 68f).

demographischen Argumente und deren Visualisierung als auch die ökonomischen Gründe, die für geregelte Zuwanderung sprechen, relativ breiten Raum ein.

Eine wesentliche Funktion der so genannten Süssmuth-Kommission war es, abseits tagespolitischer Auseinandersetzungen einen deutschen Elitenkonsens über die Nützlichkeit zukünftiger Zuwanderung, insbesondere der Zuwanderung qualifizierter und attraktiver Migranten sowie über die Notwendigkeit verstärkter Integrationsbemühungen befördert zu haben. Schon die Einberufung dieser Kommission durch Bundesinnenminister Schily führte zur Gründung von Parallelkommissionen mit ähnlicher Bezeichnung durch CDU, CSU, die Grünen, die beiden großen christlichen Kirchen und den Deutschen Gewerkschaftsbund. Durch die erbetene wie auch spontan oder interessengebunden erfolgte Zuarbeit von Wissenschaft und Verbänden, durch Anhörungen mit rund 200 Politikern, Experten und Interessenvertretern, aber auch durch vorab publizierte sowie unter der Hand weitergegebene Zwischenergebnisse der Süssmuth-Kommission, die rasch in den Leitartikeln überregionaler Medien sowie in Entschliefungen der Parallelkommissionen ihren Niederschlag fanden, wirkte die Arbeit der Kommission als Katalysator einer breiten Debatte unter den politischen, wirtschaftlichen und religiösen Eliten der Bundesrepublik.

Es wäre daher verfehlt, in der Süssmuth-Kommission bloß ein Instrument der deutschen Bundesregierung zu sehen. Dies lag nicht nur an der Herkunft der Kommissionsmitglieder, die wesentliche Teile des politischen Spektrums, der organisierten ökonomischen Interessen, der Religionsgemeinschaften und der Zivilgesellschaft repräsentierten. Es lag auch an der Fähigkeit der Kommission, es nicht mit der Diagnose und Prognose demographischer, wirtschaftlicher und arbeitsmarktrelevanter Trends bewenden zu lassen, sondern weitgehend konsensuell zu klaren und begründeten Vorschlägen einer neuen Migrations- und Integrationspolitik zu kommen. Dabei stützte sich die Kommission nicht nur auf das institutionelle Gewicht ihrer Mitglieder, sondern auch auf die bereits genannten Experten und Gutachter, Praktiker und Vertreter von Migrantengruppen. Die Süssmuth-Kommission setzte damit binnen eines Jahres für die Bereiche von Migration und Integration politisch mehr in Bewegung als die über drei Legislaturperioden amtierende Enquête-Kommission „Demographischer Wandel“ des deutschen Bundestags, die sich seit Beginn der 1990er Jahre mit ähnlichen Fragen befasst.

Anfang Juli 2001 präsentierte die Zuwanderungskommission unter Vorsitz von Rita Süssmuth (CDU) ihre Empfehlungen (Unabhängige Kommission Zuwanderung 2001). Und die waren eindeutig. Deutschland braucht ein modernes Einwanderungsrecht, eine Öffnung gegenüber Hochqualifizierten und Existenzgründern, klarere Kriterien für Anwerbung, Auswahl und Aufnahme attraktiver Migranten, straffere Asylverfahren, aber auch bessere Voraussetzungen und konkrete Maßnahmen zur Integration jener Zuwanderer, die für längere Zeit oder auf Dauer ins Land kommen. Und – so die Überlegungen der Süssmuth-Kommission – wenn ihnen das Zielland eine klare und faire Perspektive bietet, darf es von Zuwanderern auch entsprechende Integrationsleistungen erwarten: zum Beispiel, dass sie die deutsche Sprache erlernen. Die Vorschläge der christdemokratischen Zuwanderungskommission unter Vorsitz des saarländischen Ministerpräsidenten Peter Müller und jene des DGB unterschieden sich nur in Details von jenen der Süssmuth-Kommission.

Bereits Anfang August 2001 veröffentlichte Bundesinnenminister Schily einen Gesetzesvorschlag, der sich in allen wesentlichen Punkten auf die Vorschläge der Zuwanderungskommission stützte, allerdings die Asylgründe und das Nachzugsalter minderjähriger Kinder restriktiver fasste. Kritik an Schilys Entwurf kam sowohl von CDU und CSU als auch vom bündnisgrünen Koalitionspartner und von den Kirchen. Mit den

Grünen einigte sich der Innenminister nach mehrwöchigen Verhandlungen auf einen Kompromiss, der näher an den Vorschlägen der Zuwanderungskommission lag und den das Bundeskabinett am 7. November 2001 billigte. Dieser Entwurf wurde im Dezember 2001 und im Januar 2002 vom Deutschen Bundestag beraten. Gleichzeitig bemühte sich Bundesinnenminister Otto Schily um die Zustimmung einzelner Bundesländer – namentlich die rot-schwarz regierten Länder Brandenburg und Bremen sowie das vom CDU-Ministerpräsidenten Peter Müller<sup>5</sup> regierte Saarland – um für das Zuwanderungsgesetz auch im Bundesrat, der Länderkammer des Deutschen Parlaments, eine Mehrheit sicherzustellen.

#### **4.4 Das deutsche Zuwanderungsgesetz**

Vom Kabinett beschlossen wurde der Entwurf eines umfassenden Zuwanderungs- und Integrationsgesetzes, das zentrale Bereiche des Ausländerrechts, des Asylrechts und des Zugangs von Ausländern zum Arbeitsmarkt, das Integrationsangebot an, aber auch die Pflichten von Zuwanderern neu regeln soll (vgl. dazu ausführlich Bade und Münz 2002).

Das neue Zuwanderungsgesetz unterscheidet zukünftig nach Ziel und Zweck der beabsichtigten Immigration. Für Bürger anderer EU- und EWR-Staaten gilt Freizügigkeit. Sie dürfen in Deutschland ihren Wohnsitz nehmen und arbeiten. Bei Angehörigen von Drittstaaten wird zwischen der Arbeitsmigration, der Zuwanderung zwecks Studium und Ausbildung, dem Familiennachzug und der Einreise aus humanitären Gründen unterschieden (Bundesminister des Inneren 2001).

Ein Kernstück der Reform ist die Zusammenführung von Arbeitserlaubnis und Aufenthalt sowie die radikale Vereinfachung und Reduzierung der Aufenthaltstitel: Bisher gab es fünf verschiedene Aufenthaltstitel. In Zukunft wird es nur noch eine befristete (und verlängerbare) Aufenthaltserlaubnis sowie das Recht auf unbefristete Niederlassung geben. Wer legal ins Land kommt und kein Asyl beantragt, erhält damit einen klaren Planungshorizont und im Regelfall auch den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt. Eine klare Verbesserung bedeutet dies sowohl für nachziehende Familienangehörige als auch für den Großteil jener rund 250.000 bloß „geduldeten“ Ausländer, die derzeit am Rande der Legalität und damit ohne Integrationsperspektive im Land leben. Denn „Duldung“ bedeutete ja bloß, dass die drohende Abschiebung vorübergehend ausgesetzt war. Hinzu kommen zwei bürokratische Vereinfachungen: Bürger anderer EU-Staaten müssen sich zukünftig überhaupt keine Aufenthaltserlaubnis mehr besorgen. Und Bürger aus Drittstaaten benötigen neben der Aufenthaltserlaubnis keine gesonderte Arbeitserlaubnis mehr.

Ein weiteres Kernstück ist die vorgesehene Integrationsvereinbarung. Ausländische Zuwanderer sollen Anspruch auf einen Deutschkurs sowie Orientierungskurse zu Kultur, Geschichte, Verfassung und Rechtsordnung Deutschlands haben. Zugleich sollen Bürger von Nicht-EU/EWR-Staaten, die bei der Einreise noch nicht Deutsch können, zum Besuch eines Deutschkurses verpflichtet werden. Gleiches soll rückwirkend für jene gelten, die noch keine sechs Jahre im Land sind und nicht ausreichend Deutsch sprechen. Daran knüpfen sich positive wie negative Konsequenzen: Wer die Kurse nicht oder nicht erfolgreich absolviert, muss der Ausländerbehörde Rechenschaft ablegen. Später kann es Probleme geben, wenn die Aufenthaltserlaubnis verlängert werden muss. Wer die Kurse hingegen mit Erfolg besucht, soll schon nach sieben Jahren eingebürgert werden können.

---

<sup>5</sup> Die Bemühungen konzentrierten sich nicht zufällig auf drei nicht rot-grün regierte finanzschwache Länder, denen bestimmte „Gegengeschäfte“ angeboten werden konnten sowie speziell auf das Saarland und dessen Regierungschef Peter Müller die parteiinterne Zuwanderungskommission der CDU geleitet hatte, welche zu recht ähnlichen Schlüssen und Empfehlungen gekommen war wie der Süßmuth-Kommission.

Ausdrücklich erwünscht ist die Zuwanderung von Hochqualifizierten und von Existenzgründern. Sie soll nicht durch Vorgabe einer Obergrenze limitiert werden. Attraktive Migranten sollen sofort das Recht auf dauernde Niederlassung erhalten. Für andere Arbeitsmigranten soll ein Auswahlverfahren nach Punktesystem geschaffen werden. Neben entsprechenden beruflichen Fähigkeiten würden dann Alter, allgemeine Qualifikation und Sprachkenntnisse eine Rolle spielen. Überdies sollen Bewerber aus zukünftigen EU-Mitgliedsländern bevorzugt werden können. Damit ließe sich auch die geplante siebenjährige Übergangsfrist flexibler gestalten, während der Bürger zukünftiger ostmitteleuropäischer EU-Staaten keinen freien Zugang zum deutschen und westeuropäischen Arbeitsmarkt haben.

Verbesserungen sind für ausländische Studierende an deutschen Hochschulen vorgesehen. Sie dürften nach Studienabschluss in Deutschland arbeiten, sofern die Arbeitsmarktverwaltung zustimmt. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang auch das Recht, nach Ende des Studiums in Deutschland bleiben zu dürfen, um sich einen Arbeitsplatz zu suchen.

Umstritten war und ist der Familiennachzug. CDU und CSU forderten zuletzt, dass Kinder nur bis zum sechsten Lebensjahr zu ihren Eltern nach Deutschland kommen dürfen. Schilys erster Entwurf sah ein Höchstalter von 12 Jahren vor. Im Regierungsentwurf liegt die Grenze im Regelfall bei 14 Jahren. Wer ausreichend Deutsch kann oder zusammen mit den Eltern einreist, soll bis zum Alter von maximal 18 Jahren nachkommen dürfen. Ausnahmen soll es auch für die Kinder von Hochqualifizierten geben. Noch unklar ist, welches Höchstalter die Verfassungsrichter im wahrscheinlichen Fall einer Klage aus dem in der deutschen Verfassung („Grundgesetz“) verankerten Schutz des Familienlebens ableiten werden. Klar ist jedoch die Intention: Wer als Kind früher nach Deutschland kommt, hat bessere Integrationschancen.

Relativ unumstritten ist der Wunsch nach rascheren Asylverfahren. Die Regierungsvorlage setzt auf eine Reihe von Maßnahmen, deren Wirksamkeit sich erst in der Praxis herausstellen kann. Zugleich sieht der Regierungsentwurf beim Asyl eine generelle Befristung vor. All jene, die auf Basis der Genfer Konvention neu als Flüchtlinge anerkannt werden (so genanntes „kleines Asyl“)<sup>6</sup> oder Abschiebeschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention erhalten, sollen erst nach drei Jahren ein dauerndes Aufenthaltsrecht bekommen – und zwar nur dann, wenn sich die Verhältnisse im Herkunftsland nicht entscheidend verbessert haben. Schon zuvor dürfen sich diese Flüchtlinge allerdings um einen Arbeitsplatz in Deutschland bemühen. Um den bürokratischen Aufwand zu minimieren, soll nach Ablauf der Frist nicht im Einzelfall, sondern summarisch nach Herkunftsländern entschieden werden. Damit droht allerdings eine Reihe von Härtefällen.

Umstritten ist in Deutschland der Schutz vor geschlechtsspezifischer und vor nichtstaatlicher Verfolgung. Nach herrschender Rechtsprechung gibt es dafür in Deutschland – im Gegensatz zu anderen EU-Staaten – kein politisches Asyl. Nach dem nun vorliegenden Gesetzesentwurf wird dies so bleiben. Aber anerkannte Opfer geschlechtsspezifischer und nichtstaatlicher Verfolgung sollen ein befristetes Aufenthaltsrecht erhalten, sobald die „Duldung“ abgeschafft wird. Damit wird der Zugang zum Arbeitsmarkt, aber auch ein Zuschuss zum Lebensunterhalt in Höhe der Sozialhilfe möglich. Wer hingegen das Asylverfahren in die Länge zieht, soll – anders als bisher – auch nach drei Jahren keine Sozialhilfe beantragen dürfen.

---

<sup>6</sup> Eine bessere Rechtsstellung haben jene, die auf Basis des deutschen Grundgesetzes (Art. 16a) Asyl erhalten (so genanntes „großes Asyl“).

Kein Aufenthaltsrecht aus humanitären Gründen soll es zukünftig für jene geben, die bestehende Ausreisehindernisse selbst verursachen – etwa durch Vernichtung des Reisepasses und durch Verschleierung der eigenen Identität oder Staatsbürgerschaft. Wer dazu falsche Angaben macht, soll nun bestraft werden können. Der Entwurf sieht überdies vor, ausreisepflichtige Ausländer zukünftig in Heimen unterzubringen. Sie hätten dann einen ähnlichen Status wie jetzt die Asylbewerber.

#### **4.5 Fazit Deutschland**

Deutschland wird im 21. Jahrhundert stärker als bisher auf Zuwanderung angewiesen sein. Dies ist Resultat der ökonomischen Globalisierung. Weltweit tätige deutsche Firmen werden nicht nur inländische Arbeitskräfte beschäftigen. Und der Bedarf an Zuwanderern ergibt sich auch aus der demographischen Entwicklung. Denn jedes Jahr sterben in Deutschland mehr alte Menschen, als dort Kinder zur Welt kommen. Und ab dem Jahr 2006 wird die Zahl der älteren Erwerbstätigen, die den Arbeitsmarkt verlassen, jedes Jahr größer sein als die Zahl der Jungen, die mit frischem Wissen neu ins Berufsleben eintreten.

Der vom Bundeskabinett beschlossene Vorschlag eines Zuwanderungs- und Integrationsgesetzes öffnet – anders als dies mehrere Politiker von CDU und CSU behaupteten – potenziellen Einwanderern keineswegs Tür und Tor. Aber er bietet die Chance, dass Deutschland das modernste und flexibelste Einwanderungsrecht Europas bekommt. Ein solches Instrument könnte Deutschland gut gebrauchen, da sich die Konkurrenz zwischen den Industriestaaten um qualifizierte und arbeitsfähige Migranten weiter verstärken wird. Und der Nutzen der vorgesehenen Integrationsmaßnahmen liegt ebenfalls auf der Hand. Bedauerlich bleibt allerdings, dass Schilys Entwurf nach den Terroranschlägen des 11. September zuerst zurückgestellt wurde und dann das Kabinett erst gemeinsam mit einem Paket von Anti-Terror-Maßnahmen passieren konnte. Damit bleibt es für viele bei dem Verdacht, Migration habe etwas mit Unsicherheit zu tun und Zuwanderer wären letztlich doch unzuverlässige Zeitgenossen. Aber kaum jemand spricht offen aus, welchen Nachteilen und Gefahren wir als Mitglieder einer alternden und schrumpfenden Gesellschaft ohne Zuwanderung ausgeliefert wären.

#### **Literatur**

Angenendt, Steffen (2002): Einwanderungspolitik und Einwanderungsgesetzgebung in Deutschland 2000-2001. In: Klaus Bade, Rainer Münz (Hg.): Migrationsreport 2002, Frankfurt/M.-New York, S. 23-45 (Campus Vlg.).

Bundesminister des Inneren (2001): Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz, ZuwG), Berlin

Bade, Klaus; Rainer Münz, Hg. (2002): Migrationsreport 2002, Frankfurt/M.-New York (Campus Vlg.).

Fassmann, Heinz; Peter Findl, Rainer Münz (1991): Die Auswirkungen der internationalen Wanderungen auf Österreich. Szenarien zur regionalen Bevölkerungsentwicklung 1991-2030, Wien (ÖROK).

Felderer, Bernhard (Hg.) (1989): Bevölkerungsökonomie, Berlin (Duncker & Humblodt).

Münz, Rainer; Ralf Ulrich (2000): Migration und zukünftige Bevölkerungsentwicklung in Deutschland. In: Klaus Bade, Rainer Münz (Hg.): Migrationsreport 2000, Frankfurt/M.-New York, S. 23-58 (Campus Vlg.).

Münz, Rainer; Wolfgang Seifert, Ralf Ulrich (1999): Zuwanderung nach Deutschland, Frankfurt/M.-New York (Campus Vlg., 2. erw. Auflage).

Österreichische Raumordnungskonferenz (1990): ÖROK-Bevölkerungsprognose II, Neudurchrechnungen 1981-2011 (Gutachten des ÖIR, bearbeitet von M. Sauberer und A. Spitalsky), Wien (ÖROK).

Schader-Stiftung (1995): Preis der Schader-Stiftung „Gesellschaftswissenschaften im Praxisbezug“ – Preis `95. Darmstadt.

Statistisches Bundesamt (2000): Bevölkerungsentwicklung bis zum Jahr 2050. Ergebnisse der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.

Unabhängige Kommission Zuwanderung (2001): Zuwanderung gestalten – Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung. Berlin.

Vranitzky, Franz (1988): Die zukünftige Bevölkerungsentwicklung als politische Herausforderung. In: Demographische Informationen 1988/89, S. 3-6.