

Ein neues Konzept der Zuwanderung für Deutschland und Europa

I. Deutschland: eher Auswanderungsland

Deutschland ist, so merkwürdig dies im Jahre 2016 klingt, immer noch ein Auswanderungs- und weniger ein Einwanderungsland. Das ist problematisch, da die Bevölkerung immer schneller überaltert. Sollen die Sozialsysteme in Deutschland nicht zusammenbrechen, so müssen bis 2050 jährlich zwischen 300.000 bis 500.000 Menschen aus Nicht-EU-Staaten zu uns kommen.¹ Davon sind wir meilenweit entfernt. Der Migrationsbericht 2013² zeigt, dass im Jahre 2008 55.000 Menschen mehr ausgewandert, als zugewandert sind – auch im Jahre 2009 gab es einen negativen Wanderungssaldo von ca. 12.000 Menschen. In den Jahren danach (bis 2013) sind Jahr für Jahr ca. 20.000 mehr Deutsche fort-, als zugezogen. Im gleichen Zeitraum hat es bei den Ausländern eine Umkehrung gegeben. Während im Jahre 2009 ca. 600.000 Ausländer zuwanderten, waren es im Jahre 2013 ca. 1,1 Millionen, während umgekehrt 450.000 fortzogen – der Wanderungsgewinn lag bei ca. 450.000 Menschen. Dabei ist zu beachten, dass die Zuwanderer zu über 75% aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union kommen – die Allermeisten, ca. 200.000 im Jahre 2013 aus Polen. Deutschland war in den letzten 20 Jahren also eher ein Auswanderungs- denn ein Einwanderungsland.

Das ist übrigens für Deutschland gar nichts Neues, im frühen 19. Jahrhundert sind rund 8 Millionen Deutsche allein in die USA ausgewandert. Die letzte Auswanderungswelle des 20. Jahrhunderts fand in den 1950er Jahren statt. Viele der Flüchtlinge und Vertriebenen aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten wanderten in Richtung Übersee aus – ihr Anteil bei den Auswanderern betrug 33%, fast doppelt so viel wie ihr Bevölkerungsanteil in der Bundesrepublik Deutschland (18%).³

¹ Die Zeit v. 6.8.2015 (Nr. 32), S. 1 unter Hinweis auf eine im März 2015 veröffentlichte Studie des Institutes für Arbeitsmarkt und Berufsforschung.

² Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 1/2014, S. 1 (Zentrale Ergebnisse).

³ Klaus Bade, Von der Arbeitswanderung zur Einwanderungsgesellschaft, ZAR 2010, S. 7, 9.

II. Zahlen – Daten – Fakten

Und noch etwas dürfte überraschen: Es gab bis 2014 weniger Asylbewerber als Anfang der 1990er Jahre. 1992 wurden Anträge für 438.191 Personen gestellt.⁴ Im Jahre 2014 waren es weniger als die Hälfte, nämlich 155.427 Erstanträge.⁵ Die Zahl der Asylanträge hat allerdings im Jahre 2015 gegenüber 2014 deutlich zugenommen. So wurden allein im April 2015 beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge insgesamt 27.178 Asylanträge gestellt. Das bedeutet einen Anstieg von 136,3% gegenüber dem Vorjahresmonat April 2014. Besonders bedeutsam ist die Tatsache, dass mehr als 50% aller Asylanträge von Staatsangehörigen der Westbalkanstaaten (Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien) gestellt wurden. Diese Zahlen erklären die Debatte darüber, ob es sich bei den Westbalkanstaaten nicht möglicherweise um sichere Herkunftsländer (Art. 16a Abs. 3 GG) handelt.

Es wird nämlich vermutet, dass ein Ausländer aus einem solchen Staat nicht verfolgt wird, solange er nicht Tatsachen vorträgt, die die Annahme begründen, dass er entgegen dieser Vermutung politisch verfolgt wird (Art. 16a Abs. 3 GG). Diese Vermutung sollte um eine (wie unten gezeigt wird) umgekehrte Vermutung ergänzt werden, wonach Menschen aus bestimmten Ländern, in denen die politische Verfolgung mit Händen zu greifen ist, den Asylstatus bis zum Beweis des Gegenteils im Verfahren genießen. Beide Vermutungen zusammen würden das Asylverfahren erheblich entlasten. Würde man dieser Doppelvermutung des Asylrechts das unten zu entwickelnde Konzept der bedarfsorientierten Zuwanderung hinzufügen, so würden sich viele der derzeit diskutierten Probleme der Zuwanderung und des Asylrechtes nicht mehr stellen. Vor allem würde es für Deutschland und Europa klar werden, auf welche Wachstums- und Innovationspotenziale wir heute, durch ein völlig veraltetes Asyl- und Zuwanderungsrecht, verzichten.

⁴ von Pollern, Die weltweite Entwicklung von Flüchtlings- und Asylbewerberzahlen in den Jahren 2009-2013, ZAR 2013, S. 420.

⁵ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Asylgeschäftsstatistik für den Monat November 2014.

Die Unterstützungszahlungen für Asylbewerber, die man im Amtsdeutsch Regelleistungen nennt, betragen im Jahre 1994 2,8 Milliarden Euro. 2010/11 waren diese Ausgaben auf ca. 0,8 Milliarden Euro gesunken.⁶

Wenn man sich die Zahlen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, beispielsweise aus dem Jahre 2013, anschaut, dann steht fest, dass in Deutschland europaweit die meisten Anträge auf Asyl gestellt wurden, nämlich 126.995 (2014: 173.000).⁷ Aber es steht auch fest, dass Deutschland mit Abstand das bevölkerungsreichste Land in Europa ist. Betrachtet man die Asylbewerberzugänge einmal aus der Pro-Kopf-Perspektive, so sehen die Dinge anders aus. Auf 1.000 Einwohner im Jahre 2013 kamen in Schweden die meisten Antragssteller (5,7), das heißt Schweden trug pro Kopf betrachtet die größte Last in Europa. Dichtauf folgte – man glaubt es kaum – die kleine Insel Malta. Dort lag der Anteil bei 5,4 Asylbewerbern pro 1.000 Maltesern. In Deutschland, dem zugangsstärksten Asylantragsland, lag die Pro-Kopf-Belastung gerade mal bei 1,6. Deutschland belegte damit in Europa den zehnten Platz.⁸ Für 2014/2015 dürfte sich die Belastung verschieben, aber nach Tsunami oder Überforderung der drittgrößten Wirtschaftsmacht der Welt klingt das nicht.

Was also ist los in den Köpfen der Deutschen? Woher kommt die Angst vor der Überfremdung, verbunden mit dem kollektiven Augenverschließen vor den Zahlen, Daten und Fakten, die genau das Gegenteil belegen?

III. Die Gastarbeitererfahrungen

Oft wird in diesem Zusammenhang auf die Erfahrungen hingewiesen, die die Deutschen vor allem nach dem zweiten Weltkrieg gemacht haben. Da kamen die eigenen Landsleute in großen Trecks aus den Ostgebieten des früheren Deutschen Reiches, also aus Ostpreußen, Pommern und Schlesien, in der späteren DDR und im Westen an und mussten das erleben, was viele Menschen erleben, die auf der Flucht und vertrieben sind

⁶ von Pollern aaO, ZAR 2013, S. 428.

⁷ so Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge 2013 (Zentrale Ergebnisse), S. 7.

⁸ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2013, S. 29.

– die Anderen freuen sich nicht gerade, dass sie kommen. Kein Wunder, dass die Vertriebenen darüber nachgedacht haben, welche Alternativen sie denn noch hatten – eine davon war das Auswandern in Richtung Übersee. Bereits Ende der 1950er Jahre sollte es West-Deutschland bereuen, dass die vielen Flüchtlinge aus dem Osten nicht geblieben, sondern weitergewandert waren, denn das „Wirtschaftswunder“ setzte sich mit Macht durch. Dummerweise fehlten nun der jungen Republik diejenigen, die die Drecksarbeit machten und so kam man auf den genialen Einfall nach Gastarbeitern zu fänden. Fündig wurde man in Italien (1955), Spanien und Griechenland (1960), in der Türkei (1961), in Portugal (1964), in Tunesien, Marokko (1965) und in Jugoslawien (1968).⁹ 1955-1973 wurden rund 14 Millionen Gastarbeiter angeheuert – etwa 11 Millionen davon kehrten in ihre Heimatländer zurück.

Dann kam der erste Wirtschaftseinbruch, bekannt unter dem Namen Öl-Krise 1973. Es gab plötzlich so etwas wie autofreie Sonntage (man konnte auf den Autobahnen spazieren gehen). Die Politik reagierte panisch und verhängte einen „Anwerbestopp“ für Gastarbeiter. Der aber löste genau das Gegenteil von dem aus, was er auslösen sollte. Die Menschen, die früher zu ihrer Familie nach Hause zurückpendelten, um dann einige Monate in Deutschland zu arbeiten, standen nun vor der Alternative entweder ganz bleiben oder ganz nach Hause gehen. Sehr viele entschieden sich für das ganz bleiben und holten außerdem (ihr gutes Recht) die Familienangehörigen nach. Folge: Bereits 1978 gab es mehr Gastarbeiter in Deutschland als 1973 vor dem Anwerbestopp.¹⁰

Diese Entwicklung schürte Ängste, vor allem in jenen Bevölkerungsteilen, die von den Gastarbeitern verdrängt wurden – also den Un- oder Angelernten. Die Politik stand diesen Ängsten fast hilflos gegenüber. Parteiübergreifend wurde das Problem einfach verdrängt und behauptet: „Die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland“. Kein Wunder, dass die Menschen ein immer zwiespältigeres Verhältnis zu ihren Mitbürgern aus dem Ausland entwickelten, denn die politischen Würdenträger selbst waren es, die immer nur von einer „sozialen Integration auf Zeit“ unter Aufrechterhaltung der Rückkehrbereitschaft sprachen. Ausländer sollten sich nicht in Deutschland dauerhaft integrieren, sondern gefälligst wieder nach Hause gehen.

⁹ *Bade aaO*, ZAR 2010, S. 7, 9.

¹⁰ *Bade aaO*, ZAR 2010, S. 7, 9.

IV. Die Europäische Staatsbürgerschaft

An dieser Grundeinstellung hat sich bis heute nicht allzu viel geändert. Das ist auch deshalb überraschend, weil es seit 1992 die Europäische Union gibt und wir alle seit dieser Zeit Bürger/innen in dieser Union sind. Deshalb heißt es in Art. 20 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV): „Es wird eine Unionsbürgerschaft eingeführt. Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzt. Die Unionsbürgerschaft tritt zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu, ersetzt sie aber nicht“. In Abs. 2 heißt es dann weiter, dass die Unionsbürger/innen unter anderem das Recht haben, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten. Unionsbürger/innen können sich also in den Nachbarstaaten um offene Stellen bewerben und sie können dort eine Beschäftigung ausüben, so wie sie wollen (Art. 45 AEUV).

Das bedeutet die allermeisten Gastarbeiter waren gar keine Gastarbeiter, jedenfalls aus der Brille des heutigen Unionsrechts. Nach heutigem Verständnis waren es einfach Bürger/innen eines anderen europäischen Mitgliedstaates, die, aus welchen Gründen auch immer, nicht in ihrem Geburtsland, sondern in Deutschland arbeiten wollten. Das gilt jedenfalls für die Italiener, die Spanier, die Portugiesen und die Griechen. Für die Türken gilt dies nicht, weil die Europäische Union es versäumt hat, Anfang der 1960er Jahre die Türkei in die EU zu integrieren.

Wie auch immer: Große Teile Europas sind in der Europäischen Union zusammengeschlossen. Somit hätten wir allen Grund zunächst einmal klarzustellen, dass alle Menschen, die der Europäischen Union angehören, keine „Ausländer“ sind. Selbstverständlich besitzen alle Deutschen auch die deutsche Staatsangehörigkeit (Art. 116 Grundgesetz). Aber daneben steht die Unionsbürgerschaft. Das heißt Franzosen, Italiener, Griechen, Portugiesen, Schweden, Polen, Tschechen, Letten und viele andere sind aus der Perspektive des Art. 116 GG ohne Frage Ausländer, aber doch solche, die uns sehr nah stehen, denn wir sind mit ihnen gemeinsam Bürger unserer Europäischen Union.

V. Einwandern – was ist das?

Einwanderer, Zuwanderer, Inländer, Ausländer, Migranten, Immigranten – das alles hat es über viele Jahrtausende der Menschheitsgeschichte nicht gegeben. Einfach deshalb, weil Menschen erst „vor kurzem“ begonnen haben, so etwas wie Nationen und Grenzen zu bilden.

Wenn man akzeptiert hat, dass es Nationalstaaten und folglich auch Staatsbürgerschaften gibt, dann liegt es nahe darüber nachzudenken, ob man Menschen aus anderen Territorien das Recht zur Einwanderung gibt. Außerdem wird man auch darüber nachdenken, wie man mit Flüchtlingen und Asylsuchenden umgeht. Diese Fragen stellen sich für alle Nationalstaaten auf der Welt in gleicher Weise. Sie werden auch weltweit sehr ähnlich beantwortet.

Auf der einen Seite stehen diejenigen, die in ein anderes Land einwandern, sich dort also aufhalten wollen. Meist ist es so, dass diese Menschen zunächst einmal ausprobieren wollen, wie es ihnen in einem anderen Land gefällt. Sie suchen nach einer zeitlich befristeten Aufenthaltserlaubnis. Nach einiger Zeit – oft nach fünf Jahren – überlegen sie dann, ob sie bleiben wollen. Es stellt sich dann die Frage eines dauernden Aufenthaltsrechtes oder vielleicht die Frage der Einbürgerung und damit schließlich die Frage danach, ob es nur eine Staatsbürgerschaft oder auch zwei oder mehr Staatsbürgerschaften geben darf.

1. Einwanderungs- und Aufenthaltsrecht in Deutschland

Nach genau diesem Muster ist auch das deutsche Aufenthaltsrecht entwickelt. Es erlaubt jedem Menschen mit anderer Staatsbürgerschaft den (befristeten) Aufenthalt in Deutschland, wenn bestimmte Grundvoraussetzungen erfüllt sind. Diese Voraussetzungen stehen im Gesetz. Im Kern muss der Lebensunterhalt gesichert sein (§ 5 Aufenthaltsgesetz). Wer seit fünf Jahren die Aufenthaltserlaubnis besitzt, kann die zeitlich unbefristete Niederlassungserlaubnis beantragen (§ 9 Aufenthaltsgesetz). Sehr ähnliche Voraussetzungen hat die Daueraufenthaltsgenehmigung-EG (§ 9a Aufenthaltsgesetz). Und für besonders qualifizierte Ausländer – z.B. mit Hochschulabschluss – gibt es die Blaue Karte EU (§ 19a Aufenthaltsgesetz). Auch zum Zwecke eines Studiums wird eine Aufenthaltserlaubnis erteilt (§ 16 Aufenthaltsgesetz) und Ausländer können auch selbstständig tätig werden oder forschen (§§ 20, 21 Aufenthaltsgesetz).

Das deutsche Aufenthaltsgesetz erlaubt jedem Menschen aus der ganzen Welt sich befristet oder auch dauerhaft in Deutschland aufzuhalten und dort zu arbeiten, sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Meist geht es darum, dass man seinen Lebensunterhalt selbst bestreiten kann, der deutschen Sprache mächtig ist, über Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung, über eine Krankenversicherung, eine Wohnung und manchmal auch über bestimmte berufliche Qualifikationen verfügt. Wenn das alles der Fall ist, dann können die Menschen aus aller Welt in Deutschland leben und arbeiten und tragen auf diese Weise dazu bei, das deutsche Bruttosozialprodukt zu steigern und die Vernetzung Deutschlands mit der Welt zu verbessern. Das ist eine friedenssichernde Maßnahme.

2. Einwanderungssysteme in anderen Ländern

Andere Länder praktizieren ein etwas anderes Einwanderungssystem. Zu diesen Ländern gehören die USA, Kanada, Australien oder Neuseeland. Typisch für diese Länder ist zunächst einmal die Festsetzung einer Einwanderungsquote pro Jahr. Außerdem werden Kriterien für Personen gebildet, die man mit Punkten bewertet. Zu diesen Kriterien können die Ausbildung, die Berufserfahrung, die Sprachkenntnisse, das Geschlecht oder auch das Alter gehören. Bewerber/innen, die eine ganz bestimmte Punktzahl erreichen oder überschreiten, dürften einwandern, andere nicht. Auf diese Weise wird in diesen Ländern eine „aktive“ Einwanderungspolitik betrieben – man hat die Vorstellung, dass Menschen in einer bestimmten Größenordnung jährlich ins Land kommen sollten und man wünscht sich Menschen in einem bestimmten Alter mit bestimmten beruflichen Qualifikationen.

Der Vorteil des deutschen Systems ist seine absolute Offenheit. Darin mag gelegentlich auch ein Nachteil liegen, nämlich dann, wenn man die Vorstellung hat, dass eine sehr viel größere Zahl von Menschen pro Jahr einwandern müssten oder dass bestimmte Berufsgruppen unterrepräsentiert sind und man dort Fachkräftemangel hat. Allerdings lässt das deutsche System zum Beispiel den Branchen und Berufsverbänden die Freiheit, im Ausland zu werben und den dortigen Menschen Unterstützung bei der Beschaffung der Aufenthaltserlaubnis und der Wohnung zukommen zu lassen. So gesehen erlaubt das deutsche System die Nachfrage nach bestimmten Alters- und Berufsgruppen im Ausland immer dann zu intensivieren, wenn der deutsche Arbeitsmarkt dies erfordert.

VI. Flüchtlinge – zwar Asyl- aber kein Aufenthaltsrecht

Flüchtlinge und Asylbewerber möchten oft ein Aufenthaltsrecht haben, erfüllen aber vielfach nicht die Voraussetzungen. Das liegt daran, dass sie – z.B. wegen eines Krieges – auf der Flucht oder womöglich politisch verfolgt sind. Politisch Verfolgte genießen das Asylrecht (Art. 16a GG). Diesen Anspruch hat jeder politisch Verfolgte und jeder Flüchtling, auch außerhalb Deutschlands – das heißt, dass Asylrecht entsteht nicht etwa erst mit Erreichen der Bundesrepublik Deutschland. Es ist ein grenzüberschreitendes Recht für Menschen, die politisch verfolgt oder auf der Flucht sind. Deshalb könnte auch in deutschen Auslandsvertretungen wirksam um Asyl nachgesucht werden.

Zur Vereinfachung der Asylverfahren sollte man deshalb über eine Vermutung nachdenken. Menschen, die aus Gebieten kommen, in denen die politische Verfolgung an der Tagesordnung ist, genießen, so wie es in Art. 16a GG heißt, das Asylrecht, solange diese Vermutung im Anerkennungsverfahren nicht (rechtskräftig) entkräftet ist. Dies würde den Status vieler Asylsuchender zunächst einmal klarstellen und ihnen die Möglichkeit geben, sich sofort in Deutschland / Europa frei zu bewegen, zu arbeiten, die Sprache zu lernen. Eine solche Vermutung würde das Anerkennungsverfahren nicht überflüssig machen, es aber deutlich verkürzen und vereinfachen, denn in den Fällen, in denen nichts für die Entkräftung der Vermutung spricht, wird das (dann auch standardisierte und Software-basierte) Asylverfahren wahrscheinlich schon nach 2-3 Monaten abgeschlossen sein.

Zeitgleich können die Asylsuchenden wegen der für sie sprechenden Vermutung mit der Arbeits- und Wohnungssuche beginnen. Die gesamte Motivation, das eigene Leben aktiv gestaltend in die Hand zu nehmen, würde durch eine solche Vermutung grundlegend gefördert. Die staatlichen Transferleistungen könnten zurückgeführt werden, die Erstaufnahmelager wären deutlich entlastet. Daneben könnten die Unternehmen und Organisationen, die händeringend Fachkräfte suchen, ihren Bedarf zielgerichtet platzieren und dafür sorgen, dass ein großer Teil der Asylsuchenden in den deutschen / europäischen Stellenmarkt integriert würde. Der Frust und der ökonomische Leerlauf, der durch Asylverfahren entsteht, wäre durch eine solche Vermutung weitgehend überwunden.

Die Wirklichkeit sieht, weil die staatlichen Behörden dem Wortlaut des Art. 16a GG eine solche Vermutung nicht entnehmen, obwohl sie im Wortlaut angelegt ist, anders aus. In der Regel wird mit dem Asylantrag auch die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft beantragt (§ 13 AsylVfG). Als Flüchtling gelten Menschen, deren Leben oder Freiheit im Heimatland bedroht ist (§ 3 AsylVfG i.V.m. § 60 Abs. 1 AufenthaltsgG). In diesen Fällen ist die Abschiebung verboten.

Umgekehrt sind die Asylbewerber starken Reglementierungen unterworfen. Sie dürfen sich nur im Bezirk ihrer Ausländerbehörde aufhalten (§ 46 AsylVfG), sie dürfen keine Erwerbstätigkeit ausüben (§ 61 AsylVfG). Der notwendige Bedarf an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheits- und Körperpflege sowie Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts wird durch Sachleistungen gedeckt (§ 3 AsylbewerberleistungsgG). Hinzu kommt ein kleines Taschengeld, das heißt die Unterstützung liegt weit unter den Hartz-IV Sätzen.

VII. Ausweisung

Ausländer, denen der Aufenthalt in der Bundesrepublik nicht gestattet ist, werden ausgewiesen. Das gilt insbesondere bei Personen, die wegen vorsätzlicher Straftaten verurteilt wurden (§ 54 AufenthaltsgG). Umgekehrt genießen Ausländer einen besonderen Ausweisungsschutz, wenn sie als Asylberechtigte anerkannt sind oder den Status eines ausländischen Flüchtlings genießen oder in Deutschland verheiratet sind oder eine Lebenspartnerschaft begründet haben oder zum Beispiel eine Niederlassungserlaubnis besitzen und sich seit mindestens fünf Jahren im Bundesgebiet aufgehalten haben (§ 56 AufenthaltsgG). Die Abschiebung, die einem Ausländer droht, wenn er kein Aufenthaltsrecht hat, kann vorübergehend ausgesetzt werden (Duldung) und zwar aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland (§ 60a AufenthaltsgG). Die Abschiebungshaft ist möglich, aber unzulässig, wenn der Zweck der Haft durch ein milderer, ausreichendes anderes Mittel erreicht werden kann (§ 60 AufenthaltsgG).

VIII. Ökonomie der Migration

Ökonomen bewerten Migration meist als positiv – sie fördert „den Reichtum der Nationen“. Wenn man sich die gesamte Welt als einen zusammenhängenden Arbeitsmarkt vorstellt, dann beseitigt Einwanderung einen Mangel nach Arbeitskräften im Aufnahmeland, während Auswanderung einen Überschuss im Heimatland verringert. Ein- und Auswanderung sind also Ausdruck von Angebot und Nachfrage auf dem internationalen Arbeitsmarkt. Migration führt die Menschen dorthin, wo Arbeit ist. Deshalb ist mehr Migration in der Regel besser als weniger Migration. In der Realität wandern typischerweise die jüngeren, besser qualifizierten und risikofreudigeren Menschen aus. Die Herkunftsländer trocknen aus – man spricht von Brain-Gain.

Allerdings bedeutet dies nicht, dass im Falle der Zuwanderung alle Beteiligten zu den Gewinnern gehören. Zuwanderer arbeiten häufig für weniger Geld als Einheimische, verdrängen diese also oder sorgen für Arbeitslosigkeit. In einem völlig flexiblen internationalen Arbeitsmarkt müssten nun diejenigen, die arbeitslos werden, ihrerseits ans Auswandern in Länder denken, wo sie Arbeit finden. Das ist in der Realität selten der Fall, insbesondere dann, wenn man im Heimatland trotz Arbeitslosigkeit, z.B. durch Transferzahlungen, immerhin überleben kann. Hier liegt der Grund, warum Zuwanderung den Sozialstaat durchaus überlasten kann.

Wenn nämlich der Sozialstaat auf der einen Seite diejenigen auffängt, die durch Zuwanderung arbeitslos werden und diejenigen Zuwanderer, die keine Arbeit finden, sozial abpuffert, kann es insgesamt zu einer Mehrbelastung an Transferzahlungen kommen, die es ohne Zuwanderung nicht gäbe. Allerdings könnte der Staat sein Sozialsystem ändern. Ob es dann gerechter wäre den (preiswerteren) Zuwanderern die Arbeitsplätze zu verweigern oder ob es umgekehrt gerechter wäre den heimischen Arbeitsmarkt flexibler zu gestalten, ist eine Frage, bei der es keine einfache schwarz-weiß Antwort gibt. Strukturveränderungen – auch auf Arbeitsmärkten – sind für eine funktionsfähige Marktwirtschaft notwendig. Andererseits muss eine soziale Marktwirtschaft aber dafür sorgen, dass Menschen, die große Teile ihres Lebens an einem Ort gearbeitet haben, die Möglichkeit bekommen, den Rest ihres Lebens in einer ähnlichen Umgebung mit ähnlichen Lebensverhältnissen zu verbringen. Der Mensch ist über seine gesamte Lebenszeit hinweg in gleicher Weise leistungs- und wettbewerbsfähig. Darauf muss der Sozialstaat Rücksicht nehmen. Anderenfalls riskiert er den Zusammenhalt innerhalb der Gesellschaft.

Andererseits lässt sich gar nicht wegdiskutieren, dass die Bearbeitung der Asyl- und Flüchtlingsverfahren und die Unterstützung der schutzsuchenden Menschen während der Bearbeitungszeit Geld kostet. Es ist deshalb in jedem Falle richtig über Konzepte nachzudenken, um den Staatshaushalt zu entlasten.

Holger Bonin, der wissenschaftliche Leiter des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung in Mannheim, hat Ende 2014 eine Studie vorgelegt, aus der sich ergibt, dass die rund 6,6 Millionen Menschen mit ausländischer Staatsbürgerschaft (im Jahre 2012) insgesamt ca. 22 Milliarden Euro mehr in den öffentlichen Haushalt eingezahlt als aus ihm entnommen haben.¹¹ Hans-Werner Sinn, Ifo-Institut München, meinte demgegenüber, jeder Migrant belaste den Staat im Durchschnitt mit 1.800 Euro im Jahr.¹² Holger Bonin stellt die Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, die Ausländer in Deutschland zahlen, gegen die von ihnen in Anspruch genommenen Leistungen, wie Sozialversicherung, Kindergeld, Hartz-IV, Elterngeld und Ausgaben für Bildung. Demgegenüber will Hans-Werner Sinn auch die staatlichen Ausgaben für Verwaltung, Infrastruktur, Polizei und Justiz auf alle in Deutschland lebenden Menschen verteilen. So kommt er auf minus 1.800 Euro. Rechnet man die Ausgaben für die Verteidigung nicht mit, so sind es immer noch minus 1.450 Euro.

Marc Beise sagte in der Süddeutschen Zeitung am 04.01.2015, dass man über die Aussagekraft solcher Vollkostenrechnungen trefflich streiten könne. Schließlich finanziere der Staat die Bundeswehr, die Verwaltung, das Justizwesen oder die Infrastruktur sowieso für die heimische Bevölkerung. Diese Kosten entstünden also ganz unabhängig davon, ob es in Deutschland Zuwanderung gäbe oder nicht. Wie auch immer, ganz gleich welchem Zahlenwerk man folgt, es ist sinnvoll über alternative Zuwanderungskonzepte nachzudenken und zwar sowohl aus der Perspektive der Ökonomie aber auch aus der Perspektive der Menschlichkeit. Welche Konzepte stehen zur Verfügung?

¹¹ *Holger Bonin*, Der Beitrag von Ausländern und künftiger Zuwanderung zum deutschen Staatshaushalt, S. 51.

¹² So berichtet es *Marc Beise* in der Süddeutschen.de vom 04.01.2015 unter dem Titel Zuwanderung nach Deutschland – Ein Sturm braut sich zusammen.

IX. Das Konzept der unbeschränkten Ein- und Auswanderung

Auf den ersten Blick scheint es am einfachsten, frei und unbeschränkt ein- und auszuwandern. So haben es Menschen über Jahrtausende hinweg gemacht, so wurden ursprünglich Nordamerika und Südamerika, ebenso wie Australien besiedelt. Wer kommen wollte, kam, jeder war auf sich allein gestellt, jeder musste sich irgendwie durchschlagen und über Wasser halten – soziale Transferzahlungen jedweder Art gab es nicht. Es galt das darwinistische Prinzip des „survival of the fittest“. Konsequenz: Es gab keine staatlichen Unterstützungszahlungen, es gab keine Bürokratie, man brauchte weder ein Einwanderungs- noch ein Auswanderungsrecht. Es gab kein Aufenthaltsrecht und es gab auch kein Asylrecht, denn jeder konnte kommen, wie er wollte. Selbstverständlich gab es auch kein Arbeitsrecht, also auch keinen Kündigungsschutz und keinen Mutterschutz, es gab keinen Tariflohn und keinen Mindestlohn. Die Verhältnisse regelten sich nach Angebot und Nachfrage. Gesellschaften dieser Art sind extrem dynamisch, aber auch extrem egoistisch, man bezeichnet sie meist als Manchesterkapitalismus.

Ein solches völlig unreguliertes Zuwanderungssystem ist für Rechtsstaaten mit sozialer Marktwirtschaft schwer zu praktizieren, auch wenn es im ersten Moment verlockend erscheint auf jegliche staatliche Unterstützung und jegliche Aufenthaltsbürokratie zu verzichten. Diese unbestreitbaren Vorteile werden Staaten mit verhältnismäßig hohem Lebensstandard trotzdem teuer bezahlen müssten. Das hängt mit dem extremen Wohlstandsgefälle zwischen verschiedenen Regionen der Welt, der gleichzeitig bestehenden Mobilität und dem Gesamtbevölkerungswachstum auf der Welt zusammen. Es gibt einfach zu viele extrem arme Menschen, die in Regionen wohnen, in denen die Wahrscheinlichkeit jemals auch nur in die Nähe eines auskömmlichen Lebensstandards zu kommen, geradezu gegen Null geht.

Ein völlig freies Ein- und Auswanderungssystem würde aller Wahrscheinlichkeit nach zu einer Verslumung Europas führen. Zustände wie in Indien und in vielen Gebieten Afrikas, Lateinamerikas und Südostasiens wären die Folge. Die Gesellschaften gerieten aus den Fugen – die Kriminalität wäre, wenn überhaupt, nur noch schwer unter Kontrolle zu halten. Jeder, der für ein völlig freies Einwanderungssystem ohne staatliche

Transferzahlungen und ohne Bürokratie plädiert, sollte sich diese Konsequenzen vor Augen halten.

X. Konzept der Einwanderungsquoten

Stattdessen könnte man über ein Einwanderungssystem nachdenken, wie es etwa die USA, Kanada oder Neuseeland praktizieren. Man würde Jahr für Jahr Einwanderungsquoten vorgeben und Menschen bestimmten Alters und bestimmter Qualifikationen (nach einem Punktesystem) die Chance zur Einwanderung geben. Es ist auf keinen Fall falsch über ein solches System nachzudenken – dieses System könnte übrigens auch heute schon die gewerbliche Wirtschaft selbst entwickeln, denn sie ist auf Arbeitskräfte angewiesen. Sie könnte ihren Bedarf in bestimmten Bereichen prognostizieren und über Internetplattformen der Welt kundtun, verbunden mit der Bitte sich bei einem oder mehreren Zentren zu melden und zu bewerben, wenn man meint, man erfülle die Voraussetzungen für die jeweils nachgefragte Tätigkeit.

Das Flüchtlings- und Asylproblem würde man mit einer solchen Maßnahmen allerdings nicht lösen, denn Flüchtlinge, welcher Art auch immer, erfüllen die Voraussetzungen für ein (befristetes oder dauerhaftes) Aufenthaltsrecht gerade nicht. Sie können sich nicht selbst versorgen, sie sprechen nicht hinreichend deutsch, sie sind mit dem deutschen Rechts- und Gesellschaftssystem nicht in einer Weise vertraut, die für ein Aufenthaltsrecht erforderlich ist. Für diese Gruppe von Menschen, die teilweise wegen politischer Verfolgung, teilweise wegen Bedrohung von Leib und Leben, aber teilweise auch aus wirtschaftlicher Not flüchten, greift das Aufenthaltsrecht nicht. Was also könnte man für sie tun, wenn man gleichzeitig den Staatshaushalt entlasten möchte?

XI. Vorschlag für ein neues, bedarfsorientiertes Zuwanderungskonzept

Stattdessen sollte man über ein Konzept nachdenken, das den Bedürfnissen der allermeisten Mitgliedstaaten Europas nach deutlich mehr Zuwanderung als heute entgegenkäme. Die deutschen Bevölkerungsstatistiker gehen davon aus, dass Jahr für Jahr ca. 160.000 (junge) Menschen in Deutschland einwandern und auf diese Weise mittel- und langfristig dafür sorgen, dass die deutschen Renten ab 63/67 Jahren gezahlt werden können. Die Realität sieht ganz anders aus – es wandern nicht 160.000 junge

Menschen Jahr für Jahr nach Deutschland ein, sondern umgekehrt war der Wanderungssaldo in der Vergangenheit negativ. Die Überalterung der deutschen Gesellschaft beschleunigt sich auf diese Weise. Das bedeutet, es gibt für Deutschland nicht nur gute, sondern vor allem sehr dringende Gründe darüber nachzudenken, was man tun könnte, um die Zuwanderung junger Menschen erheblich zu verstärken.

Hiervon ausgehend könnte man über folgendes Konzept nachdenken:

- (1) Es wird eine IT-basierte Migrationsplattform ins Netz gestellt, die den Bedarf nach Zuwanderung in Deutschland/Europa in der ganzen Welt transparent macht und auf diese Weise gezielte Bewerbungen im Vorfeld der Zuwanderung eröffnet. Es entsteht, bevor die Menschen ihre Heimatländer verlassen, ein erster Kontakt mit Arbeitgebern in Deutschland/Europa, der zugleich dazu führt, den „Bewerbern“ zu signalisieren, ob sie eine echte Chance haben (dann kommen sie in den Zuwanderungspool) oder aber ob sie praktisch chancenlos sind. Das wird die Zuwanderung grundlegend verändern, sodass in der Regel nur diejenigen kommen werden, die von einem oder mehreren potentiellen Arbeitgebern eingeladen werden, also wissen, dass sie eine echte Chance haben und vom ersten Tage an auch nicht auf der Straße stehen.
- (2) Auf der Basis dieses Konzeptes darf jeder, der eingeladen wird, zunächst einmal für sechs Monate in die Bundesrepublik Deutschland (Europa) einreisen.
- (3) Daneben können diejenigen, die als Asylbewerber oder Flüchtlinge kommen – wie heute - den Antrag auf Asyl- oder das Flüchtlingsbleiberecht stellen, sie dürfen aber sofort eine Arbeit aufnehmen, wenn sie sie finden.
- (4) Die Asylanträge werden in Zukunft innerhalb der sechs Monate endgültig beschieden, d.h. nach sechs Monaten weiß jeder, der eingereist ist, ob er/sie als Flüchtling oder Asylbewerber anerkannt ist oder nicht.
- (5) Die Personen, die nicht als Flüchtlinge oder Asylsuchende anerkannt wurden, dürfen in Deutschland/Europa bleiben, wenn es ihnen innerhalb der sechs Monate gelungen ist, ihren Lebensunterhalt dauerhaft abzusichern (z.B. durch einen Arbeitsplatz) und sie darüber hinaus über angemessene Deutschkenntnisse und angemessene Kenntnisse über das Rechts- und Sozialsystem verfügen.

(6) Diejenigen, die diese Voraussetzungen nach Ablauf von sechs Monaten (innerhalb einer Zweimonatsfrist) nicht nachweisen können, werden entweder in ihre Heimatländer oder in Länder verbracht, die bereit sind sie aufzunehmen.

(7) Staatliche Unterstützungsleistungen werden so erbracht wie heute, es sei denn, die Personen sind in der Lage, sich selbst zu versorgen.

XII. Die Wirkweise und Konsequenzen des Neuen Konzeptes

Durch ein solches System würden zunächst einmal die Verfahrensdauern deutlich verkürzt werden. Auch heute schon werden knapp 50% der Asylverfahren innerhalb von sechs Monaten abgeschlossen.¹³ Bei den anderen 50% kann es aber deutlich länger dauern, manchmal sogar mehrere Jahre. Die Abkürzung der Verfahrensdauer würde man auf zwei Wegen bewerkstelligen: kurzfristig würden mehr Menschen eingestellt, die diese Verfahren bearbeiten.

Im Kern aber werden die Verfahren mit Hilfe moderner Softwareverfahren standardisiert und damit sehr viel schneller und zuverlässiger gemacht, als das bisher der Fall ist. Erfahrungen dieser Art gibt es in mehreren Rechtsbereichen auch heute schon. Die Entwicklung einer solchen Standardsoftware ist kein Zauberwerk, sondern gelingt bereits in vielen anderen Lebensbereichen, etwa bei Bußgeldverfahren oder im Mahnverfahren.

Die Verkürzung der Verfahrensdauer sorgt für Rechtssicherheit auf beiden Seiten und vor allem dafür, dass die Menschen versuchen, in Deutschland/Europa eine Arbeit zu finden und die jeweilige Landessprache zu erlernen. Wenn und soweit ihnen das gelingt, so werden sie belohnt, sie dürfen bleiben (zunächst einmal befristet und später dann auch auf Dauer).

Wenn es ihnen aber nicht gelingt, dann hat dies einige sehr wichtige Wirkungen:

- (1) Die Menschen, die ihr Heimatland verlassen haben, wissen nun, dass sie für das Land, in das sie sich begeben haben, offenbar **nicht geeignet sind** – sie haben eine Erfahrung gemacht, die es ihnen ermöglicht über die zukünftige Gestaltung des eigenen Lebens noch einmal neu nachzudenken. Deswegen wird ihnen auch

¹³ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in Zahlen 2013, S. 52.

die Rückführung in ihr Heimatland oder ein Land ihrer Wahl nicht als problematisch erscheinen, denn im Land ihrer „Träume“ sind sie, wie sie jetzt wissen, gescheitert.

- (2) Gleichzeitig haben die Mitgliedstaaten Europas eine **klare Botschaft** an ihre eigene Bevölkerung. Wir wollen Menschen aus aller Welt, für die wir Arbeit haben, die unsere Sprache lernen und sich mit unserer Kultur identifizieren wollen und können. Deshalb geben wir den Menschen die Chance, auszuprobieren, ob sie sich in eine völlig andere Kultur integrieren und sich heimisch fühlen können. Diese Chance ist zeitlich befristet. Wer es in dieser Zeit nicht schafft, geht nach Hause. Ob es unter bestimmten Bedingungen für den Einen oder Anderen noch eine zweite Chance geben sollte, darüber sollten wir vertieft nachdenken.
- (3) Ein solches Konzept hätte – auch das ist wichtig – eine **erhebliche Vorfeldwirkung**. Länder, die ein solches Konzept verwirklichen, werden über weltweit abrufbare Internetplattformen sich selbst und vor allem ihren Bedarf an Arbeitskräften jeder Art darstellen. So werden die Menschen in Drittstaaten erfahren, ob es beispielsweise in Deutschland, Schweden, Polen oder Estland einen Mangel an Pflegepersonal oder an Reinigungskräften oder Informatikern oder Medizinerinnen gibt. Sie werden sich (sinnvollerweise) schon im Vorfeld über die Plattform mit einem oder auch mehreren potentiellen Arbeitgebern in Verbindung setzen, um zu klären, ob er sich die Person vorstellen kann, die sich für eine Stelle der angebotenen Art interessiert. Auf diese Weise entsteht eine Art **Pool**, bei dem diejenigen, die sich bewerben, wissen, ob sie überhaupt eine Chance haben oder nicht. Einige werden schließlich eingeladen.
- (4) Durch diese „Migrationsplattform“ werden Angebot und Nachfrage weltweit abgeglichen werden können. Das wird völlig unsinnige (weil aussichtslose) Zuwanderungsversuche nicht ausschließen, aber doch deutlich mindern, zumal diejenigen, die zurückgewiesen worden sind, den zu Hause Gebliebenen berichten werden, warum sie letztlich gescheitert sind. Diese Erfahrungen werden in die Meinungsbildung derer eingehen, die ihr „Glück“ im Ausland versuchen wollen.

Genau besehen handelt es sich bei diesem Konzept um eine Art sich selbst steuernder, weltweiter Arbeitsvermittlung, verbunden mit der Botschaft, dass

man in sein Heimatland zurück muss, wenn man es innerhalb der vorgegebenen Fristen nicht schafft.

- (5) Es gäbe in Zukunft also drei Gruppen, die aus der Perspektive des Aufenthaltsrechtes zu differenzieren wären:
- Das sind zunächst diejenigen, die auch heute schon einen Anspruch auf Aufenthalt haben, weil sie beruflich entsprechend qualifiziert sind und die Sprache hinreichend beherrschen.
 - Dann gibt es die Gruppe der Menschen, die politisch verfolgt oder an Leib und Leben bedroht werden. Diesen Menschen ist schon aus humanitären Gründen zu helfen – sie wollen ihr Heimatland in der Regel auch nicht auf Dauer verlassen, sondern suchen nur eine Zwischenbleibe bis sich die Zustände in ihrem Heimatland so verbessert haben, dass sie zurückkehren können.
 - Daneben stünde die dritte Gruppe, die nach einer Chance außerhalb ihres Heimatlandes sucht und sich über die Migrationsplattform bewerben. Sie dürfen einreisen, wenn sie von Unternehmen/ Organisationen eingeladen werden.
- (6) Für Länder mit großem Fachkräftemangel könnte es nun sehr interessant sein, sich die Fachkräfte aus aller Welt zu holen oder aber Menschen in einem Alter einzubinden, in denen sich eine Ausbildung mittel- und langfristig für alle Beteiligten lohnt.
- (7) Für die Bevölkerung innerhalb der Mitgliedstaaten Europas müsste ein solches Konzept einen hohen sozialen Überzeugungsgrad haben. Die Menschen der dritten Gruppe kommen, weil sie kommen sollen. Sie dürfen kommen, weil man Menschen mit bestimmten Fähigkeiten und teilweise auch Qualifikationen kennenlernen möchte. Diese Menschen nehmen auch niemandem einen Arbeitsplatz weg, denn sie werden neben den bereits vorhandenen Arbeitsplätzen (ergänzend) gebraucht.
- (8) Arbeitsrechtliche Konzepte, die Lohndumping verhindern, sind auch heute schon in vielen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und in Deutschland durchgesetzt, sodass ein Missbrauch ausgeschlossen werden kann.
- (9) Schlepperbanden keine Chance mehr, weil die Unternehmen und Organisationen sich über die Migrationsplattform direkt an die Menschen in den Ländern der Welt wenden und ihnen den jeweiligen Bedarf mitteilen. Die Bewerber/innen melden sich über die Plattform und die Unternehmen, die an den

Bewerbern/innen interessiert sind, helfen ihnen bei der Einreise und beim Kennenlernen.¹⁴ Schlepper sind folglich arbeitslos.

XIII. Fazit

1) Ein solches Konzept ist in seinen Strukturen transparent und klar.

Es richtet sich an den Wünschen und Bedürfnissen der Staaten aus, die Migranten brauchen und umgekehrt öffnet es für Migranten Chancen. Das Konzept nimmt niemandem einen Arbeitsplatz weg, sorgt aber dafür, dass neue entstehen und Unterversorgung (z.B. im ländlichen Raum) entgegengewirkt wird. Das Konzept sorgt von Beginn an dafür, dass Menschen, die arbeiten können und arbeiten wollen, dieses auch verwirklichen – das heißt der Sozialstaat wird weitgehend entlastet.

2) Da die Zahl der Asylbewerber sinken wird (wahrscheinlich um mehr als die Hälfte), wird es nicht schwierig sein, die Verfahrensdauer auf sechs Monate zu verkürzen. Standardisierungen der Abläufe durch softwarebasierte Lösungen kommen hinzu. Die Unternehmen sorgen für eine international präsente Migrationsplattform und entlasten letztlich die Sozialsysteme, indem sie den geeigneten Migranten schnell und unbürokratisch Arbeit und Wohnung geben.

¹⁴ Eine dafür geeignete Software gibt es bereits am Markt.