

WANDERSCHAFTEN

A. Die Bedeutung vom regionsexternen Humankapital für die Städteregion Ruhr

Ein grundlegendes Ziel des Forschungsvorhabens „Städteregion Ruhr 2030“ besteht darin, unter dem Motto „kooperativ und eigensinnig gestalten“ Möglichkeitsräume und Gemeinschaftsaufgaben für die Städteregion Ruhr ausfindig zu machen. Dies beinhaltet u.a. die Formulierung von Vorschlägen über gemeinsame Handlungsstrategien und institutionalisierte Kooperationsformen für die Projektpartner in zukunftssträchtigen Handlungsfeldern. Hierbei stellt die Erschließung und Nutzung von Humankapitalressourcen eine zentrale Herausforderung für die wirtschaftliche Zukunft der gesamten Region dar. Vor allem die Ansiedlung und der Ausbau innovativer Wirtschaftszweige in der Region hängt direkt mit der Verfügbarkeit von hochqualifizierten Führungs- und Arbeitskräften aus diesen Bereichen zusammen.

Im Forschungsvorhaben „Städteregion Ruhr 2030“ hat sich im Rahmen der inhaltlichen Diskussionen unter den Projektbeteiligten die Meinung herausgebildet, daß die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit der Region nur dann aufrecht erhalten werden kann, wenn man sie stärker an internationale Märkte anbindet und die Forschung und Entwicklung in zukunftssträchtigen Kompetenzfeldern vorantreibt. Deshalb wurde die Gewinnung von ausländischen Fachkräften für die stadtrregionale Wirtschaft und Wissenschaft als neue Themenstellung für einen Impulsbeitrag aufgegriffen. Eine regionale Zuwanderungspolitik, die in Zusammenarbeit von Kommunen, Arbeitsverwaltung und Privatwirtschaft formuliert wird, ermöglicht eine bedarfsgerechte Zuwanderung. Hierzu ist ein Aktionsprogramm erforderlich, mit dem hochqualifizierte Arbeitskräfte von außerhalb für die Wirtschaft der Region gewonnen werden.

Ein Schritt in diese Richtung scheint auch aus demographischer Sicht erforderlich. Denn alle Zukunftsszenarien gehen davon aus, daß die Städteregion Ruhr weiter



schrumpfen und bis zum Jahr 2015 sieben Prozent ihrer Bevölkerung verlieren wird. Die Zahl der Arbeitskräfte soll sogar um acht Prozent sinken, während im restlichen Nordrhein-Westfalen und deutschlandweit noch relative Stabilität erwartet wird (Statistisches Bundesamt 2000). Zwar erhofft sich niemand, durch Zuwanderung eine demographische Trendwende einzuleiten, aber zumindest könnten durch eine kluge Zuwanderungspolitik Arbeitskräfteengpässe in Schlüsselbereichen der Wirtschaft vermieden und zusätzliche Kaufkraft in die Region gebracht werden. Über die rein wirtschaftlichen Aspekte einer derartigen Steuerungspolitik hinaus sollten individuelle und familiäre Aspekte berücksichtigt werden, um den Ansprüchen dieser Zielgruppe gerecht zu werden. Denn die Mobilitätsbereitschaft von hochqualifizierten Arbeitskräften ist mit hohen Erwartungen an das Wohn- und Lebensumfeld verbunden. Für die Städteregion Ruhr gilt es deshalb, die relevanten weichen Standortqualitäten auszubauen, um auf diese Zielgruppe eine höhere Anziehungskraft auszuüben.

Der vorliegende Impulsbeitrag schlägt die Entwicklung eines Programms vor, durch das hochqualifizierte Arbeitskräfte aus Deutschland, der EU und aus Drittstaaten für die Wirtschaft der Region gewonnen werden. Dabei weist die aktive Steuerung auf stadtreionaler Ebene im Vergleich zu Aktivitäten auf kommunaler Ebene (durch Stadtmarketingkonzepte u.ä.) mehrere Vorteile auf:

- Es besteht die Notwendigkeit in regionalwirtschaftlichen Gesamtzusammenhängen zu denken und zu agieren.
- Die Region strahlt durch die Darstellung der Gesamtressourcen (Infrastruktur, Flächen, etc.) höhere Attraktivität aus.
- Durch die Schaffung von gemeinsamen Strukturen entstehen für die einzelnen Kommunen geringere Kosten und dem Programm steht ein größeres Budget zur Verfügung.
- Die gesamte Region erzielt Gewinne durch stärkere Internationalisierung und Globalisierung ihrer Wirtschaft und Gesellschaft und erwirbt Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen Regionen.
- Als Rückwirkung auf die einzelnen Kommunen sind klare Kooperationsgewinne zu verzeichnen.



Eine stadtreregionale Zuwanderungspolitik würde vorsehen, daß die acht Kommunen und die regionale Wirtschaft deutschlandweit und im Ausland gemeinsam auftreten und den Standort Städtereion Ruhr repräsentieren. Die stadtreregionale Zusammenarbeit würde die Identifizierbarkeit der „Zuwanderungsregion Ruhr“ im internationalen Zusammenhang erleichtern, während sich einzelne Kommunen wesentlich schwerer tun würden, die gewünschte Aufmerksamkeit auf sich zu ziehen. Gerade aus der Perspektive eines weiter entfernten Landes spielt dieser Aspekt eine große Rolle. Jedoch müßte andererseits auch darauf geachtet werden, daß die regionalen Belange nicht untergehen, wie dies unter dem Label „Deutschland“ der Fall wäre.

B. Zielsetzung des Beitrags

Für die aktive Formulierung und Gestaltung einer Zuwanderungspolitik auf stadtreregionaler Ebene müssen grundsätzlich zwei Bedingungen erfüllt sein: geeignete gesetzliche Rahmenbedingungen und der politische Handlungswille, das Themenspektrum Migration und Integration als stadtreregionales Politikfeld zu etablieren. Im Rahmen dieses Beitrags geht es um den Entwurf einer Zukunftsvision, die sich mit der aktuellen Diskussion um Zuwanderung und Fachkräftemangel auseinandersetzt und daraus praxisorientierte Handlungskonzepte für eine stadtreregionale Zuwanderungspolitik ableitet. In diesem Zusammenhang lautet die Zielsetzung, ein Grundkonzept für eine Anwerbeagentur vorzustellen, die einer Erschließung von Humankapitalressourcen dienen soll, welche den regionalwirtschaftlichen Interessen entspricht. Das Konzept soll potentielle Arbeitsinhalte und mögliche Organisationsstrukturen (z.B. Public-Private-Partnership) einer solchen Agentur formulieren. Der Ansatz soll vor allem die individuelle und familiäre Ebene von potentiellen hochqualifizierten Zuwanderern im Blickfeld haben und eine aktive Ansprachestrategie verfolgen, welche von attraktiven Dienstleistungen und Rahmenbedingungen flankiert wird. Daher stellen sich folgende Fragen:

- Wo sind Arbeitskräfteengpässe mittel- und kurzfristig zu erwarten? Sind diese überhaupt prognostizierbar? Wenn ja, mit welchen Methoden?



- Welches Rahmengerüst bzw. welche Voraussetzungen müssen auf interkommunaler Ebene geschaffen werden, um eine bedarfsorientierte Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften zu bewerkstelligen?
- Welche Organisationsform und -strategie gewährleisten ein hohes Maß an Flexibilität und Effizienz?
- Wie sehen die Bedürfnisse von hochqualifizierten Arbeitskräften und ihren Familien aus? Welche Dienstleistungen (z.B. juristische Beratung zur Geschäftsgründung) werden von ihnen gewünscht?

Die Zielgruppe der stadtreionalen Zuwanderungspolitik sind ausländische Fach- und Spitzenkräfte (High Potentials), die für Unternehmen aus der Region geworben werden sollen. Darüber hinaus zählen ausländische Unternehmer und potentielle Selbstständige ebenfalls zur Zielgruppe. Welche Qualifikationen diese High Potential aufweisen, stellt keine Konstante dar, sondern hängt davon ab, welchen Bedarf die Wirtschaft und der Arbeitsmarkt zum jeweiligen Zeitpunkt aufweisen. Zielsetzung ist es, daß High Potentials, die neu in die Region zuwandern, und einheimische Fachkräfte gemeinsam daran arbeiten, die Städtereion als dynamischen und leistungsfähigen Wirtschaftsraum und als attraktiven Wohn- und Arbeitsstandort in Europa zu erhalten.

C. Rechtliche, demographische und politische Rahmenbedingungen

1. Gesetzliche Rahmenbedingungen

Unter den aktuellen gesetzlichen Rahmenbedingungen in Deutschland wird den kommunalen Akteuren relativ wenig Handlungsspielraum gelassen. Die Befugnis zur generellen Rechtsetzung hinsichtlich der Zuwanderung liegt auf der Bundesebene. Die Ausländergesetze enthalten eine Bestimmung, die das sogenannte „Zuwanderungsermessen“ obersten Organen des Bundes vorbehält. Kommunale Zuwanderungspolitik ist deshalb nur zulässig, wenn der Bundesgesetzgeber einen Spielraum eröffnet, den die Kommunen für eine eigene Zuwanderungspolitik nutzen können. Dieser Spielraum war bislang im Rahmen der Ausländergesetze von 1965 und 1990 sehr eng definiert. Demnach dürften weder Ausländerbehörden noch die Bundesanstalt für Arbeit nach Nützlichkeitsaspekten über den Zuzug von Arbeitskräften ent-



scheiden. Zwar eröffnete die „Arbeitsaufenthaltsverordnung“ einige Einwanderungspfade, aber eben nur einige wenige (Davy 2002, 172). Dies betrifft beispielsweise die Einreise und Arbeitsaufnahme von Spezialitätenköchen, Geistlichen, etc.

Der Entwurf für ein neues Zuwanderungsgesetz sieht dagegen neue und erweiterte Spielräume für die Gestaltung einer kommunalen bzw. regionalen Zuwanderungspolitik vor, die es auszuloten und effektiv zu nutzen gilt. Hinsichtlich der Arbeitsmigration nimmt das Zuwanderungsgesetz einen „Paradigmenwechsel“ (Davy 2002, 179) vor: Es nimmt Abschied vom Anwerbestopp und eröffnet damit auch auf der regionalen Ebene Spielräume, die heute nicht bestehen. Nach dem neuen Zuwanderungsgesetz bliebe Zuwanderung aber nicht mehr auf einzelne Beschäftigungsgruppen beschränkt, sondern könnte aus drei Gründen erfolgen: aufgrund einem „Engpaß am Arbeitsmarkt“, aufgrund „Qualifikation“ oder durch ein „Auswahlverfahren“. Die letzten zwei Einwanderungspfade stehen hier nicht im Mittelpunkt. Deshalb konzentriere ich mich auf den ersten Pfad, weil dieser für die kommunale und regionale Ausgestaltung von Zuwanderungspolitik bedeutsam ist. Neu ist, daß künftig die Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter, in denen u.a. Kommunen, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände vertreten sind, die Möglichkeit haben werden, *für ihren Amtsbezirk* einen Arbeitskräftemangel in bestimmten Berufsgruppen festzustellen und damit eine Zuwanderung über den Einwanderungspfad „Engpaß am Arbeitsmarkt“ zu ermöglichen (Davy 2002, 173). Zuwanderungspolitik könnte daher in Zukunft auch auf kommunaler und regionaler Ebene betrieben werden.

2. Demographische Entwicklung

a) Allgemeine demographische Entwicklung in Deutschland

Im Zuge der Diskussionen, ob Deutschland nun ein Einwanderungsland, kein Einwanderungsland oder kein klassisches Einwanderungsland sei, richtet sich die öffentliche Wahrnehmung zunehmend auf die Zukunft unserer Gesellschaft, genauer gesagt, auf den demographischen Wandel, der sich in den nächsten Jahrzehnten vollziehen wird. Alle Wissenschaftler, die Prognosen über die bevorstehende Entwicklung erstellen, sind sich einig, daß die zukünftige Bevölkerungsentwicklung nicht zuletzt eine Frage der Zuwanderung ist. Denn das Ausmaß der Zuwanderung und die sozia-



len Merkmale der Zuwanderer bestimmen, wie groß der Bevölkerungsschwund und die Auswirkungen des demographischen Wandels letztendlich sein werden. Ich will im folgenden vorstellen, welche Zukunftsprognosen die Interministerielle Arbeitsgruppe für Bevölkerungsfragen im Rahmen ihrer „Modellrechnungen 2000“ für die Zeit bis 2050 entwickelt hat (Statistisches Bundesamt 2000).

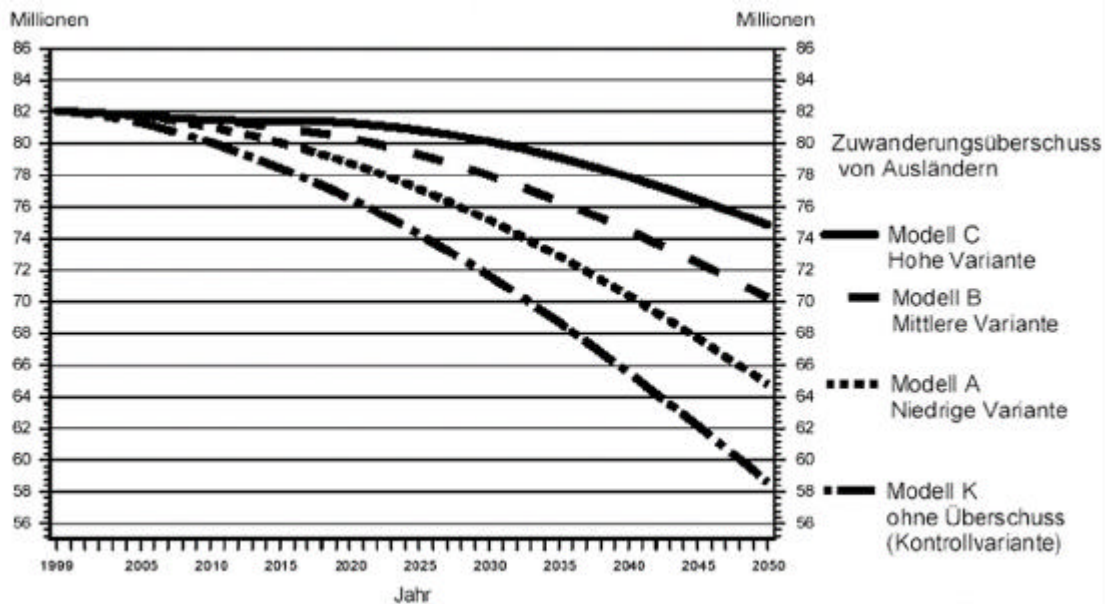


Abbildung 1: Modellrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung in Deutschland 1999 bis 2050

(Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung BIB)

Die verschiedenen Zukunftsszenarien zur Bevölkerungsentwicklung in Deutschland zeigen, daß die Bevölkerung schrumpfen wird. Sie unterscheiden sich allerdings im Ausmaß des Bevölkerungsrückgangs, welches sich nach dem Zuwanderungsüberschuß von Ausländern richtet, der den verschiedenen Szenarien zugrunde gelegt wird. Der Zuwanderungsüberschuß errechnet sich aus der Zahl der Zuwanderungen minus der Zahl der Abwanderungen pro Jahr. Derzeit beträgt dieser durchschnittlich 100.000, denn jährlich wandern 800.000 Personen aus dem Ausland zu und 700.000 ins Ausland ab (Münz und Ulrich 1997, 7; 40). Die hier dargestellten Modellrechnungen



basieren auf einer hohen, einer mittleren und einer niedrigen Variante des Zuwanderungsüberschusses. Im Modell C geht man von einer Netto-Zuwanderung von 300.000 pro Jahr aus, im Modell B von einer Netto-Zuwanderung von 200.000 und im Modell A von 100.000 jährlich. Dabei zeigt sich, daß bei einer Netto-Zuwanderung von 100.000 Personen pro Jahr (Modell A) 2050 in Deutschland nur noch etwa 65 Millionen Menschen leben würden; 17 Mio. weniger als zur Zeit (1999/2000). Bei einer Netto-Zuwanderung von 200.000 Personen pro Jahr (Modell B) würde die Einwohnerzahl auf ca. 70 Mio. sinken und bei einem jährlichen Zuwanderungsüberschuß von 300.000 Personen (Modell C) würde sich die Bevölkerung auf 75 Mio. verringern. Die Bevölkerung wird auch weiter altern. Unabhängig davon, welche Netto-Zuwanderung man den Prognosen zugrunde legt: Der Anteil der Personen, die sich im Haupterwerbssalter von 20 bis 60 befinden, wird in Zukunft unter 50 % liegen.

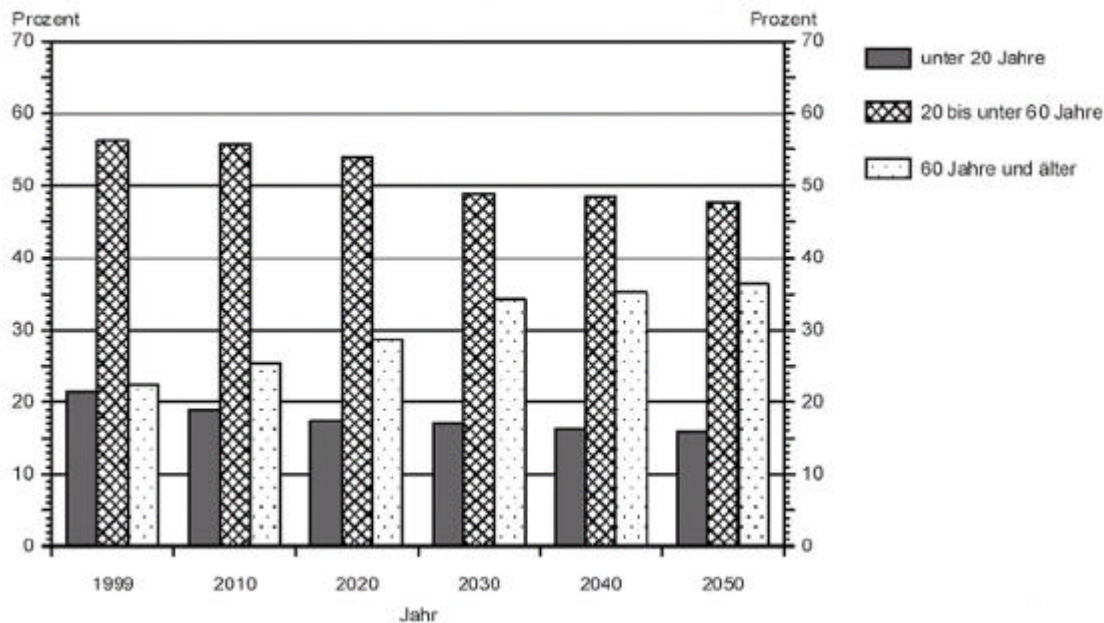


Abbildung 2: Modellrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung in Deutschland 1999 bis 20 – Modell B
(Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung BIB)



Die zeigt die Veränderung der Altersstruktur bis 2050, wenn man von einer jährlichen Netto-Zuwanderung von 200.000 Personen ausgeht. Der Anteil der zwanzig- bis sechzigjährigen würde von derzeit 56 % (1999) auf knapp 48 % im Jahr 2050 zurückgehen. Dagegen würde der Anteil der über sechzigjährigen von derzeit 22 % über 36 % ansteigen. Besonders deutlich wird das Ausmaß dieser Veränderungen, wenn man nach der Belastung für das System der sozialen Sicherung fragt, die sich daraus ergibt, daß eine schrumpfende Gruppe von Beitragszahlern im Haupterwerbsalter immer mehr Menschen im Rentenalter versorgen muß. Diese Belastung läßt sich mittels des Altenquotienten nachvollziehen, bei dem die Gruppe der über sechzigjährigen auf die Gruppe der zwanzig- bis sechzigjährigen bezogen wird.

Zuwanderungsüberschuß von Zuwanderern jährlich	Über 60-jährige bezogen auf 20 bis 60-jährige
Modell A 100.000	82
Modell B 200.000	76
Modell C 300.000	73

Abbildung 3: Altenquotient
(Quelle: Statistisches Bundesamt, 2000)

Der Altenquotient lag 1999 bei knapp 40 und würde sich bis 2050 auf knapp 82 erhöhen, d.h. er würde sich mehr als verdoppeln, falls es eine jährliche Netto-Zuwanderung von 100.000 Personen gäbe (Bundesministerium des Inneren 2000, 13). Bei einer



jährlichen Netto-Zuwanderung von 200.000 Personen würde der Altenquotient immer noch auf mehr als 76 steigen. Dagegen würde er bei einem Zuwanderungsüberschuß von 300.000 Personen bei 73 liegen. Diese Berechnung verdeutlicht, daß der Altenquotient durchaus darauf reagiert, wie groß die Zuwanderung ausfällt. Denn Zuwanderung trägt dazu bei, den Rückgang der Erwerbsbevölkerung zu bremsen (Münz 2001, 39). Zuwanderungspolitik ist damit ein wesentliches Instrument, um die mit dem demographischen Wandel verbundenen Probleme zu mildern.

b) Sonderfall Ruhrgebiet

Nach diesem Überblick über die gesamtdeutschen Entwicklungsprognosen soll nun die spezielle Situation im Ruhrgebiet vorgestellt werden.

	Ruhrgebiet	NRW
2005	- 2,5 %	+ 0,2 %
2010	- 4,7 %	- 0,4 %
2015	- 7,0 %	- 1,2 %

Abbildung 4: Bevölkerungsprognosen für das Ruhrgebiet

(Quelle: Klemmer 2001, 45; eigene Berechnungen)



Die präsentierten Daten basieren auf der neunten koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung der Statistischen Ämter von Bund und Ländern. Sie gehen ebenso wie die „Modellrechnungen 2000“ von unterschiedlichen Zuwanderungsszenarien aus. Die folgenden Ausführungen beziehen sich ausschließlich auf die mittlere Variante, die auf einer bundesweiten Netto-Zuwanderung von 200.000 Personen basiert. Außerdem ist der Zeitraum der Prognose verkürzt und geht nur auf die Entwicklung ein, die ausgehend von 1998 bis zum Jahr 2015 zu erwarten ist. Nach der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung ist davon auszugehen, daß das Ruhrgebiet schon bis zum Jahr 2005 rund 133.000 seiner Einwohner verlieren wird. Das entspricht knapp 2,5 % der Bevölkerung. Hingegen wird Nordrhein-Westfalen inklusive dem Ruhrgebiet in diesem Zeitraum noch einen leichten Zuwachs von 31.000 Einwohnern verzeichnen können. Bis 2010 nimmt die Bevölkerung im Ruhrgebiet bereits um über 250.000 Menschen ab. Das ist bezogen auf 1998 ein Minus von knapp 4,7 %. In NRW (gesamt) wird der prognostizierte Bevölkerungsschwund 2010 hingegen erst 0,44 % betragen. Weitere fünf Jahre später, im Jahr 2015, wird die Bevölkerung von NRW um 1,2 % kleiner sein als 1998. Das entspricht in etwa dem Bundesdurchschnitt. Hingegen werden im Ruhrgebiet 2015 bereits 7 % weniger Menschen leben als 1998.

Dies macht deutlich, daß das Ruhrgebiet nicht nur vom Bundestrend gravierend abweicht, sondern auch von der Entwicklung im restlichen Nordrhein-Westfalen. Der Bevölkerungsschwund im Ruhrgebiet ist nicht zuletzt eine Folge überdurchschnittlicher Abwanderung in der Vergangenheit, die zu einer vergleichsweise ungünstigen Altersstruktur geführt hat. Im Ruhrgebiet wird die Gruppe der neunzehn- bis unter sechzigjährigen, also die Gruppe der Personen im Haupterwerbsalter bis 2015 bereits um 7,6 % abnehmen. Im Bundesdurchschnitt wird diese Altersgruppe dagegen nur um 3,4 % und im gesamten Land NRW sogar nur um 2 % abnehmen (Klemmer 2001, 45). Würde man das Ruhrgebiet aus den Landeswerten herausrechnen, so käme man in NRW sogar noch zu einem leichten Zuwachs der Gruppe im Haupterwerbsalter um 0,4 %. Paul Klemmer von Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung zieht daraus den Schluß, daß das Ruhrgebiet „demographisch dem Land und dem Bund rd. 20 bis 25 Jahre vorausläuft“ und nach 2020 von einer „Bevölkerungsimplosion“ bedroht ist (Klemmer 2001, 59). Seiner Ansicht nach ist dieser Entwicklung nur mittels gezielter Zuwanderungspolitik zu begegnen (Klemmer 2001, 46).



3. Empfehlungen der Zuwanderungskommission

Die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ bestehend aus 21 Mitgliedern unter dem Vorsitz der ehemaligen Bundestagspräsidentin Rita Süßmuth wurde am 12. 9. 2000 vom Bundesminister des Innern Otto Schilly eingesetzt und erhielt den Auftrag, in einem Zeitraum von neun Monaten umsetzungsorientierte Konzepte für die Gestaltung einer zukünftigen Zuwanderungspolitik zu entwerfen. Eine der Aufgaben galt der Überprüfung, welche Methoden für die Ermittlung eines Zuwanderungsbedarfs nützlich sind und wie künftige Zuwanderung gesteuert und begrenzt werden kann (Kommission 2001, 1; 20–21). Die Kommission führte zahlreiche Expertenanhörungen durch und gab Reihe von Gutachten in Auftrag, die ihr die wissenschaftlichen Hintergrundinformationen zu den einzelnen Themenbereichen liefern sollten. Die von der Zuwanderungskommission anschließend formulierten Vorschläge sowie die Begründungen, die sie dazu geliefert hat, haben die politische Diskussion und letztendlich auch die Vorlagen zur gesetzlichen Neuregelung der Zuwanderung in Deutschland stark beeinflusst (vgl. S. 4).

Im folgenden werde ich nicht auf alle Themen eingehen, die in dem umfangreichen Bericht der Kommission angesprochen werden, sondern mich vor allem auf die von ihr formulierten Eckpunkte und die Umsetzungsvorschläge konzentrieren, die sie im Zusammenhang mit der Regelung der Zuwanderung von Hochqualifizierten nach Deutschland unterbreitet. Dabei klammere ich gezielt die im Bericht enthaltenen Ausführungen zu den wissenschaftlichen Ergebnissen der Gutachten aus, da ich im Kapitel zur Forschungsliteratur genau diese Gutachten wieder aufgreifen und in ihren wesentlichen Aussagen vorstellen werde.

Der Kommissionsbericht stellt als Ausgangspunkt zum Thema „Wettbewerb um die besten Köpfe“ fest, daß die Mobilitätsbereitschaft von gut ausgebildeten Personen weltweit zugenommen habe und zwischen einzelnen Firmen bzw. Volkswirtschaften ein Konkurrenzkampf um diese Personalressourcen entstanden sei (Kommission 2001, 25–26). Dabei spielten vor allem der Wettbewerb im Bereich Wissen und Technologie eine wichtige Rolle, bei dem es darum geht „die ‚kritische Masse‘ für ein innovatives wirtschaftliches Milieu zu schaffen, die eine sich selbst verstärkende dynamische Entwicklung in Gang setzt“ (Kommission 2001, 26). Die Verfügbarkeit von quali-



fiziertem Personal würde hierbei zum strategischen Vorteil, da gerade in den Industriestaaten diese Reserven knapper zu werden drohen. Die Gestaltung einer Zuwanderungspolitik hängt also stark von dem Bedarf ab, den die Bundesrepublik Deutschland auch aufgrund der demographischen Entwicklungen in Zukunft an zugewanderten Arbeitskräften aufzeigen wird. Die Frage, wie der aktuelle und zukünftige Bedarf aussieht bzw. durch welche Faktoren er beeinflusst werden würde, rimmt deshalb einen gewichtigen Teil im Kommissionsbericht ein. Es werden nicht nur die demographischen Prognosen herangezogen, sondern auch diskutiert, wie sich die beruflichen Qualifikationen entwickeln werden, ob sich in bestimmten Branchen ein Mangel an qualifiziertem Fachpersonal abzeichnet, wie die relevanten Ausbildungsjahrgänge damit korrespondieren und schließlich auch welche Auswirkungen die EU-Osterweiterung und weitere Faktoren auf die Gesamtsituation haben könnten (Kommission 2001, 42–45).

Eine weitere Dimension, die zur Abschätzung eines zukünftigen Zuwanderungsbedarfs vonnöten ist, betrifft die stärkere Mobilisierung des inländischen Arbeitskräftepotentials. Dies betrifft nicht nur naheliegende Optionen, wie z.B. den Rückgriff auf den Bestand an erwerbslosen Personen sowie Möglichkeiten der Erweiterung von Ausbildungsanstrengungen, sondern auch Maßnahmen zur Erhöhung der Erwerbsquote von Frauen und die Verlängerung der allgemeinen Lebensarbeitszeit. Anhand der Informationen aus den Gutachten (vgl. S. 4) und der Expertenanhörungen gelangt die Kommission zu dem Ergebnis, daß „der Rückgang der Bevölkerung im Erwerbsalter langfristig nicht durch eine höhere Erwerbsbeteiligung kompensiert werden kann“ und „auch die zu erwartenden Produktivitätszuwächse voraussichtlich nicht ausreichen werden, die Auswirkungen eines so deutlichen Rückgangs des Erwerbspersonenpotentials auszugleichen“ (Kommission 2001, 56). In einer alternden und zahlenmäßig rückläufigen Gesellschaft ist die Aufrechterhaltung der Innovationsfähigkeit besonderer Anstrengungen bedarf und die Erhöhung der allgemeinen Erwerbsquote an gesellschaftspolitische Grenzen stoßen wird (Kommission 2001, 56).

Aus diesen Überlegungen heraus empfiehlt die Kommission zwar die allgemeinen politischen Rahmenbedingungen so zu gestalten, daß das Potential der einheimischen Bevölkerung für den Arbeitsmarkt besser ausgeschöpft wird als bisher, macht allerdings auch deutlich, daß Möglichkeiten zur arbeitsmarktorientierten Zuwande-



rung geschaffen werden müssen, um den Arbeitskräftebedarf zu befriedigen, der durch diese Maßnahmen nicht gedeckt werden kann (Kommission 2001, 58). In ihren Leitlinien charakterisiert die Kommission eine zukünftige arbeitsmarktbezogene Zuwanderung als ein „flexibles“ System, das „den jeweiligen zahlenmäßigen und qualifikationsbezogenen Entwicklungen auf der Angebots- und Nachfrageseite des Arbeitsmarktes Rechnung tragen kann“ (Kommission 2001, 82). Dazu gehört z.B. auch, daß diese nicht in Konflikt mit dem Abbau der Arbeitslosigkeit tritt. Die arbeitsmarkt-orientierte Regulierung der Zuwanderung strebt daher vor allem eine Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für qualifizierte und hochqualifizierte Arbeitskräfte an. Die Kommission unterstreicht diesen Aspekt nochmals, indem sie ausführt, daß „Zuwanderung die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft steigern“ sollte und „kein Wirtschaftsunternehmen [gezwungen sein sollte] [...] aus Mangel an Arbeitskräften ins Ausland auszuweichen, Investitionen nicht zu tätigen oder Wachstumspotentiale brach liegen zu lassen“. Besonders wichtig sei es, „hochqualifizierte Zuwanderer zu gewinnen, deren innovative und technologische Kenntnisse einen entscheidenden Beitrag zur wirtschaftlichen Zukunftssicherung leisten“ (Kommission 2001, 82).

Das Modell der Kommission sieht die Aufhebung des bisher gültigen Anwerbestopps vor und formuliert statt dessen eine Reihe neuer Zuwanderungswege, die je nach Bedarf eingesetzt werden können. Nachdem mittels einer statistischen Diagnose der Bundesanstalt für Arbeit ein Arbeitskräftemangel in einem bestimmten Berufszweig ermittelt worden ist, sollen Zuwanderungsmöglichkeiten für entsprechende Arbeitskräfte geschaffen und die „Verantwortlichen in Wirtschaft und Politik [...] in die Lage [versetzt werden], Engpässe am Arbeitsmarkt zu beseitigen“ (Kommission 2001, 84). Von diesen Engpaßarbeitskräften unterscheidet die Kommission jedoch die Gruppe der Hochqualifizierten und empfiehlt diesen „deutlich erleichterte Zugangsregelungen und optimale Aufenthaltsbedingungen“ zu gewähren (Kommission 2001, 84–85). Diese neben dem Begriff „Hochqualifizierte“ auch unter Bezeichnungen wie „Spitzenpersonal“, „Führungskräfte“, „Schlüsselpersonal“ geführte Zielgruppe wird im Kommissionsbericht primär über ihr Einkommensniveau definiert: „Als Führungskraft oder Schlüsselpersonal gilt in der Regel, wer in Deutschland ein Gehalt nachweisen kann, das mehr als doppelt so hoch ist wie die Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Krankenversicherung (Kommission 2001, 98).“



Sie wird darüber hinaus als eine Gruppe beschrieben, die grundsätzlich die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft erhöht und zu einer Ausweitung des Arbeitskräfteangebots für die einheimischen Arbeitskräfte beiträgt. Für Hochqualifizierte in Technologiebereichen, die durch schnelles Wachstum gekennzeichnet sind, gelte dies in besonderer Weise. Daher schlägt die Kommission vor, bei einem vorliegenden Stellenangebot für eine Person aus diesem Kreis auf die Arbeitsmarktprüfung gänzlich zu verzichten. Auch hält sie eine Kontingentierung in diesem Zusammenhang für unsachgemäß, da die Zielgruppe an sich schon klein wäre und ein starkes Interesse an der Gewinnung solcher Fachkräfte bestehe (Kommission 2001, 99).

Ähnlich großzügig schlägt die Kommission vor, mit den Ehepartnern und Kindern der Hochqualifizierten zu verfahren. Die Ehegatten sollen ohne Wartefristen einreisen können und bezüglich des Zugangs zum Arbeitsmarkt gleichrangige Behandlung wie einheimische Arbeitskräfte erfahren. Das Einreiserecht für Kinder soll auch erwachsene, sich in der Ausbildung befindende Kinder einschließen (Kommission 2001, 99–100). Allgemein sollten sich die Zuwanderungsregelungen bezüglich dieser Gruppe durch schnelle Verfahren und attraktive Aufenthaltsbedingungen auszeichnen. Es sollten nicht nur Formalitäten vor der Einreise zügig geklärt sondern auch die Behördengänge nach der Einreise auf das Nötigste reduziert werden. Den Hochqualifizierten solle zwar zuerst eine auf fünf Jahre befristete Genehmigung für Aufenthalt und Arbeit erteilt werden, doch solle diese bei andauernder Arbeitstätigkeit ohne weiteres in einen dauerhaften Status umgewandelt werden können, der nicht wie bisher in Folge eines sechsmonatigen bzw. längeren Auslandsaufenthaltes erlischt, sondern fortbesteht, um Anreiz für eine Rückkehr nach Deutschland zu bieten (Kommission 2001, 100).

Darüber hinaus empfiehlt die Kommission, die Zuwanderung von Firmengründern zu erleichtern. Sie sollen die Voraussetzungen für ihr Vorhaben einem „flexiblen und transparenten Kriterienkatalog“ (Kommission 2001, 97) entnehmen können und von einer sachkundigen Stelle beraten werden, die sich am Ort der geplanten Niederlassung befindet. Hierzu führt der Bericht aus, daß mittels einer vertraulichen Prüfung z.B. die Qualität der Geschäftsidee, einschlägige Erfahrung des Unternehmers, Höhe des Kapitaleinsatzes, Beschäftigungswirkung, Beitrag zu nachhaltigem Wachstum, spezifischer Innovationsbeitrag, Forschungsintensität und Ausbildungsbeitrag be-



rücksichtigt werden könne. Ferner könne eine Ansiedlung in strukturschwachen Regionen als positives Kriterium gelten. Jedoch solle, so die Kommission, nach erfolgter positiver Beurteilung dem Unternehmer ein sofortiger Daueraufenthalt gewährt werden (Kommission 2001, 97).

Während bei der dauerhaften Zuwanderung das Bundesamt für Zuwanderung und Integration mit der Durchführung des Verfahrens betraut werden soll, sieht die Kommission dafür bei den befristeten Zuwanderungsoptionen die Bundesanstalt für Arbeit vor. Aus der Perspektive der Betriebe, die auf der Suche nach qualifiziertem Fachpersonal sind oder welche anstellen möchten, sind die Vertretungen der Arbeitsverwaltung vor Ort die sachkompetenten Ansprechpartner, wobei „die Sozialpartner unmittelbar in die Entscheidungen einbezogen“ werden sollen (Kommission 2001, 117). Abschließend ist festzuhalten, daß die oben genannten Verfahren einem am Arbeitsmarkt orientierten Zuwanderungsverständnis zuzuordnen sind und die Kommission besonderen Wert darauf legt, diese Verfahren durch spezielle Instanzen zu koordinieren und zu beschleunigen. Den Stellenwert dieses Aspektes verdeutlicht sie, wenn sie erklärt, daß es „im Interesse eines modernen Zuwanderungssystems“ geboten sei, die „Einzelverfahren möglichst einfach, sachgerecht und transparent zu gestalten. [...] Will Deutschland in nennenswertem Umfang Hochqualifizierte für einen Aufenthalt gewinnen, sind schnelle Verfahren unverzichtbar“ (Kommission 2001, 116).

D. Forschungsstand

Das Hamburgische Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA), das Europäische Zentrum für Wirtschaftsforschung und Strategieberatung *Prognos* mit Hauptsitz in Basel, das Institut für Wirtschaftsforschung (*ifo*) in München, das Institut der deutschen Wirtschaft (*IW*) in Köln und das Institut zur Zukunft der Arbeit (*IZA*) in Bonn haben von der Zuwanderungskommission den Auftrag erhalten, die demographischen und ökonomischen Entwicklungen in Deutschland zu untersuchen und auf dieser Basis Modelle eines zukünftigen Zuwanderungsregimes zu entwerfen. Bevor ich auf die Informationen in den Gutachten eingehe, die vor dem Hintergrund des Impulsbeitrags als zentral zu betrachten sind, möchte ich darauf hinweisen, daß die einzelnen Expertisen trotz ähnlicher Aufgabenstellung Unterschiede im Bearbeitungsumfang und in der Detailschärfe aufweisen. Während beispielsweise die HWWA-Studie (HWWA 2001) und das Pro-



gnos-Gutachten (Prognos 2001) lediglich 33 bzw. 58 Seiten umfassen und teilweise Merkmale eines Grundsatzpapiers aufweisen, fallen die Gutachten des IZA (IZA 2001), IW (IW 2001) und ifo (ifo 2001) mit 263, bzw. 143 und 145 Seiten umfangreicher aus und beinhalten reichhaltiges Datenmaterial zu den einzelnen Themen. Darüber hinaus werden in bestimmten Gutachten Fragestellungen aufgegriffen, die in anderen keine Beachtung finden. So gehen z.B. die Gutachten von ifo (ifo 2001, 117–131) und Prognos (Prognos 2001, 44–55) auf die Erfahrungen von klassischen Einwanderungsländern mit verschiedenen Zuwanderungsregimen explizit ein. Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Zuwanderung in der Bundesrepublik Deutschland greift lediglich das Prognos-Gutachten rückblickend auf (Prognos 2001, 6–13). Auf der anderen Seite ist allen Gutachten die Bearbeitung folgender Bereiche gemeinsam:

- die Analyse der kurz- und langfristigen Aspekte des Arbeitskräfteangebots,
- Prognosen über den Bedarf an arbeitsmarktorientierter Zuwanderung und
- Empfehlungen für die Gestaltung einer migrationspolitischen Strategie.

Im folgenden will ich insbesondere auf die ersten beiden Bereiche eingehen und den dritten Themenkomplex nur unter einigen wenigen Gesichtspunkten bearbeiten. Dies ist damit zu begründen, daß ich die grundsätzlichen Vorschläge der Zuwanderungskommission, die sie aus den gutachterischen Empfehlungen abgeleitet hat, und die im Entwurf zur neuen Zuwanderungsgesetzgebung enthaltenen Bestimmungen in ihren Grundzügen bereits vorgestellt habe (vgl. S. 11). Hinsichtlich der kurz- und langfristigen Aspekte des Arbeitskräfteangebots, kommen die Gutachten übereinstimmend zu dem Ergebnis, daß das Erwerbspersonenpotential ohne Zuwanderung spürbar zurückgehen wird. Der Schrumpfungsprozeß vollzieht sich dabei zunächst noch relativ langsam, gewinnt dann aber je nach Ausmaß der zugrunde gelegten Zuwanderung deutlich an Geschwindigkeit. Um den Bevölkerungsbestand in Deutschland zu erhalten, müßte man bis zum Jahr 2020 einen Wanderungsüberschuß von mindestens 200.000 bis 300.000 Personen jährlich erzielen.

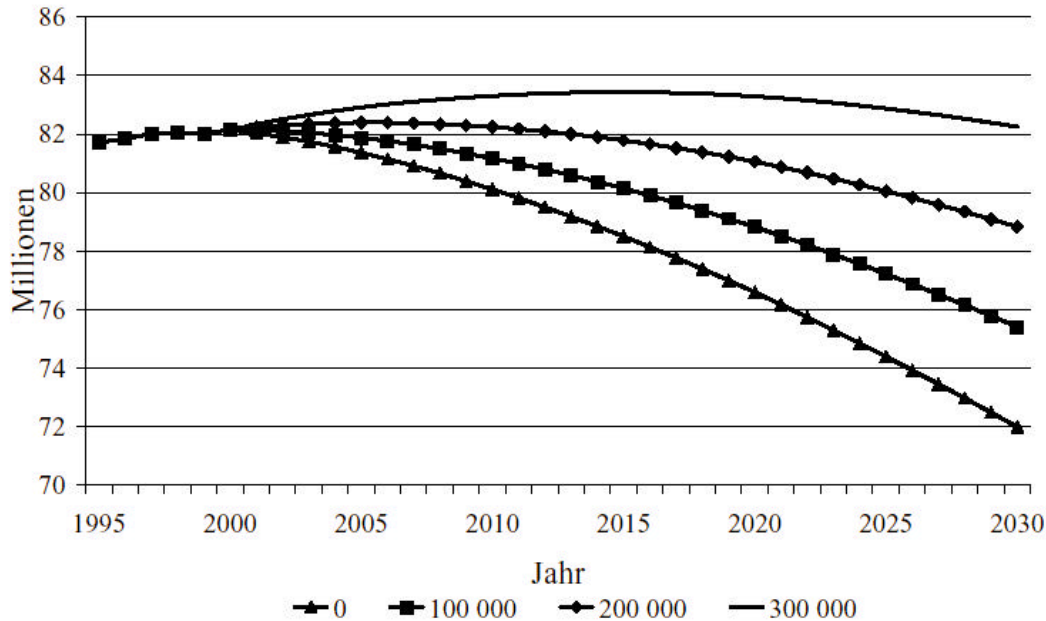


Abbildung 5: IZA 01 – Arbeitsmärkte und demographische Entwicklung

Für die Darstellung voraussichtlicher Folgen dieser Entwicklung können die beiden Extremszenarien – Zuwanderungsgewinn bei Null und jährlicher Zuwanderungsgewinn bei 300.000 Personen – miteinander verglichen werden. Prognos hat in seinen Gutachten die Auswirkungen beider Szenarien bis zum Jahr 2050 gegenübergestellt (Prognos 2001, 4-6). „Während im Szenario mit der höchsten Zuwanderung die Anzahl der Erwerbspersonen von heute 41 Mio. bis 2050 auf 37 Mio. zurückgeht, wären es dann ohne Zuwanderung nur noch 26 Mio. Im ersten Fall sind langfristig 47,2 Prozent der Bevölkerung Erwerbspersonen (heute 50,3 Prozent), im zweiten Fall nur 44,2 Prozent“ (Prognos 2001, K-2). Ohne Zuwanderung erwartet Prognos eine jahresdurchschnittliche Zuwachsrates des Bruttoinlandsprodukts zwischen 2020 und 2050 von 0,7 %, während man bei hoher Zuwanderung von 1,6 % ausgeht (Prognos 2001, 8-9). Deutliche Unterschiede seien auch bezüglich der Sozialversicherungsbeiträge zu erwarten: Im Szenario ohne Zuwanderung würde der Beitragssatz bis zum Jahr



2050 auf 26,2 % steigen, während bei höherer Zuwanderung langfristig 23,1 bis 23,4 % ausreichen dürften (Prognos 2001, 31–35). Ähnlich ungünstig würde sich eine geringe Zuwanderung auf die Entwicklung der Staatsverschuldung auswirken. Lediglich hinsichtlich der Arbeitslosigkeit würde sich eine geringere Zuwanderung positiver auswirken als eine höhere. Wie im Gutachten von ifo dargelegt wird, wird sich in Westdeutschland „der globale Überhang an Arbeitskräften, der im Basisjahr 1996 bei 3,9 Millionen Personen lag, unter der Annahme eines Wanderungssaldos von Null bis zum Jahr 2015 deutlich vermindern (2,87 Millionen)“ (ifo 2001, xiv).

Differenziert nach Qualifikationsstufen ergeben sich bei einem Wanderungssaldo von Null bis zum Jahr 2015 zum einen Arbeitskräfteüberschüsse, zum anderen Arbeitskräftemangel. Ein besonders großer Engpaß werde im Qualifikationssegment Fachschulabschluß entstehen (ifo 2001, 101–104). Hier ergeben die Modellrechnungen von ifo, daß 2015 rund 1/7 des Arbeitskräftebedarfs dieser Qualifikationsstufe fehlen wird. Gleichwohl ist laut ifo „nicht anzunehmen, daß im Falle einer ungesteuerten Zuwanderung gerade dieses Qualifikationssegment von Zuwandernden aufgefüllt würde“ (ifo 2001, xv). Um den mittelfristigen Zuwanderungsbedarf abschätzen zu können, ist es nötig, die Möglichkeiten und Grenzen einer stärkeren Ausschöpfung des einheimischen Arbeitskräftepotentials zu diskutieren. Hierzu empfiehlt es sich, die o.g. rein demographischen Analysen mit Trends im Erwerbsverhalten zu kombinieren, die sich aus dem Mikrozensus ablesen lassen. Das IZA hat auf dieser Grundlage zwei Varianten durchgespielt, in denen die Fortschreibungen der Erwerbsbeteiligung von Frauen, Männern und Älteren variiert. Zwischen dem pessimistischen und dem optimistischen Szenario liegt im Jahr 2020 eine Differenz von 2,8 Millionen Arbeitskräften (IZA 2001, 135).

Die mögliche Zunahme der Erwerbsbeteiligung von Frauen könnte laut IZA den demographisch bedingten Zuwanderungsbedarf zunächst weitgehend kompensieren, doch spätestens ab 2020 ließe sich der Schrumpfungsprozeß nur noch durch Einwanderung begrenzen. Ähnliches gelte für eine Verlängerung der effektiven Lebensarbeitszeit. Sie würde zwar zu einmaligen, und möglicherweise substantiellen Niveauwirkungen führen. Langfristig könnte sie die Abnahme des Bestandes an inländischen Erwerbsspersonen dennoch nicht verändern (IZA 2001, 111–139).

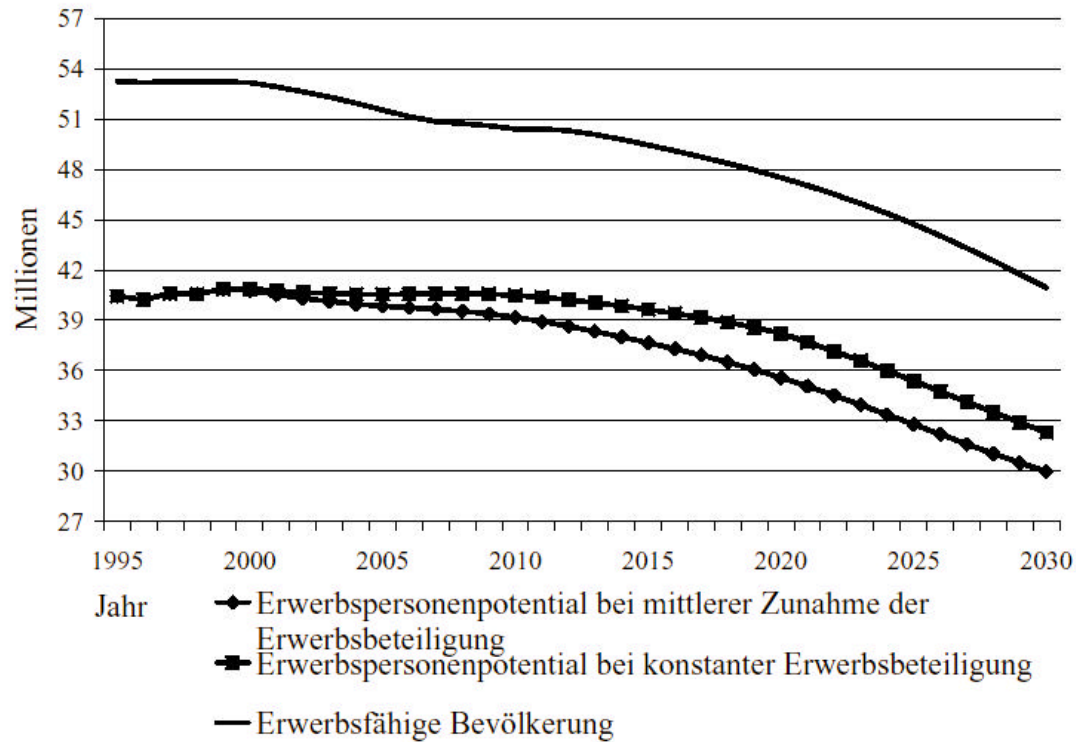


Abbildung 6: IZA 02 – Erwerbbspersonenpotential bei unterschiedlicher Entwicklung der Erwerbsbeteiligung, Einheimische Bevölkerung ohne Wanderungen

Auch die vom IW durchgeführte Analyse der berufsfachlichen und qualifikatorischen Mobilität liefert wenig Hoffnung auf eine verbesserte Ausschöpfung heimischer Arbeitskraftpotentiale. „Die Neigung zu einem Wechsel des Berufes ist relativ gering und es lassen sich auch kaum Anzeichen einer qualifikatorischen Aufwärtsmobilität feststellen. Die berufliche Weiterbildung ist in erster Linie auf die Verbesserung vorhandener Qualifikationen fokussiert als auf den Erwerb fachübergreifender, universell einsetzbarer Qualifikationen“ (IW 2001, 5). Insofern sei Zuwanderung durchaus ein Instrument, mit dem sich ein temporärer Engpaß mindern lasse. Parallel wären aber Maßnahmen zu entwickeln, die die berufsfachliche Mobilität der Arbeitskräfte



erhöhen. Auf der Grundlage der sich abzeichnenden Entwicklung des Arbeitskräfteangebots entwerfen die von der Kommission in Auftrag gegebenen Gutachten Prognosen zum Bedarf an arbeitsmarktorientierter Zuwanderung. IW hat hierzu eine Engpaßdiagnostik entwickelt und wertet systematisch die Geschäftsstatistiken der Bundesanstalt für Arbeit aus, die im Bereich „Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und offene Stellen“ in einer konsistenten berufsfachlichen Gliederung 335 Berufsordnungen differenziert (IW 2001, 40–49). Dabei verwendet IW drei Engpaßindikatoren:

1. die spezifische Arbeitslosenquote (Arbeitslose in Prozent der abhängigen Erwerbspersonen) als Indikator für den Grad der Räumung eines Teilarbeitsmarktes,
2. die spezifische Vakanzquote (offene Stellen in Prozent der Beschäftigten) als Indikator für eine Überschußnachfrage in bestimmten Berufsbereichen und
3. die UVQuote (registrierte Arbeitslose je gemeldete offene Stelle) als Indikator für Engpässe einerseits und Profildiskrepanzen zwischen beiden Marktseiten andererseits.

Trotz des hohen Grades an Differenzierung sind die Prognosemöglichkeiten begrenzt und sollten laut IW allenfalls in mittelfristiger Perspektive eingesetzt werden. Demnach sind bei „Gesundheitsdienstleistungen, IT-Berufen, einzelnen persönlichen Dienstleistungen und wirtschaftsberatenden Berufen“ Engpässe zu erwarten. Zu den Engpaßberufen zählen sowohl Hoch- und Mittelqualifizierte als auch Einfacharbeitsplätze und so genannte Mismatch-Berufe. „Die Engpassanalyse zeigt, daß der Kräftebedarf keineswegs nur am oberen Qualifikationsrand auftritt. Eine knappheitsgesteuerte Zuwanderung dürfte nach dieser Diagnose daher nicht nur für hochqualifizierte Berufe betrieben werden“ (IW 2001, 4) Allgemein ist nach übereinstimmender Ansicht der Gutachter festzuhalten, daß eine Prognose der künftigen Nachfrage nach Arbeitskräften mit großen Unsicherheiten behaftet und vor allem in Bezug auf einzelne Berufsgruppen nicht möglich ist. Dennoch läßt sich sagen, daß die Nachfrage nach Hochqualifizierten und Arbeitskräften im Dienstleistungsbereich steigen wird, laut ifo von 13,6 % im Jahr 1996 auf 16,4 % im Jahr 2015 (ifo 2001, 73). Dabei werden insbesondere Beratungstätigkeiten weiter an Bedeutung gewinnen und der Bedarf an



Hochschulabsolventen, die für Zukunftstechnologien qualifiziert sind, zunehmen. Schon jetzt lassen sich aus betrieblicher Sicht Engpässe am Arbeitsmarkt erkennen. In einer Betriebsbefragung des Ifo gab Anfang 2001 ein knappes Drittel der Unternehmen in Westdeutschland und ein Viertel der Unternehmen in Ostdeutschland an, offene Stellen nicht besetzen zu können. Als Grund dafür nannten 22 % der westdeutschen und 16 % der ostdeutschen Betriebe, daß die Bewerber nicht die erforderliche Qualifikation aufgewiesen hätten (ifo 2001, 4–22).

Eine Studie des IZA zeigt, daß aus Sicht vieler Unternehmen die gegenwärtigen zugewanderungsrechtlichen Bestimmungen unvertretbar mit dem erkannten Zuwanderungsbedarf kontrastieren (IZA 2001, 100–103). Die Migrationspolitik steht angesichts der bestehenden und der sich abzeichnenden Engpässe vor der Aufgabe, diejenigen Migranten auszuwählen, von denen die größten wirtschaftlichen Vorteile ausgehen, und die gleichzeitig die besten Beschäftigungsmöglichkeiten für einheimische Arbeitskräfte erwarten lassen. In welchem Umfang jedoch inländische Arbeitskräfte von Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte profitieren oder ob sie dabei eher verlieren, hängt den Gutachtern des IZA zufolge „vom Grad der Komplementarität oder der Substituierbarkeit zwischen inländischen und ausländischen Arbeitnehmern ab“ (IZA 2001, II). Wo die Zuwanderer die einheimischen Arbeitnehmer einfach ersetzen können, führt Zuwanderung eher zu einer Verdrängung und damit zu Arbeitslosigkeit. Bringen Zuwanderer hingegen besondere Qualifikationen mit oder stoßen sie zudem noch auf eine Arbeitskräfteknappheit, dann werden die einheimischen Arbeitnehmer gewinnen. „Sind Zuwanderer gar zu einheimischen Arbeitnehmergruppen komplementär, dann werden diese bei vermehrtem Einsatz der ausländischen Arbeitskräfte produktiver und sind mehr gefragt. Es kommt zu einem Rückgang der Arbeitslosigkeit“ (IZA 2001, III).

Insgesamt ist Zuwanderung laut HWWA positiv zu bewerten: „Sie schafft die Voraussetzungen, um kurzfristige Ungleichgewichte zu beseitigen und langfristige Wachstumspotenziale zu schaffen. Zuwanderung wird notwendig, wenn makroökonomische Anpassungsreaktionen im Inland nicht genügen, ein Gleichgewicht herzustellen“ (HWWA 2001, 3). Allerdings sei davor zu warnen, in Zuwanderung ein Allheilmittel für wirtschaftspolitische Defizite zu sehen. Denn Zuwanderung könne nur dann das wirtschaftspolitische Umfeld für Wachstum und Wohlstand verbessern,



„wenn damit ein Strukturwandel unter marktwirtschaftlichen Regelmechanismen verbunden wird“ (HWWA 2001, 3).

Wie also sollte Zuwanderungspolitik gestaltet werden? Auch zu dieser Frage beziehen die von der Kommission in Auftrag gegebenen Gutachten Stellung. Aus Sicht des HWWA muß eine zukunftsorientierte Zuwanderungspolitik „allokationseffizient, planungssicher, ursachenorientiert und bedarfsbezogen“ sein (HWWA 2001, 4). Um Allokationseffizienz und Planungssicherheit zu gewährleisten, müsse die Zuwanderung von Kriterien unabhängig sein, die für das Gleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt nicht relevant sind. „Die *Politik* (Regierung, Verwaltung, Zuwanderungskommission) soll nur über die Höhe der temporären bzw. permanenten Zuwanderung entscheiden (Quote für Arbeitsberechtigung im Falle einer temporären Zuwanderung, bzw. Quote für Einwanderungsberechtigung im Falle der permanenten Zuwanderung). Die *Wirtschaft* (Arbeitgeber und Arbeitnehmer) soll dann über die spezifischen, individuellen Charakteristika der Zuwanderung entscheiden“ (HWWA 2001, 4).

Die Empfehlungen des IZA-Gutachtens gehen dahin, innerhalb des steuerbaren Potentials eine Quote für dauerhaft einreisende Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen einzurichten, die bei jährlich insgesamt 200.000 Personen liegt. „Der Anteil der eigentlichen Arbeitnehmer an dieser Quote wird schätzungsweise bei 120.000 liegen können“ (IZA 2001, 255). Zu beachten sei dabei, daß die faktische Zuwanderung im Rahmen dieser Quote zunächst nur wenig steigen werde, da viele der bereits bestehenden Einreiseregulungen in dem vorgeschlagenen Zuwanderungszweig aufgingen. Allerdings könne die vorgeschlagene Neuregelung darauf hinwirken, die bestehende Auswahl aus wirtschaftlicher Sicht zu verbessern (IZA 2001, IX).

Bezüglich der Selektionskriterien schlägt Prognos vor, den allgemeinen Merkmalen wie etwa Niveau der schulischen Ausbildung, Alter und Kenntnisse der Landessprache größeres Gewicht zukommen zu lassen als den berufsspezifischen Fähigkeiten. „Die internationale Erfahrung zeigt, daß nicht zielgerecht geplant werden kann, ob eine einwanderungswillige Person aufgrund einer speziellen Qualifikation oder einer möglichen Beschäftigungslücke langfristig beschäftigt werden kann“ (Prognos 2001, 56). Vor diesem Hintergrund ist laut Prognos auch zwischen zeitlich befristeter und permanenter Einwanderung zu differenzieren. Aufgrund der demografischen



Perspektiven sollten bei der auf dauerhaften Aufenthalt ausgerichteten Zuwanderung vor allem Personen mit möglichst hoher beruflicher Flexibilität und Integrationsfähigkeit gefördert werden (Prognos 2001, 56). Auch das ifo schlägt vor, zwischen befristeter und dauerhafter Zuwanderung aus EU-Drittländern zu unterscheiden. „Die befristete Zuwanderung dient der Abdeckung kurzfristiger Arbeitskräfteengpässe. Die dauerhafte Zuwanderung verfolgt langfristige sozioökonomische Ziele. Für beide Arten der Zuwanderung sind jährlich Kontingente festzulegen“ (ifo 2001, xvi).

Dem Gutachten des IZA folgend sollte insbesondere die Zuwanderung von Führungskräften multinationaler Unternehmen und von hochqualifizierten Wissenschaftlern deutlich erleichtert werden. Das fördere die Internationalisierung von Wirtschaft und Wissenschaft. In beiden Fällen wird vorgeschlagen, „unter Verzicht auf eine Kontingentierung beschleunigte Prüfverfahren zu entwickeln, die eine reibungslose Arbeitsaufnahme in Deutschland gewährleisten. Zentrales Kriterium sollte dabei das Vorliegen eines Arbeitsplatzangebotes sein.“ (IZA 2001, XI) Ebenso sei es dringend, die Zuwanderung zu Studien- und Ausbildungszwecken zu erleichtern, um auf diesem Weg Hochqualifizierte frühzeitig an Deutschland zu binden. Die Auswahl der Studierenden solle dabei in die alleinige Verantwortung der Hochschulen fallen. Nach Abschluß des Studiums sollte ein Zuwanderungsantrag im Rahmen des Punktesystem gestellt werden können, der bei Vorlage eines Arbeitsplatzangebotes beschleunigt abgewickelt werde. Auch ausländische Auszubildende sollten zuwandern können, wenn sie ein konkretes Lehrstellenangebot vorweisen können (IZA 2001, 267).

E. Impulse für eine stadregionale Zuwanderungspolitik

Die bisher diskutierten Inhalte wurden im Rahmen der Ankerveranstaltung 3 auf zwei Wegen präsentiert: Die erste Darstellung erfolgte im Rahmen der Publikation des Förderturms der Visionen PENTIMENTO 03, in dem sich zwei Beiträge mit den Titeln „Zuwanderungsregion Ruhr“ und „Wettbewerb um die besten Köpfe“ der Frage gewidmet haben, wie eine künftige Zuwanderungspolitik in der Städteregion Ruhr aussehen könnte. Die zweite Darstellungsform war eine Homepage für eine – bislang noch – fiktive Zuwanderungsagentur, die den Projektbeteiligten und Teilnehmern der Ankerveranstaltung Online präsentiert wurde. Im folgenden stelle ich die Grundge-



danken dar, die in den Beiträgen zu PENTIMENTO 3 formuliert wurden und gehe anschließend auf die Inhalte der Homepage ein.

1. PENTIMENTO 03

Die künftige Zuwanderungspolitik der Städteregion Ruhr kann nur als Teil eines Gesamtkonzeptes einer koordinierten regionalen Wirtschaftspolitik verstanden werden. Falls eine regionale Wirtschaftspolitik in erster Linie auf wissensbasierte Branchen setzt und zukunftssträchtige Kompetenzfelder definiert, deren Weiterentwicklung Priorität besitzt, hängt die erfolgreiche Umsetzung dieser Politik unmittelbar mit der Verfolgung einer Humanressourcenpolitik zusammen, die sich vor allem um die Ausbildung und Qualifizierung bereits vor Ort vorhandener Arbeitskräfte bemüht und Schritte unternimmt, um junge Leute aus dem Ausland für ein Studium in der Städteregion Ruhr zu begeistern. Zusätzlich kommt es aber auch darauf an, hochqualifizierte Spezialisten und Unternehmer mit guten Ideen von außerhalb in die Region zu holen. Die Zuwanderungspolitik der Städteregion Ruhr würde auf der Zusammenarbeit einer Reihe von Akteuren aus Arbeitsverwaltung, Kommunen und Privatwirtschaft basieren, wobei der Arbeitsverwaltung eine Schlüsselrolle zukäme. Denn nach dem neuen Zuwanderungsgesetz sollen die Verwaltungsausschüsse der regionalen Arbeitsämter darüber befinden, ob ein aktueller Arbeitskräfteengpaß in einem bestimmten Wirtschaftszweig besteht. Insofern ist es künftig Aufgabe der regionalen Arbeitsverwaltung, den Fachkräftebedarf rechtzeitig zu erkennen, bevor er sich zu einer Wachstumsbremse entwickeln kann. Um den kurz- und mittelfristigen Bedarf an hochqualifizierten Zuwanderern aus dem europäischen und außereuropäischen Raum festzustellen, müßte die Arbeitsverwaltung ein regionales Monitoringsystem entwickeln: In regelmäßigen Abständen würden Unternehmensdaten in Branchen erhoben, die zu den ausgewiesenen Kompetenzfeldern der Städteregion Ruhr zählen. Auf dieser Grundlage würde die kurz- und mittelfristige Verfügbarkeit von Arbeitskräften geprüft, wobei Arbeitsmarkteckwerte über Arbeitslosigkeit, bereits realisierte Beschäftigung sowie die Entwicklung der Absolventenzahlen von Universitäten und Fachhochschulen berücksichtigt würden. Eine solche Vorgehensweise sollte wachstumslimitierende Engpässe vermindern, ohne Arbeitskräfte vor Ort zu verdrängen.



Die treibende Kraft der Zuwanderungspolitik in der Städteregion Ruhr sollte allerdings die Privatwirtschaft sein, da sie ein vitales Interesse an einer innovativen Beschäftigungspolitik hat. Dies gilt vor allem für kleine und mittlere Unternehmen, die ansonsten bei der Rekrutierung ihres Fachpersonals nur schwer auf den globalen Arbeitsmarkt zurückgreifen könnten. Den derzeitigen Überlegungen folgend würde die Privatwirtschaft den Löwenanteil der Finanzierung der zuwanderungspolitischen Maßnahmen in der Städteregion übernehmen, was den Nebeneffekt hätte, daß sie auch ein nachhaltiges Interesse daran hätte, effiziente Mechanismen zu entwickeln. Die Anwerbung von Spezialisten aus dem Ausland wäre Teil einer Unternehmensstrategie, die das Ziel hat, schnell und projektbezogen unmittelbaren Zugang zu den nötigen Fachkenntnissen zu erhalten. Die Anwerbung stünde dabei in Konkurrenz zu Maßnahmen der betriebsinternen Personalentwicklung und zur Rekrutierung vor Ort, welche aus Sicht der Unternehmen im allgemeinen Vorrang genießen dürften.

Den Kommunen würde im Rahmen einer stadtreionalen Zuwanderungspolitik die Funktion der klassischen Wirtschaftsförderung und des Standortmarketings zufallen. Sie hätten darüber hinaus aber auch für geeignete Rahmenbedingungen zu sorgen und würden sich um die Beratung und Betreuung der ausländischen Fachkräfte und ihrer Familien kümmern. Eine wichtige Rahmenbedingung für die Attraktivität der Region für Fachkräfte dürfte beispielsweise die Bildung und Betreuung ihrer Kinder betreffen. Erfahrene Fachkräfte kommen meist aus den oberen Gesellschaftsschichten ihres Herkunftslandes und haben Familie. Sie entscheiden sich für oder gegen einen bestimmten Wohn- oder Arbeitsort nicht allein unter individuellen, sondern auch nach familiären Gesichtspunkten. Da ein Aufenthalt im Ausland aus persönlicher Sicht meist prinzipiell erst einmal befristet ist, sollten international kompatible Bildungseinrichtungen und -abschlüsse verfügbar sein. Also wäre es beispielsweise Aufgabe der Kommunen bzw. der Region, dafür zu sorgen, daß internationale Kindergärten und Schulen in ausreichendem Maße vorhanden sind.

Durch die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen würden die Kommunen dazu beitragen, die nicht marktbedingten Risiken und Kosten zu minimieren, die Fachkräfte bei einer Zuwanderung in die Region auf sich nehmen. So können sie ihnen die Entscheidung für eine Arbeitsaufnahme im Ruhrgebiet erleichtern und sie auch langfristig in der Region halten. Die Kommunen könnten beispielsweise dafür sorgen, Be-



hördengänge einfach zu gestalten, die Zuständigkeit für ausländer- und arbeitsrechtliche Prüfungen und Genehmigungen zusammenzufassen sowie die Anerkennung von Diplomen und Zeugnissen schnell und sachgerecht vorzunehmen. Daneben sollten es die Kommunen als ihre Aufgabe betrachten, die stadtreionale Zuwanderungspolitik in der Öffentlichkeit zu vertreten, ihre Notwendigkeit und ihre positiven Effekte zu vermitteln und somit ein Klima der gegenseitigen Toleranz zu schaffen.

Die zentralen Standards der stadtreionalen Zuwanderungspolitik müßten Planungssicherheit und Bedarfsorientierung sein. Planungssicherheit wird erreicht, indem keine politischen, sondern ausschließlich arbeitsmarktrelevante Kriterien an die Zuwanderung angelegt werden. Die Frage, ob und wie viele Spezialisten aus dem Ausland angeworben werden, dürfte keineswegs der Konjunktur politischer Opportunitäten unterliegen. Die Entscheidung über die spezifischen Charakteristika der Zuwanderung wäre ausschließlich bei der Wirtschaft angesiedelt. Die Unternehmen würden eigenständig darüber befinden, welche Kriterien die anzuwerbenden Fachkräfte jeweils erfüllen müßten. Es müßte lediglich mit der Arbeitsverwaltung Einigkeit darüber erzielt werden, daß solche Fachkräfte nicht auch in Deutschland gefunden werden könnten. Um eine effektive Zusammenarbeit zwischen Arbeitsverwaltung, Privatwirtschaft und den Kommunen zu garantieren, besteht ein erster Schritt darin, ein sich gegenseitig ergänzendes Netzwerk zu schaffen, in dem Informationen ausgetauscht und Aktionen aufeinander abgestimmt werden können.

2. Agentur HP4Ruhr

Ein weiterer Bestandteil des Impulsbeitrages ist der Entwurf für eine Zuwanderungsagentur mit dem Namen „High Potentials for Ruhr“, kurz HP4Ruhr. Das Agenturkonzept wurde in Form einer Homepage dargestellt, die den Webauftritt der Agentur simuliert. Sie wurde den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der dritten Ankerveranstaltung im Vorfeld zur Verfügung gestellt und bildete somit eine Grundlage für die Diskussionen auf der Ankerveranstaltung. Im folgenden will ich die wichtigsten Teile des Agenturkonzeptes zusammenfassen:

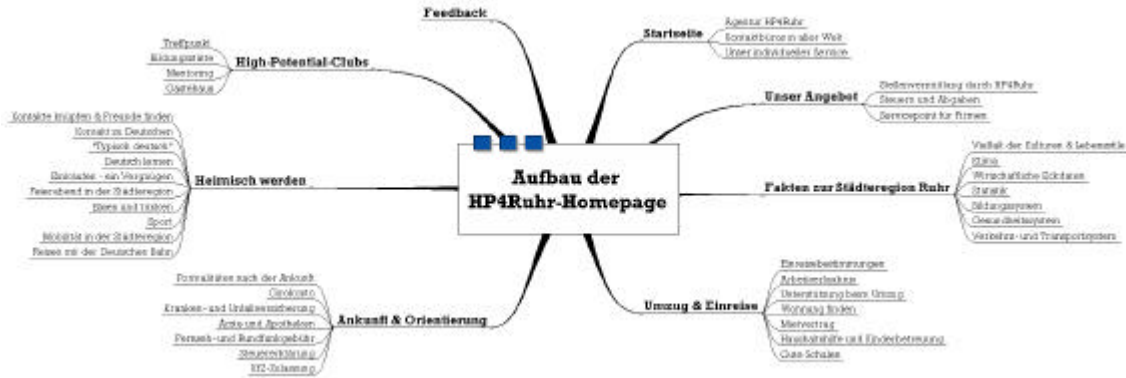


Abbildung 7: Mindmap der Agentur-Homepage

Die Agentur HP4Ruhr ist als ein wesentlicher Bestandteil der Wirtschaftspolitik für die Rekrutierung von hochqualifizierten Arbeitskräften aus dem Ausland konzipiert. Sie soll in ständigem Kontakt mit den Unternehmen der Region stehen, die auf der Suche nach High Potentials sind und ihnen Zugang zum globalen Arbeitsmarkt verschaffen. Im Gegenzug würden die Unternehmen die Agentur zum größten Teil finanzieren. Daneben wären die Kommunen der Städteregion Ruhr, das Land Nordrhein-Westfalen und die regionale Arbeitsverwaltung an den Kosten beteiligt. Für High Potentials wäre der Service dagegen kostenlos. An die Agenturzentrale in der Städteregion Ruhr wären Kontaktbüros in den wichtigsten Herkunftsländern von High Potentials und den führenden westlichen Industrienationen angegliedert, die als Vermittlungsstelle zwischen High Potentials im Ausland und Unternehmen bzw. Behörden in der Städteregion Ruhr fungieren. Diese Kontaktbüros gewährleisten eine wohnortnahe individuelle Beratung und Begleitung. Das Agenturangebot würde sich an ausländische Fach- und Spitzenkräfte richten, so genannte High Potentials, die eine Anstellung bei einem Unternehmen aus der Region inne haben, diese gerade beginnen oder anstreben. Welche Qualifikation nötig ist, um als High Potential zu gelten, soll nicht festgeschrieben werden, sondern davon abhängig sein, welchen Bedarf die Wirtschaft und der Arbeitsmarkt zum jeweiligen Zeitpunkt aufweisen. Auch Unternehmer und Selbstständige, die in die Region kommen oder bereits dort sind und ihre eigene Firma aufbauen



wollen, würden als High Potentials gelten und von einer speziellen Beratungsstelle bei der Gründung und Weiterentwicklung ihres Unternehmens profitieren können.

Das Hauptziel der Agentur würde darin bestehen, ein optimales Matching der Interessen und Bedürfnisse von Unternehmen und High Potentials zu erzielen. High Potentials können sich hierzu entweder an die Agenturzentrale wenden oder sich direkt in einem der Kontaktbüros persönlich beraten lassen. Sie erhalten innerhalb kürzester Zeit eine kommentierte Liste mit Links zu Arbeitgebern, die High Potentials mit ihrem Qualifikationsprofil suchen. Falls gewünscht, können auch persönliche Kontakte vermittelt werden bzw. ein Coaching erfolgen. Dabei würden die Interessenten über das Arbeitsklima im Unternehmen, den Teamgeist, die Familienfreundlichkeit und interkulturelle Kompetenz sowie über andere weiche Entscheidungskriterien informiert. Firmen, die High Potentials aus dem Ausland suchen, könnten sich ebenfalls an die Agenturzentrale oder an eines der Kontaktbüros wenden, damit die Stelle so schnell wie möglich mit einer entsprechenden Fachkraft besetzt werden kann. Dabei würde auch eine Beratung über mögliche Headhuntingstrategien erfolgen. Der Service, den die Agentur HP4Ruhr den High Potentials anbieten würde, bliebe jedoch nicht auf den Arbeitsbereich beschränkt, sondern würde eine intensive Begleitung in allen Schritten umfassen, die mit dem Umzug in die Städtereion Ruhr verbunden sind, um diesen so reibungslos wie möglich zu gestalten und damit eine wesentliche Barriere abzumildern, welche erfahrungsgemäß viele High Potentials davon abhält, einen Wechsel ins Ausland in Betracht zu ziehen.

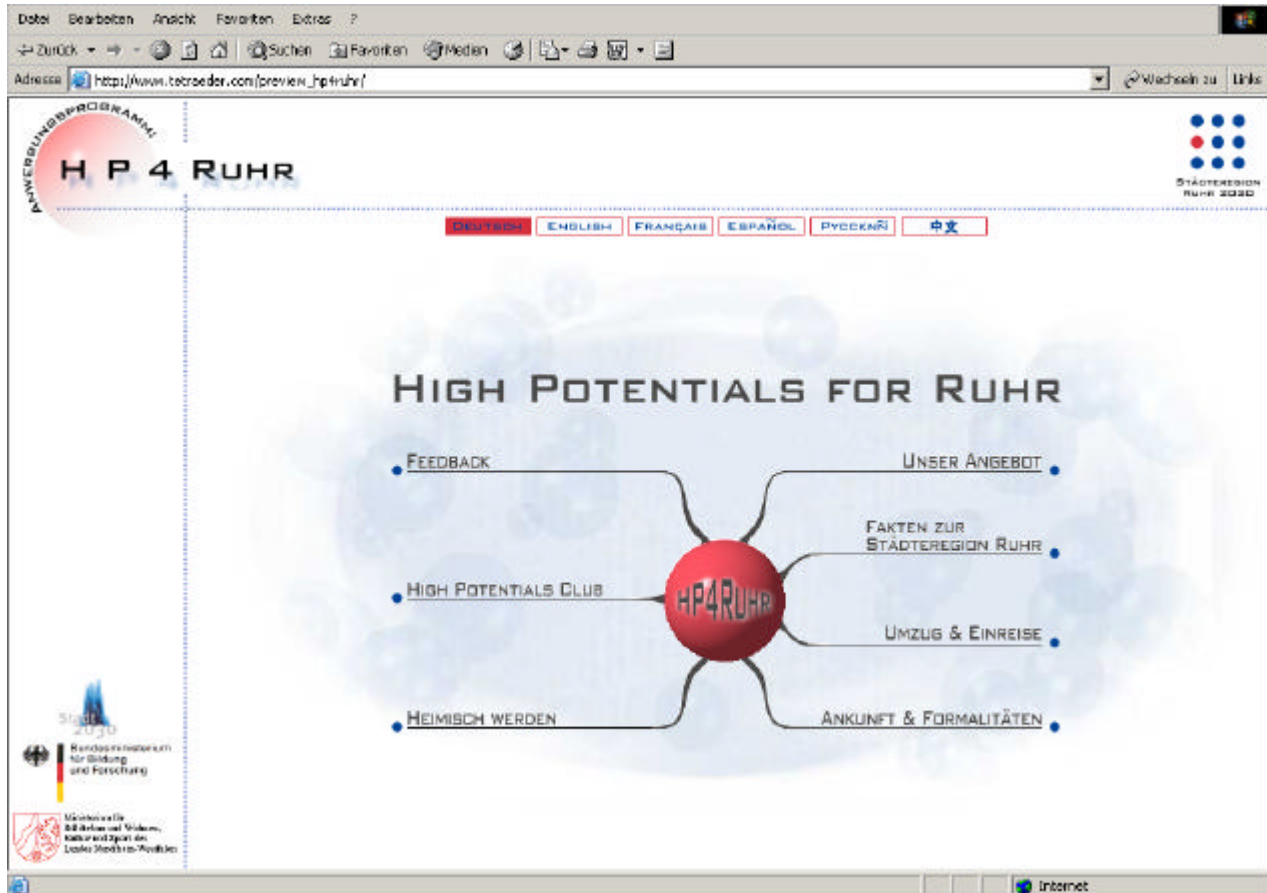


Abbildung 8: HP4RUHR-Homepage, Startseite

Die Agentur würde sich deshalb um die Umzugslogistik kümmern, die High Potentials bei der Wohnungssuche unterstützen und dafür sorgen, daß sie für ihre Kinder ein gutes Betreuungs- und Bildungsangebot finden. Sie würde ein spezielles Wohnungsangebot für High Potentials entwickeln und immer eine Anzahl hochwertiger Wohnungen unterschiedlicher Größenordnung bereit halten, die möbliert oder unmöbliert sofort angemietet, geleast oder gekauft werden könnten. Lage und Grundriß dieser Wohnungen könnten per Internet eingesehen werden, wo auch ein virtueller



Spaziergang durch die Wohnungen und ihre Nachbarschaft angeboten werden kann. Sobald die High Potentials in der Städteregion Ruhr eingetroffen sind, würde man sie in der Agenturzentrale über die erforderlichen Anmeldeformalitäten informieren und ihnen viele Behördengänge abnehmen, die im allgemeinen mit einem Wohnortwechsel verbunden sind. Das beträfe beispielsweise die Anmeldung am Wohnort, die amtliche Zulassung des Autos, die Ausstellung eines deutschen Führerscheins sowie die Erteilung der Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis. Daneben würde man die High Potentials und ihre Familienangehörigen beraten, welche Angebote an Deutschkursen vorhanden sind und welche davon am besten zu ihren speziellen Interessen und ihrem Zeitbudget passen.

Um den sozialen Bedürfnissen der Neuankömmlinge entgegen zu kommen und sie bei der Suche nach einem neuen Kreis von Bekannten und Freunden zu unterstützen, würde die Agentur eng mit den so genannten High Potentials-Clubs (kurz: HP-Clubs) zusammenarbeiten. Die HP-Clubs sollen von High Potentials und einzelnen Kommunen der Städteregion Ruhr aufgebaut werden. Die Clubhäuser würden von den Kommunen der Städteregion Ruhr zur Verfügung gestellt. Jeder HP-Club hätte ein breit gefächertes Veranstaltungsprogramm, das sich nicht nur an High Potentials und ihre Ehepartnerinnen und Ehepartner wendet, sondern auch an deren Kinder. Die Clubhäuser würden meist in unmittelbarer Nachbarschaft zu Wohnvierteln liegen, in denen sich High Potentials bevorzugt ansiedeln und in denen die Agentur HP4Ruhr möblierte Wohnungen für Neuankömmlinge bereit hält. Somit ließen sich Nachbarschaftskontakte im Club intensivieren. Das käme vor allem den Kindern und Jugendlichen zugute, die hier schnell einen neuen Freundeskreis aufbauen könnten. In den Clubhäusern gäbe es Restaurants, Bistros und Bars, bisweilen sogar Swimmingpools oder Saunen. Meist wären ihnen ein Gästehaus angeschlossen, das sowohl für Neuankömmlinge ein angenehmes Ambiente offeriert als auch im Ausland lebenden High Potentials, die für ein Auswahlgespräch in die Städteregion Ruhr kommen, eine weit persönlichere Atmosphäre bietet als ein Hotel.

Ein weiteres Charakteristikum der HP-Clubs wäre ihr breites Bildungsangebot. Dazu gehören neben Sprachkursen für High Potentials und ihre Familienangehörigen auch Orientierungskurse, die über das soziale und politische System in Deutschland und Nordrhein-Westfalen informieren, und den Neuankömmlingen nützliche Tips ge-



ben, wie sie sich schnell in der Städteregion Ruhr einleben. Hinzu kommen soll ein hochkarätiges Angebot zur beruflichen Weiterbildung für einheimische Spezialisten und ausländische High Potentials, das von international renommierten Spezialisten bestritten wird. In den HP-Clubs würde sich auch eine Reihe einheimischer Mentoren engagieren, die den High Potentials aus dem Ausland zur Seite stehen, indem sie ihnen berufliche Kontakte in der Städteregion Ruhr vermitteln. Diese Mentoren hätten meist selbst im Ausland gelebt und wüßten daher, wie schwer es sein kann, in einer neuen Umgebung Fuß zu fassen. Sie würden die High Potentials in die regionalen Geschäftskreise einführen, ihnen wichtige Personen in der Verwaltung vorstellen, Tips zur Firmengründung geben und ähnliches.

F. Ergebnisse

Wie die Gutachten zeigen, sind in Deutschland kurz- und mittelfristig Arbeitskräftengaps zu erwarten. Obwohl eine genaue Prognose der künftigen Nachfrage mit Unsicherheiten behaftet ist, läßt sich sagen, daß insbesondere die Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften steigen wird und nur mit Hilfe von Zuwanderung befriedigt werden kann. Auf dieser Basis befaßt sich der Impulsbeitrag mit der Frage, wie die Städteregion Ruhr hochqualifizierte Zuwanderer anwerben kann: Wie sehen die Bedürfnisse dieser Zuwanderergruppe und ihrer Familien aus? Welche Dienstleistungen werden benötigt bzw. gewünscht? Welche Voraussetzungen müssen auf interkommunaler Ebene geschaffen werden, um eine bedarfsorientierte Zuwanderung von Fachkräften zu bewerkstelligen? Das skizzierte Konzept einer Agentur zur Rekrutierung hochqualifizierter Arbeitskräfte aus dem Ausland ist als ein wesentlicher Bestandteil der stadtreionalen Wirtschaftspolitik. Sie soll in permanentem Kontakt mit den Unternehmen der Region stehen und ihnen Zugang zum globalen Arbeitsmarkt verschaffen. An die Agenturzentrale in der Städteregion Ruhr wären Kontaktbüros in den wichtigsten Herkunftsländern von High Potentials und den führenden westlichen Industrienationen angegliedert, die als Vermittlungsstelle zwischen High Potentials im Ausland und Unternehmen bzw. Behörden in der Städteregion fungieren. Das Hauptziel der Agentur würde darin bestehen, ein optimales Matching der Interessen und Bedürfnisse von Unternehmen und High Potentials zu erzielen. Der Service der Agentur für High Potentials bliebe jedoch nicht auf den Bereich Arbeit beschränkt,



sondern würde eine intensive Begleitung bei allen mit dem Umzug in die Städteregion Ruhr verbundenen Schritten umfassen. Eine ergänzende Komponente ist die Zusammenarbeit mit den sogenannten High Potentials-Clubs, die den sozialen Bedürfnissen der Neuankömmlinge entgegenkommen.

Eine auf interkommunaler Kooperation beruhende stadtreregionale Zuwanderungspolitik ist von klaren Kooperationsgewinnen für die einzelnen Kommunen gekennzeichnet. Durch abgestimmte stadtreregionale Zuwanderungspolitik kann die Städteregion Ruhr Gewinne erzielen, die auf einer stärkeren Internationalisierung und Globalisierung ihrer Wirtschaft und Gesellschaft beruhen und ihr Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen Regionen verschaffen, während die Aufgabenteilung die Kosten für die einzelnen Kommunen verringert.

G. Maßgebliche Literatur (Auswahl)

HWWA 2001 = Hamburgische Welt-Wirtschafts-Archiv. 2001. *Fachkräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit. Vorsicht vor richtigen Antworten auf falsche Fragen.* Gutachten für die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“. Hamburg: HWWA.

ifo 2001 = Institut für Wirtschaftsforschung. 2001. *Fachkräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit.* Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Inneren, Unabhängige Kommission „Zuwanderung“. München: ifo.

IW 2001 = Institut der deutschen Wirtschaft. 2001. *Fachkräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit. Engpaßdiagnostik, arbeitsmarktpolitischer Reformbedarf und zugewanderungspolitische Schlußfolgerungen.* Abschlußbericht eines Gutachtens im Auftrag der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ des Bundesministeriums des Inneren. Köln: IWConsult.

IZA 2001 = Institut zur Zukunft der Arbeit. 2001. *Fachkräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit.* Gutachten im Auftrag der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ der Bundesregierung. Bonn: IZA.

Prognos 2001 = Prognos – Europäisches Zentrum für Wirtschaftsforschung und Strategieberatung. 2001. *Zuwanderung und Wohlstandswirkungen.* Endbericht für die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“. Berlin – Basel: Prognos.