Themen der Zeit

Professor Dr. Wolfgang Däubler*

Brauchen wir ein Einwanderungsgesetz?

Niemand ist ernsthaft gegen eine „Willkommenskultur" für qualifizierte ausländische Arbeitskräfte. Doch sind Voraussetzungen und Folgen wirklich bedacht? Was sind die Auswirkungen für die Länder, aus denen die „Neuankömmlinge" stammen? Sollte man vielleicht eher am Ausbildungssystem ansetzen?

I. Aktuelle Problemwahrnehmung

Es gibt einen Fachkräftemangel in Deutschland, und er wird sich verschlimmern. In den kommenden zehn Jahren müssen wegen der demografischen Entwicklung 6 Mio. Fachkräfte ersetzt werden, für die es im Augenblick keinen Ersatz gibt.[1] Die Bundesagentur für Arbeit hat im Dezember 2014 eine „Fachkräfteengpassanalyse" veröffentlicht.[2] Danach existieren schon heute Engpässe in einzelnen technischen Berufsfeldern sowie in Gesundheits- und Pflegeberufen.

Was liegt näher, als in einer solchen Situation auf das Arbeitskräftepotenzial anderer Länder mit höherer Arbeitslosigkeit und weniger demografischen Problemen zurückzugreifen? Innerhalb der EU gibt es Freizügigkeit, so dass nur wenige rechtliche Hürden zu überwinden sind. Im vergangenen Jahr erhöhte sich die Zahl der in der Bundesrepublik wohnenden Ausländer um 519.300, wovon 60 % aus anderen EU-Mitgliedstaaten, insbesondere aus Rumänien, Bulgarien, Griechenland, Spanien und Portugal kamen.[3] Doch gibt es keineswegs eine Garantie, dass gerade solche Menschen zu uns kommen, deren Qualifikation die deutsche Wirtschaft in besonderem Maße benötigt. Insoweit muss auf das Arbeitskräftepotenzial von Drittstaaten zurückgegriffen werden. Auf Grund einer EU-Richtlinie wurde für Hochqualifizierte die „Blaue Karte EU" eingeführt (§ 19a AufenthG). Im Jahre 2012 hatten diese allerdings erst 2190 Menschen erworben.[4] Im Jahre 2013 waren es bereits 11.290, im ersten Quartal 2014 3086 Personen.[5] Auch für „Forscher" gibt es nach § 20 AufenthG eine günstige Sonderregelung. Ähnliches gilt nach § 6 BeschV[6] für solche Menschen, die im Ausland eine gleichwertige Qualifikation in einem Ausbildungsberuf erworben haben.

Diese Ansätze sollen in Zukunft fortgeführt und erweitert werden. Plädiert wird für eine transparente gesetzliche Neuregelung, die für interessierte ausländische Fachkräfte von vorneherein Planungssicherheit schafft. Dabei wird gerne auf das kanadische Vorbild verwiesen, wo ein Punktesystem praktiziert wird, in das die Qualifikation, aber auch andere Faktoren eingehen. Erwünscht sei letztlich eine „Willkommenskultur"; Distanz zu Ausländern oder gar Ausländerfeindlichkeit müssten der Vergangenheit angehören.

II. Angreifbare Prämissen

1. Fachkräftemangel

Das Grundkonzept erscheint plausibel: Wenn aus Altersgründen nicht mehr genügend Deutsche verfügbar sind, wird auf ausländische Bewerber zurückgegriffen, die die Lücke unschwer schließen können. Dies leuchtet in allen Fällen ein, in denen schon heute eine „Engpasssituation" besteht und belegbar ist. Nicht anders ist man in der Vergangenheit vorgegangen, als Ende der 50er/Anfang der 60er Jahre das deutsche Arbeitskräftepotenzial nicht mehr ausreichte, um die wachstumsbedingte Nachfrage befriedigen zu können. Man rekrutierte Millionen von „Gastarbeitern".[7] Nur: Gilt dies auch in fünf oder in zehn Jahren? Was geschieht, wenn die technische Entwicklung dazu führt, dass die Zahl qualifizierter Tätigkeiten zurückgeht? So ist es etwa schon heute bei manchen Unternehmen Realität, dass anspruchsvolle Aufgaben in kleine Teile zerlegt und im Internet ausgeschrieben werden. Statt durch den in Deutschland tätigen Facharbeiter werden sie durch Interessenten erledigt, die aus der weltweiten „Crowd", der unübersehbaren Zahl der Internetnutzer, kommen.[8] Verbreitet sich diese Arbeitsform, findet man sich plötzlich in einer Situation wieder, in der ein „Überhang" an qualifizierten Arbeitskräften besteht. Hat man in der Zeit davor kräftig die Werbetrommel gerührt und viele ausländische Interessenten willkommen geheißen, wird das Problem nicht kleiner, sondern größer. Erfahrungen, die man in der Gegenwart sammelt, lassen sich gerade im Internet-Zeitalter nicht einfach in die Zukunft hinein fortschreiben.

2. Betonung der Formalqualifikation

Die Blaue Karte EU setzt ua voraus, dass der Bewerber einen ausländischen Hochschulabschluss besitzt, der einem deutschen vergleichbar ist. Wann ist dies der Fall? Es gibt Länder, in denen sich Hochschuldiplome aller Art käuflich erwerben lassen; wie will ein Arbeitgeber erkennen, dass es sich nicht um einen solchen Fall handelt? In anderen Ländern existieren zwar durchaus ernsthafte Anforderungen bei den zu absolvierenden Prüfungen, doch gibt es den bequemen Ausweg, sich eines „Ghostwriters" zu bedienen, der sich diesen Dienst selbstredend bezahlen lässt. Die anschließende mündliche Prüfung setzt im Grunde nur voraus, dass man das fremde

---

* Der Autor ist Professor i. R. für Deutsches und Europäisches Arbeitsrecht, Bürgerliches Recht und Wirtschaftsrecht an der Universität Bremen.

1 So ausdrückl. *Oppermann*, FAZ-online v. 3.2.2015, http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/einwanderungsgesetz-oppermann-in-der-kritik-13406443.html, zuletzt aufgerufen am 26.2.2015).

2 Bundesagentur für Arbeit, Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Fachkräfteengpassanalyse – Dez. 2014, Nürnberg 2014 (abrufbar auch unter www.statistik.arbeitsagentur.de).

3 Zahlen nach http://www.tagesschau.de/inland/auslaender-103.html.

4 Angabe nach *Aumann*, ZESAR 2014, 467 (470).

5 Auskunft der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage des Abg. *Volker Beck* und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 18/2887, 11. Im Gegensatz zur Greencard in den USA wird eine Blaue Karte EU nur für einen konkreten Arbeitsplatz erteilt, mit dem ein Bruttojahresgehalt iHv 48.400 Euro (ab 1.1.2015), in sog. Mangelberufen (Naturwissenschaftler, Mathematiker, Ingenieure, Ärzte und IT-Fachkräfte) iHv 37.752 Euro (ab 1.1.2015) erzielt wird.

6 Beschäftigungsverordnung v. 6.6.2013, BGBl. I, 1499, zuletzt geändert durch VO v. 6.11.2014, BGBl. I, 1683.

7 Einzelheiten bei *Däubler*, Demokratie und Recht (DuR) 1974, 1 (1 ff.).

8 Dazu die Beiträge in *Benner*, Crowdwork – zurück in die Zukunft? Perspektiven digitaler Arbeit, 2014.

Produkt einigermaßen verstanden hat. Schließlich ist das Ausbildungsniveau in manchen Ländern schwer überprüfbar. Dem Autor widerfuhr es einmal in einem fernen Land, dass ein wichtiges neues Gesetz mit etwa 130 Artikeln in Kraft getreten war und nunmehr den Jurastudenten vermittelt werden sollte: Dies geschah so, dass sich die Lehrperson vor die ungefähr 300 Studenten stellte und einen ganzen Vormittag lang ohne jede Erläuterung den Wortlaut des Gesetzes vorlas. Allerdings ergab sich eine Unterbrechung, weil der Vortragende angerufen wurde und deshalb für einige Zeit in einem Nebenzimmer verschwand. Unterstellt, in technischen Fächern sei die Ausbildung von vergleichbarer Qualität, so muss man nicht nur um die Qualität deutscher Computer und deutscher Autos fürchten; es ist auch keinerlei Grund ersichtlich, weshalb man Hochschulabsolventen privilegieren sollte. Eine Kontrolle – etwa durch die deutsche Botschaft – ist schwerlich praktikabel, zumal das gebotene Maß an Ehrlichkeit zu diplomatischen Verstimmungen führen könnte. Sicherlich ist es sinnvoll, wenn § 19a I Nr. 1b AufenthG auch eine vergleichbare Qualifikation genügen lässt, die der Bewerber durch eine mindestens fünfjährige Berufserfahrung erlangt hat – auch hier ist freilich die Qualität dieser Praxis so etwas wie eine Black Box.

Interesse verdienen insoweit die kanadischen Erfahrungen. Nach dem alten Punktesystem kam dem Hochschulabschluss entscheidende Bedeutung zu. Dennoch waren 2014 von den in den letzten fünf Jahren zugewanderten Akademikern 12 % arbeitslos, während die Arbeitslosenquote landesweit bei 5,8 % lag.[9] Das war einer der Gründe, weshalb das Bewertungssystem geändert wurde; fast die Hälfte der erreichbaren Punktzahl macht nun das Angebot eines Arbeitsplatzes aus. Die Sprachkenntnisse wurden höher gewichtet, ebenso die Arbeitserfahrung, neben der es eine erhebliche Rolle spielt, ob der erworbene Abschluss für die kanadischen Verhältnisse „passt", also Fähigkeiten vermittelt hat, die sich bei der in Aussicht genommenen Stelle verwerten lassen.[10] Diese neue Regelung macht sich das Arbeitgeberinteresse zunutze, möglichst geeignete Leute in den Betrieb zu holen. Derselbe Gedanke findet sich auch im geltenden deutschen Recht.[11]

3. Konsequenzen für die Herkunftsländer

Soweit ersichtlich, wird die Zuwanderung fast nur im Hinblick darauf diskutiert, wie es am besten gelingen kann, die (bisweilen etwas dramatisierten) Lücken im deutschen Arbeitsmarkt zu schließen. Willkommen ist, wer einen Beitrag dazu leistet, wer für die deutsche Wirtschaft nützlich ist. Für andere besteht keine Verwendung, sie werden im Rahmen des Möglichen „abgewimmelt". Kritiker verweisen darauf, es stünden nicht die Menschenrechte der Ausländer, sondern es stünde das Eigeninteresse der EU-Bürger im Vordergrund.[12]

Fragt man nach den wirtschaftlichen Folgen, so geraten weitere Zusammenhänge in den Blick. Ein Land, das eine qualifizierte ausländische Arbeitskraft für längere Zeit oder auf Dauer aufnimmt, hat zunächst einmal den Vorteil, die Ausbildungskosten gespart zu haben. Die „nicht produktiven" Jahre zwischen der Geburt und dem Abschluss der Ausbildung hat die fragliche Person in der Heimat verbracht und deren Infrastruktur in Anspruch genommen. Dazu kommt, dass es in der Regel um besonders aktive und flexible Arbeitskräfte geht, die zu einer Umstellung ihrer Lebensverhältnisse und zu einer Anpassung an eine fremde Kultur bereit sind; in Deutschland müssen sie sogar noch eine etwas sperrige Fremdsprache lernen. Wie würden wohl deutsche Ingenieure und Facharbeiter reagieren, wenn sie plötzlich vor die Situation gestellt wären, in einem türkischen Unternehmen oder gar „bei den Chinesen" zu arbeiten, und zwar nicht als entsandte Arbeitskräfte, sondern unter einem türkischen oder chinesischen Chef, der bestenfalls ein paar Brocken Englisch versteht? Wie groß wäre ihre Freude, wenn sie plötzlich in der türkischen oder chinesischen Presse lesen würden, eigentlich könne man von ihnen erwarten, dass sie auch zu Hause türkisch bzw. chinesisch sprächen, sonst könne man sie nicht wirklich als „integriert" betrachten? Man kann vermuten, dass nur Menschen mit hoher Lernbereitschaft und großer Frustrationstoleranz dies alles riskieren und mit Gleichmut ertragen würden. Die Menschen, die kommen, stellen eine positive Auswahl dar[13] – und zwar insbesondere dann, wenn man nach den wirklichen Fähigkeiten und nicht nach irgendeinem Diplom fragt. Ihr Weggang schwächt die Wirtschaft des „Emigrationslandes", dieses verliert einen Teil seiner Besten. Sie können zwar möglicherweise bei uns ihre Qualifikation verbessern, doch steht es in den Sternen, ob sie jemals in ihr Heimatland zurückkehren werden und dann das in Europa erlangte Wissen anwenden können. Die Erfahrungen mit den „Gastarbeitern" der 60er und 70er Jahre des vorigen Jahrhunderts bieten jedenfalls keine Anhaltspunkte in diese Richtung.[14] Das damals bestehende wirtschaftliche Gefälle zwischen den Aufnahme- und den Emigrationsländern ist bis heute geblieben, von einem Aufholen kann nicht die Rede sein.

Doch gehört dies nicht zu den natürlichen Vorgängen in einer Welt, in der der Wettbewerb herrscht? Könnte es anders denn nicht nur in einer solidarischen Welt sein, die man sich ausdenken kann, die aber keine Realisierungschancen hat? Der Einwand liegt nahe, doch sollte man dabei nicht stehen bleiben. Andere Länder nachhaltig zu schwächen, kann auch die „Starken" in Schwierigkeiten bringen. Werden innerhalb einer Wirtschaftsunion die Unternehmen eines schwächeren Staates niederkonkurriert, kann der „Gewinner" in die Lage kommen, ziemlich viel bezahlen zu müssen, um einen totalen Zusammenbruch der Schwachen und damit eine Gefährdung der Gemeinschaft insgesamt zu vermeiden. Davon ganz abgesehen, lässt sich in dem schwachen Land nur noch wenig verkaufen, weil es an der nötigen Nachfrage fehlt. Dieser Effekt stellt sich auch bei Ländern ein, mit denen man nicht in einer Wirtschaftsgemeinschaft verbunden ist. Der Sieg im Wettbewerb kann zu einer bitteren Frucht werden. Kluge Menschen lassen den andern die Luft zum Atmen.

III. Willkommenskultur – für wen?

Brauchen wir unter diesen Umständen ein neues Einwanderungsgesetz? Nimmt man die genannten Argumente ernst, so gibt es keinen Grund, die Arme für Neuankömmlinge weiter auszubreiten und sie gewissermaßen mit Geschenken willkommen zu heißen. Natürlich könnte man das geltende Recht übersichtlicher gestalten und auf diese Weise die Ankömmlinge vor unliebsamen Überraschungen bewahren. Aber für substanzielle Veränderungen sind die Voraussetzungen nicht gegeben. Soll man wirklich auch denjenigen Zugang zum Arbeitsmarkt verschaffen, die dort keine Lücken

9 Mitgeteilt bei *v. Petersdorff*, FAZ v. 4.2.2015, abrufbar unter http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/.
10 *v. Petersdorff*, FAZ v. 4.2.2015.
11 *Aumann*, ZESAR 2014, 467 (469 ff.).
12 *Aumann*, ZESAR 2014, 421 (423).
13 So bereits *Geiselberger*, Schwarzbuch Ausländische Arbeiter, 1972, S. 37.
14 Dazu *Däubler*, DuR 1974, 1 (8 f.).

schließen, sondern lediglich um Arbeitsplätze konkurrieren, die von der (deutschen und ausländischen) Wohnbevölkerung besetzt sind oder jedenfalls besetzt werden können? Würde das nicht zu Lohndumping, ja zu einer Spirale nach unten führen? Zu diesem (scheinbar) protektionistischen Argument kommt ein „internationalistisches" hinzu: Je mehr man aktive und flexible Arbeitskräfte ins eigene Land holt, umso mehr fehlen sie in ihrer Heimat. Können wir wirklich die Schwäche der anderen wollen?

Also nichts Neues an der Ausländerfront? Man holt weiter die Nützlichsten ins Land und weist die anderen ab – von manchen Asylbewerbern einmal abgesehen? Nein, es gibt eine Alternative, die allerdings in der bisherigen Diskussion so gut wie keine Rolle spielt.

Ausgangspunkt der Überlegungen sollte zunächst sein, dass Qualifizierung nötig ist. Sie mag für Deutschland auch in Zukunft sehr wichtig sein (Exaktes lässt sich dazu nicht sagen), für weniger entwickelte Länder ist sie es auf alle Fälle. Diese Qualifizierung sollte verstärkt in den entwickelten Ländern erfolgen, die auch die damit verbundenen Kosten tragen müssen. Also mehr ausländische Studenten an Fachhochschulen und Universitäten in Deutschland, mehr aus dem Ausland kommende Azubis. Eine solche Ausbildung schafft die Voraussetzung dafür, die Sprache zu lernen und mit den Lebensverhältnissen vertraut zu werden. Die Qualität der Ausbildung unterliegt im Rahmen der üblichen Schwankungsbreite keinem wirklichen Zweifel. Nach drei oder vier Jahren wissen bei einer Einstellung beide Seiten, auf was sie sich einlassen.

Dies schafft Mehrkosten für Ausbildung, ganz ohne Zweifel. Aber wenn es mehr deutschen Nachwuchs geben würde, hätten wir vergleichbare Aufwendungen zu tragen.

Ein Unterschied besteht allerdings: Von den ausländischen Studenten und Azubis werden nicht wenige wieder in ihre Heimat zurückkehren. Familiäre Bindungen mögen hierfür maßgebend sein. Zu rechnen ist aber auch damit, dass deutsche Lebensformen bei Menschen, die in einem anderen Kulturkreis aufgewachsen sind, bisweilen Fluchtreflexe auslösen. Die Direktheit von Kritik ist beispielsweise nicht jedermanns Sache.[15] Kommen Erfahrungen mit Ausländerfeindlichkeit hinzu, kann das zu einer Art innerer Kündigung oder auch dazu führen, dass in Zukunft harmloses Verhalten (ein Deutscher spricht von „Mohrenköpfen" oder „Negerküssen") als rassistisch gewertet und so die Distanz zum deutschen Leben immer größer wird.

Ein Teil der hier Ausgebildeten wird also in die Heimat zurückkehren und sein Wissen dorthin mitnehmen. Wie viele dies sein werden, lässt sich nicht sicher prognostizieren. Die deutsche Gesellschaft einschließlich ihrer Entscheidungsträger in Politik und Wirtschaft wird alles tun, um Ausländerfeindlichkeit zurückzudrängen und die Täter notfalls an den Pranger stellen. Wenn dennoch einige Qualifizierte in ihr Land zurückkehren, so ist dies kein Unglück, sondern ein Positivum, wenn man so will, ein Stück Entwicklungshilfe. Der andere Teil wird hier bleiben – so wie dies viele „Gastarbeiter" der 60er und 70er Jahre unter sehr viel schlechteren Bedingungen getan haben. Diese Menschen werden die Lücken auf dem Arbeitsmarkt schließen, sollten sich diese auch in Zukunft zeigen.

IV. Ausblick

Der Neuanfang müsste also im Ausbildungssystem gemacht werden. Hier muss man konkrete Vorstellungen entwickeln und Geld in die Hand nehmen. Und in diesem Rahmen ist sehr wohl eine „Willkommenskultur" am Platze. ■

15 Anschauungsmaterial über interkulturelle Probleme bei *Kuan/Häring-Kuan*, Die Langnasen. Was die Chinesen über uns Deutsche denken. Mit einem Geleitwort von *Helmut Schmidt*, 2009, und in umgekehrter Richtung *Pohl*, China für Anfänger, 2004.

Professor Dr. Dr. h. c. mult. Bernd Schünemann*

Der Gesetzentwurf zur Bekämpfung der Korruption – überflüssige Etappe auf dem Niedergang der Strafrechtskultur

Der am 26.3.2015 in 1. Lesung im Bundestag beratene Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Korruption sieht in weitgehend wörtlicher Übernahme eines bereits in der 16. Wahlperiode eingebrachten und damals gescheiterten Entwurfs (BT-Drs. 16/6558) vor allem eine doppelte Ausdehnung des deutschen Strafrechts vor: In § 299 StGB soll auch die Bestechung/Bestechlichkeit eines Angestellten etc. zwecks Verletzung seiner internen Pflichten strafbar sein, ebenso gem. § 335 a I Nr. 2 a StGB allgemein die Bestechung/Bestechlichkeit eines ausländischen Amtsträgers.

I. Das ernüchternde Fazit

Die Bundesregierung begründet die in ihrem Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Korruption vorgeschlagene Neukriminalisierung mit dem „Umsetzungsbedarf im deutschen Strafrecht" bezüglich der von „mehreren internationalen Organisationen erarbeiteten Rechtsinstrumente",[1] ohne den verfassungsrechtlich wie kriminalpolitisch zentralen Fragen, ob (1) die vorgeschlagene Strafbarkeitsausdehnung innerhalb der (jedenfalls in der deutschen Strafrechtskultur) anerkannten Grenzen legitimen Strafrechts bleibt und ob (2) überhaupt eine Umsetzungspflicht besteht, mehr als eine nur beiläufige Aufmerksamkeit zu widmen – was 200 Jahre deutscher Strafrechtskultur nicht gleich insgesamt zu Makulatur stempeln kann, aber doch eine weitere Etappe auf deren Niedergang einläutet.[2] Dies gilt für die Neukriminalisierung

* Der Autor ist em. Professor für Strafrecht, Strafprozessrecht, Rechtsphilosophie und Rechtssoziologie an der LMU München und Direktor des Instituts für Anwaltsrecht.

1 BT-Drs. 18/4350.

2 So heißt es in BT-Drs. 18/4350, Anlage S. 20 f., zur Erweiterung des § 299 StGB schlicht, Art. 2 des EU-Rahmenbeschlusses enthielte diesbezüglich eine (scil. im Unterschied zu Art. 21 UN-Übereinkommen verbindliche) Vorgabe; die Erweiterung sei im Übrigen auch sachgerecht, da § 299 StGB die mit Schmiergeldzahlung erkaufte Pflichtverletzung durch Angestellte außerhalb von Wettbewerbslagen nicht erfasse. Dass damit die Verbindlichkeit nach dem Rahmenbeschluss in oberflächlicher Weise bejaht und die seit dem Zeitalter der Aufklärung herausgearbeiteten Legitimationsbedingungen des Strafrechts ignoriert werden, ist nachfolgend im Text zu zeigen.