

Migrationspolitik

Horch was kommt von draußen rein...

Bei der Zuwanderung ist besonders darauf zu achten, wie sie auf den inländischen Arbeitsmarkt wirkt. Kurzfristig geht es um die Reduzierung des „Mismatch“, bei dem offene Stellen und Arbeitslosigkeit gleichzeitig vorkommen. Langfristig geht es darum, das Arbeitsangebot so an die Anforderungen einer Volkswirtschaft anzupassen, dass nachhaltiges Wachstum und steigende Wohlfahrt erreicht werden können. Zu beidem kann internationale Migration beitragen.



Fachkräftemangel und Arbeitslosigkeit existieren auf nationalen wie regionalen Arbeitsmärkten gleichzeitig. Der Umfang dieser Friktionen hängt vom Niveau der Such- und Informationskosten ab, aber auch von den Kosten räumlicher Mobilität. Internationale Migranten wählen in der Regel urbane Regionen als Zielregionen, die mit überdurchschnittlich hohen Löhnen und einer unterdurchschnittlichen Arbeitslosigkeit aufwarten. So ist der Anteil der Migranten an der Erwerbsbevölkerung in den süddeutschen Ballungsräumen, dem Rhein-Main-Gebiet und anderen prosperierenden Regionen in Deutschland besonders hoch. In Berlin hingegen liegt er gerade mal im Bundesdurchschnitt und in Ostdeutschland weit darunter. Die Konzentration auf die prosperierenden Regionen ist noch stärker, wenn man nicht die Gesamtzahl der Ausländer, sondern nur deren Zugänge betrachtet.

Die Zuwanderung in Regionen und Arbeitsmärkte mit hoher Nachfrage kann bei Mismatch zur Besetzung von Arbeitsplätzen führen, ohne dass sich dadurch die Zahl der Arbeitslosen zwangsläufig erhöht. Sie kann auch Nachfrage nach komplementären Arbeitskräften generieren. Einkommensniveau und Beschäftigung können also durch Migration steigen, ohne dass es zu negativen Effekten auf Beschäftigung und Löhne der einheimischen Arbeitskräfte kommen muss.

Empirische Untersuchungen zum Zusammenhang zwischen internationaler Migration und Mismatch sind nicht bekannt. Allerdings deuten empirische Befunde darauf hin, dass Migration auch kurzfristig nicht oder kaum zu sinkenden Löhnen und steigender Arbeitslosigkeit führt.

Wechselhafte Wanderwirkungen in der Theorie

Der Zusammenhang zwischen Zuwanderung und Arbeitslosigkeit ist aus theoretischer Perspektive nicht eindeutig. Im „Lehrbuchfall“ einer geschlossenen Volkswirtschaft ohne Friktionen hätte die Ausweitung des Arbeitskräfteangebots durch Migration folgende Wirkungen: Bei Arbeitskräften, die durch Migranten substituiert werden, käme es zu sinkenden Löhnen und bei denen, die sich im Produktionsprozess komplementär zu den Migranten verhalten, zu steigenden Einkommen. Sind die Löhne nicht flexibel, kann dadurch Arbeitslosigkeit entstehen.

Arbeitsmarktfriktionen wie regionaler und sektoraler Mismatch oder die elastische Nachfrage nach handelbaren Gütern können in einer offenen Volkswirtschaft allerdings auch bewirken, dass die Migration für den Arbeitsmarkt neutral ist. Schließlich kommen Theorien in der Tradition der Neuen Ökonomischen Geografie zu dem Ergebnis, dass durch Migration in den Zuwanderungsregionen Agglomerationsvorteile und steigende Skalenerträge ausgeschöpft werden, so dass dort die Arbeitslosenrate auch sinken kann.



Antworten zum Lohn aus der Empirie

Es ist folglich eine empirische Frage, ob und in welchem Umfang die Zuwanderung von Fachkräften kurzfristig zu sinkenden Löhnen oder steigender Arbeitslosigkeit führt. Zahlreiche ökonometrische Untersuchungen kommen auf regionaler Ebene in Deutschland und Europa zu dem Ergebnis, dass Migration sich entweder neutral auf Arbeitslosigkeit und Löhne in den betroffenen Regionen auswirkt oder allenfalls schwach negativ. So ermitteln Simonetta Longhi und Kollegen in einer Meta-Analyse von mehr als 100 Studien, dass im Durchschnitt der Studien die Zuwanderung von einem Prozent (das entspricht 800.000 Personen oder 450.000 Erwerbspersonen in Deutschland) die Löhne um 0,1 Prozent und die Beschäftigung der einheimischen Bevölkerung um 0,02 Prozent reduziert.

Die Lohn- und Beschäftigungseffekte liegen damit an der Grenze dessen, was empirisch gemessen werden kann. Auch finden viele Studien keine statistisch signifikanten Effekte. Die meisten Analysen kommen zu dem Schluss, dass die Arbeitsmarkteffekte der Zuwanderung umso un-

Exkurs: Wer profitiert von der Zuwanderung?

Es ist umstritten, ob die Lohn- und Beschäftigungseffekte der Zuwanderung auf regionaler Ebene identifiziert werden können. Migranten wandern in prosperierende Regionen mit hohen Löhnen und geringer Arbeitslosigkeit. Die Kontrolle für dieses „Endogenitätsproblem“ stellt die Forschung vor methodische Probleme.

Aus diesem Grund hat George Borjas vorgeschlagen, die Lohn- und Beschäftigungseffekte der Zuwanderung auf nationaler Ebene zu messen. In der Untersuchung nutzt er die „Varianz“ über Qualifikations- und Erfahrungsgruppen, um Lohn- und Beschäftigungseffekte zu identifizieren. Tatsächlich findet Borjas in seiner Studie aus dem Jahr 2003 negative Lohn- und Beschäftigungseffekte in den USA.

In einer jüngeren Studie haben Gianmarco Ottaviano und Giovanni Peri jedoch gezeigt, dass die einheimische Bevölkerung von der Zuwanderung profitiert. Nämlich dann, wenn berücksichtigt wird, dass die ausländische und die einheimische Bevölkerung nur unvollkommene Substitute im Produktionsprozess sind. Dies kann auf Sprache und kulturelle Unterschiede, aber auch auf Diskriminierung zurückzuführen sein. Die einheimische Bevölkerung gewinnt jedenfalls nach diesen Analysen, während die ausländische Bevölkerung durch Zuwanderung kurzfristig verliert.

Gerade die Zuwanderung von Fachkräften dürfte also auch kurzfristig kaum zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit führen, so dass auch diesbezügliche Befürchtungen gegenstandslos sind.

problematischer seien, je qualifizierter die zugewanderten Arbeitskräfte sind.

Langfristig dürfte die Zuwanderung von Fachkräften und anderen ausländischen Arbeitnehmern keine oder nur geringe Effekte auf Löhne und Arbeitslosigkeit von Einheimischen generieren. Denn Kapitalstock und Produktionsstruktur passen sich an die Ausweitung des Arbeitsangebotes an. Dies gilt insbesondere deshalb, weil das Kapital international mobil ist. Auch große Angebotsschocks auf dem Arbeitsmarkt führen nicht dazu, dass die Kapitalintensität der Produktion sinkt.

Mehr Jugend im Land

Unter den Bedingungen des demografischen Wandels hat die Migration aber andere langfristige Folgen für Wirtschaft und Gesellschaft. So wird durch Migration das Verhältnis von Erwerbstätigen zu Nichterwerbstätigen beeinflusst. Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund altert jedoch ebenfalls. Zudem haben sich die Geburtenraten der ausländischen Bevölkerung denen der einheimischen Bevölkerung in Deutschland weitgehend angeglichen. Es wären also sehr hohe Wanderungsraten notwendig, wollte man die Altersstruktur der Bevölkerung konstant halten. So schätzte die UN in einer Modellrechnung, dass die Bevölkerung in Deutschland auf 180 Millionen wachsen

müsste, um die Altersstruktur konstant zu halten. Dies ist natürlich völlig unrealistisch.

Allerdings kann durch Zuwanderung erheblicher Einfluss auf die demografische Struktur der Bevölkerung in Deutschland genommen werden: Nach einer demografischen Projektion des DIW würde z.B. der „Belastungskoeffizient“ – definiert als das Verhältnis der Null- bis 20-Jährigen und der über 60-Jährigen zu den 20- bis 60-Jährigen – ohne Nettozuwanderung von 0.8 im Jahr 2000 auf 1.38 im Jahr 2050 steigen. Bei einer Nettozuwanderung von 135.000 Menschen wären es nur 1.22 – unter realisti-



schen Annahmen über die Altersstruktur und die Geburtenraten der Migranten in Deutschland. Bei einer Nettozuwanderung von 270.000 Menschen p.a. lediglich 1.16. Durch Zuwanderung kann also die Alterung der Bevölkerung nicht aufgehalten, sehr wohl aber abgeschwächt werden.

Mehr Geld in der Kasse

Die Dämpfung des Alterungsprozesses durch Zuwanderung hat erhebliche Wirkungen auf die öffentlichen Finanzen und die Sozialversicherungssysteme. Die ausländische Bevölkerung ist zwar sehr viel stärker als die deutsche von Arbeitslosigkeit betroffen. Sie bezieht relativ mehr soziale Leistungen nach dem SGB II und bezahlt niedrigere Steuern als der Durchschnitt der deutschen Bevölkerung. Gleichwohl entsteht durch Zuwanderung ein Nettogewinn für die öffentlichen Finanzen und die Sozialversicherungssysteme. Dies ist im Wesentlichen auf die hohen Gewinne der Rentenversicherungssysteme zurückzuführen. Wegen der Zuwanderung verteilen sich aber auch die Schuldenbelastung der öffentlichen Haushalte und der Sozialversicherungssysteme auf mehr Köpfe.

Mehr Halt fürs Wachstum

Unter den Annahmen traditioneller Wachstumsmodelle steigt durch kontinuierliche Zuwanderung das Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Produktion. Wegen der geringeren Kapitalausstattung sinkt allerdings die Wachstumsrate des BIP pro Kopf in der gesamten Volkswirtschaft.

Aber das Pro-Kopf-Einkommen der einheimischen Bevölkerung steigt durch Zuwanderung, so dass sich für sie ein Wohlfahrtsgewinn ergibt (vgl. „Exkurs: Wer profitiert von der Zuwanderung?“).

Unter den Annahmen der neueren Wachstumstheorie hängen die Wachstumseffekte der Zuwanderung hauptsächlich von ihrer Humankapitalausstattung ab: Die langfristige Wachstumsrate steigt mit der Qualifikation der Zuwanderer. Schließlich konnte das IAB in jüngeren Studien zeigen, dass die Produktivität von Regionen und ihre Investitionsrate mit dem Grad kultureller Diversität wachsen.

Bildung fordern

Insgesamt hängen die Wohlfahrtseffekte der Zuwanderung langfristig nicht so sehr von der Zahl, sondern vor allem von der Qualifikationsstruktur der Zuwanderer ab. Drei Aspekte begründen diesen Zusammenhang:

- Erstens wird die Arbeitsmarktintegration im Wesentlichen durch das Qualifikationsniveau der Zuwanderer bestimmt. Die Arbeitslosenrate der ausländischen Bevölkerung variiert mit der Qualifikation der Zuwanderer.
- Zweitens wächst die Rate der gesamtwirtschaftlichen Produktion und der Produktivität mit der Qualifikation der Zuwanderer.
- Drittens steigen auch die fiskalischen Gewinne des Sozialstaats mit der Qualifikation der Zuwanderer.

Im Unterschied zur gegenwärtigen Einwanderungspolitik dürften sich deshalb mit einer gezielten Anwerbung von Fachkräften auch die gesamtwirtschaftlichen und nicht nur die betrieblichen Gewinne durch Migration positiv beeinflussen lassen.

Integration fördern

Die Arbeitsmarktrisiken der Migration für die einheimische Bevölkerung sind überschaubar – auch unter Berücksichtigung von Unsicherheiten über deren Arbeitsmarkteffekte nach gegenwärtigem Forschungsstand. Das größte Risiko der Migration liegt im Problem der Integration von Migranten in Gesellschaft und Arbeitsmarkt.

Das Arbeitslosigkeitsrisiko der ausländischen Bevölkerung ist in Deutschland fast doppelt so hoch wie das der Einheimischen. Ähnliches gilt für die Abhängigkeit von Hilfeleistungen nach dem SGB II. Verschiedene Studien zeigen, dass Migranten der zweiten und dritten Generation nur geringe Bildungs- und Ausbildungsabschlüsse erreichen, die wiederum ihre Arbeitsmarktchancen verringern. Dies generiert zahlreiche Herausforderungen für die Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik sowie für die Arbeitslosen- und Sozialversicherungen, auch wenn die fiskalische Bilanz der Zuwanderung insgesamt positiv ist.

Fazit

Die Zuwanderung von Fachkräften kann dazu beitragen, kurzfristig den Mismatch auf den Arbeitsmärkten zu verringern und langfristig einen positiven Beitrag zu Wachstum und Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme zu leisten. Die meisten empirischen Befunde deuten darauf hin, dass Zuwanderung zumindest langfristig weitgehend neutral ist für die Löhne und Arbeitslosigkeitsrisiken der einheimischen Bevölkerung. Allerdings bestehen erhebliche Probleme bei der Integration von Migranten in den Arbeitsmarkt und von Menschen mit Migrationshintergrund in das Bildungssystem. Diese Integrationsprobleme reduzieren die positiven gesamtwirtschaftlichen Effekte der Migration erheblich.

Eine langfristig angelegte Migrations- und Integrationspolitik sollte deshalb darauf zielen, die Qualifikationsstruktur der ausländischen Bevölkerung durch die Anwerbung von Fachkräften zu verbessern und die Integration der Zuwanderer zu unterstützen. Der weitere Abbau von Wanderungsbarrieren in der EU und zwischen der EU und anderen OECD Ländern kann die Mobilität von Fachkräften weiter erhöhen. Angesichts des geringen Einkommensgefälles zwischen diesen Ländern sind davon allerdings nur geringe Effekte zu erwarten.



Die Aufhebung oder Lockerung der Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit gegenüber den neuen Mitgliedsländern der EU kann zur Zuwanderung von Fachkräften beitragen. Denn das durchschnittliche Qualifikationsniveau dieser Länder ist im Vergleich zu anderen Herkunftsländern hoch. Insgesamt sind die Zuwanderer aus diesen Ländern ähnlich qualifiziert wie die deutsche Bevölkerung. Durch die frühzeitige Öffnung in Großbritannien und Irland hat sich allerdings das Zuwanderungspotenzial für Deutschland verringert. Auch dürfte sich der Pool verfügbarer mittel- und hochqualifizierter Fachkräfte bereits deutlich ausgedünnt haben.

Der überwiegende Teil der Migranten kommt bereits heute aus Drittstaaten von außerhalb der EU. Dieser Trend wird sich in Zukunft verstärkt fortsetzen. Gegenwärtig gelingt es Deutschland nicht, aus diesen Ländern besonders qualifizierte Migranten als Fachkräfte zu gewinnen. Das kann durch eine gezielte Steuerung der Zuwanderung nach Humankapitalkriterien verändert werden, etwa nach dem Vorbild Kanadas oder Australiens. Ein erster Schritt wäre die deutliche Absenkung der Einkommensgrenzen für qualifizierte Zuwanderer, etwa durch die Einführung der von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen „Blue Card“.

Die größte Herausforderung für die Einwanderungspolitik ist die Integration der Migranten und von Menschen mit Migrationshintergrund in Gesellschaft und Arbeitsmarkt. Hier besteht ein erhebliches Potenzial zur Ausweitung des Angebotes von Fachkräften. Denn einerseits gibt es erhebliche Probleme beim Transfer von Qualifikationen, die in anderen Ländern erworben wurden. Und auch hierzulande zeigen sich große Schwierigkeiten beim Erwerb von Qualifikationen in Schule, Aus- und Weiterbildung. Dies setzt grundlegende Reformen des Bildungssystems voraus, aber auch ein Umdenken und ein anderes Verhalten in den Betrieben und Verwaltungen.



Der Autor



Dr. habil. Herbert Brücker
ist Leiter des Forschungsbereichs
„Internationale Vergleiche und
Europäische Integration“ am IAB.
herbert.bruecker@iab.de

Literatur

Boning, Holger; Raffelhüschen, Bernd; Walliser, Jan (2000): Can immigration alleviate the demographic burden?, in: FinanzArchiv Nr. 57, S. 1-21.

Boeri, Tito; Brücker, Herbert (2005): Why are Europeans so tough on migrants?, in: Economic Policy, 44, 621-703.

Borjas, George J. (2003): The Labour Demand Curve is Downward-Sloping: Reexamining the Impact of Immigration on the Labour Market, in: Quarterly Journal of Economics, Nr. 118(4), S. 1335-1374.

Brücker, Herbert; Engerer, Hella; Thießen, Ulrich (2006): Zuwanderung zum Zwecke der Erwerbstätigkeit im demographischen Wandel, DIW Berlin, Politikberatung Kompakt.

Longhi, Simonetta; Nijkamp, Peter; Poot, Jacques (2005): A Meta-Analytic Assessment of the Effect of Immigration on Wages, in: Journal of Economic Surveys, Nr. 19(3), S. 451-477.

Longhi, Simonetta; Nijkamp, Peter; Poot Jacques (2006): The Impact of Immigration on the Employment of Natives in Regional Labour Markets: A Meta-Analysis, IZA Discussion Paper Nr. 2044.

Niebuhr, Annkatrin (2007): Migrationseffekte – Zuzug Hochqualifizierter stärkt Innovationskraft der Regionen, IAB-Kurzbericht Nr. 12/2007.

Ottaviano, Gianmarco I.P.; Peri, Giovanni (2006): Rethinking the effects of immigration on wages, NBER Working Paper Nr. 12497.