

IAB-Kurzbericht

1/2008

Aktuelle Analysen und Kommentare aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

In aller Kürze

- Die Qualifikation der ausländischen Bevölkerung ist in klassischen Einwanderungsländern wie Australien, Kanada und den USA sehr viel höher als in europäischen Einwanderungsländern wie Deutschland und Frankreich.
- Zudem sind die Migranten in den klassischen Einwanderungsländern im Durchschnitt deutlich besser qualifiziert als die Bevölkerungen der Herkunftsländer, während für Deutschland und Frankreich das Gegenteil gilt.
- Die höhere Qualifikation der ausländischen Bevölkerung in den klassischen Einwanderungsländern ist vor allem auf die Steuerung der Migration nach Humankapitalkriterien zurückzuführen.
- Ökonomische Anreize wie die Einkommensverteilung in den Zielländern beeinflussen die Qualifikationsstruktur der ausländischen Bevölkerung ebenfalls, spielen aber eine geringere Rolle als die Einwanderungspolitik.
- Durch eine gezielte Steuerung der Zuwanderung nach Humankapitalkriterien könnte auch Deutschland längerfristig die Qualifikation der Bevölkerung mit Migrationshintergrund erhöhen. Das gilt allerdings nur dann, wenn sich auch die Zahl der Zuwanderer erhöht.

Ausländer in Deutschland

Vergleichsweise schlecht qualifiziert

von Herbert Brücker und Sebastian Ringer

Die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Migration werden durch die Qualifikation der Zuwanderer erheblich beeinflusst. Klassische Einwanderungsländer wie Australien, Kanada und die USA steuern die Zuwanderung deshalb nach Humankapitalkriterien. Sie zeigen, wie man mit gezielter Einwanderungspolitik die Qualifikationsstruktur der ausländischen Bevölkerung verbessern kann. In Deutschland und den meisten anderen Mitgliedstaaten der EU wurde auf eine derartige Steuerung bislang weitgehend verzichtet.

In diesem Kurzbericht wird auf der Grundlage neuer Datensätze untersucht, wie und in welchem Umfang die Qualifikationsstruktur der ausländischen Bevölkerung durch die Steuerung der Zuwanderung und durch wirtschaftliche Faktoren beeinflusst wird. Die empirische Analyse zeigt, dass durch gezielte Einwanderungspolitik eine hohe Qualifikation der ausländischen Bevölkerung auch dann erreicht werden kann, wenn die Pro-Kopf-Einkommen in den Herkunftsländern gering und die Einkommen dort ungleich verteilt sind.

Bildung und Ausbildung der Zuwanderer haben weit reichende Folgen für Arbeitsmarkt und Sozialstaat. So sinken Arbeitslosigkeitsrisiken von Migranten und der

Bezug von sozialen Transferleistungen in Migrationshaushalten mit steigender Qualifikation der Zuwanderer (Brücker et al. 2002; Riphahn 1998).

Auch ist zu erwarten, dass die Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften posi-

Liebe Leserinnen und Leser,

Sie sehen richtig: Der gute alte IAB-Kurzbericht hat ein neues Gesicht – das Ihnen hoffentlich ebenso gut gefällt wie das bisherige. Oder sogar besser?

Wir haben das vertraute Outfit nach mehr als acht Jahren abgelegt, um dem neuen Corporate Design des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zu folgen.

Sie dürfen aber darauf vertrauen, dass sich an der Auswahl, Aufbereitung und Aktualität der Themen nichts ändert, dass wir weiterhin mit gewohnter Sorgfalt über alle wichtigen Ergebnisse aus der Forschungsarbeit des IAB berichten werden.

Für Ihr bisheriges Interesse bedanken wir uns herzlich und hoffen, dass Sie uns auch künftig die Treue halten,

Ihre Kurzbericht-Redaktion

tive Beschäftigungseffekte hat, weil sie die Nachfrage nach komplementären Arbeitskräften mit geringen Qualifikationen und überdurchschnittlichen Beschäftigungsrisiken erhöht (Boeri/Brücker 2005).

Die fiskalischen Gewinne, die der Wohlfahrtsstaat in Deutschland durch Zuwanderung erzielt, steigen ebenfalls mit der Qualifikation der Migranten (Bonin 2002).

Schließlich können die Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften und die kulturelle Vielfalt zu einer verstärkten Innovationstätigkeit und damit zu einer höheren Wachstumsrate in den betroffenen Ländern und Regionen führen (Niebuhr 2007).

■ Der Einfluss der Qualifikation

Die Struktur der Zuwanderung hat einen nachhaltigen Einfluss auf die Qualifikation der Bevölkerung mit Migrationshintergrund. So spiegelt sich noch heute in ihrer Qualifikationsstruktur, dass bei der Anwerbung von Gastarbeitern in den 1960er und 1970er Jahren gezielt Arbeitskräfte mit geringer Qualifikation rekrutiert worden waren (Fertig/Schmidt 2001).

Zwar hängt die Qualifikation von Migranten der zweiten und dritten Generation auch vom Bildungs- und Ausbildungssystem in den Einwanderungsländern ab. Gerade in Deutschland werden die Bildungs- und Ausbildungschancen jedoch maßgeblich vom Bildungshintergrund der Eltern bestimmt. Dies gilt, wie die jüngste PISA-Studie der OECD wieder gezeigt hat, insbesondere für die ausländische Bevölkerung (OECD 2007).

Viele Länder versuchen deshalb, die Qualifikation der ausländischen Bevölkerung durch eine gezielte Einwanderungspolitik zu erhöhen. In klassischen Einwanderungsländern wie Australien, Kanada, Neuseeland und den USA wird schon seit langer Zeit ein erheblicher Teil der Zuwanderung nach Humankapitalkriterien gesteuert.

In Europa haben Großbritannien und Tschechien in jüngerer Zeit ihr Einwanderungsrecht nach dem Vorbild dieser Länder reformiert. Auch in Deutschland wurden mit dem Zuwanderungsgesetz aus dem Jahr 2004 Regelungen für die Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften geschaffen (vgl. **Kasten 1**). Allerdings ist die Zahl der Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigungen, die in Deutschland auf diesem Weg vergeben werden, mit einigen hundert Fällen gering, weil die Einkommensgrenze für diese Gruppe sehr hoch angesetzt ist.

■ Die Qualifikationsstruktur im internationalen Vergleich

Das durchschnittliche Qualifikationsniveau der ausländischen Bevölkerung in Deutschland liegt im Mittelfeld der entwickelten Länder. Nach einer Erhebung von Docquier und Marfouk (2007) für die Weltbank verfügen über 25 Jahre in Deutschland über „hohe“ Bildungsabschlüsse (vgl. **Kasten 2**). In klassischen Einwanderungsländern wie Kanada, Australien, Neuseeland und den USA erreichen dagegen zwischen 40 Prozent und 60 Prozent der ausländischen Bevölkerung einen hohen Bildungsabschluss.

Umgekehrt weisen in Deutschland rund 60 Prozent der ausländischen Bevölkerung nur geringe Schul-

Kasten 1

„Hochqualifizierte“ im deutschen Zuwanderungsrecht

Zur Gruppe der Hochqualifizierten rechnet das Zuwanderungsgesetz Wissenschaftler mit besonderen Kenntnissen, Lehrpersonen in herausgehobenen Stellungen sowie leitende Angestellte und Spezialisten, deren Gehalt das Doppelte der Bemessungsgrenze zur gesetzlichen Krankenversicherung übersteigt.

Die Bundesagentur für Arbeit kann darüber hinaus einer Beschäftigung von Ausländern aus Drittstaaten zustimmen, wenn keine nachteiligen Wirkungen für den Arbeitsmarkt zu erwarten sind, dies integrationspolitisch zu verantworten ist und die Stelle nicht mit deutschen Arbeitnehmern, EU-Bürgern oder ihnen rechtlich gleich gestellten Ausländern besetzt werden kann. Arbeitskräfte ohne eine qualifizierte Ausbildung können nur in Ausnahmefällen eine Aufenthaltsgenehmigung erhalten.

Kasten 2

Internationale Klassifikation von Bildungsabschlüssen

Die Berechnungen in Abbildung 1 beruhen auf einer internationalen Klassifikation von Bildungs- und Ausbildungsabschlüssen. Nach dieser Klassifikation zählen

- zur Gruppe mit hoher Qualifikation Personen mit einem tertiären Bildungsabschluss, der durch mindestens 13 Jahre an Schulen, Hochschulen oder anderen Bildungseinrichtungen erworben wurde,
- zur Gruppe mit mittlerer Qualifikation Personen mit einem sekundären Schul- oder Bildungsabschluss, der durch mindestens neun Schuljahre erworben wurde, und
- zur Gruppe mit geringer Qualifikation Personen, die über keinen sekundären Schul- oder Bildungsabschluss verfügen.

Diese internationale Klassifikation ist stark durch das angelsächsische System mit High-School- und College-Abschlüssen geprägt.

Allerdings ergibt sich ein ähnliches Bild, wenn die in Deutschland üblichen Klassifikationen zugrunde gelegt werden: Nach Angaben des Mikrozensus hatten in Deutschland im Jahr 2006 rund 56 Prozent der ausländischen Bevölkerung keine abgeschlossene Berufsausbildung, 32 Prozent einen beruflichen Bildungs- oder Fachschulabschluss, und 12 Prozent einen Hochschul- oder Fachhochschulabschluss (Statistisches Bundesamt, 2007).

und Ausbildungsabschlüsse auf, während sich dieser Anteil in den klassischen Einwanderungsländern auf rund ein Fünftel beläuft.

In Europa erreicht die ausländische Bevölkerung nur in Irland ein ähnlich hohes Qualifikationsniveau wie in den klassischen Einwanderungsländern, danach folgen mit deutlichem Abstand Norwegen, Großbritannien und Schweden (vgl. **Abbildung 1**).

Zur ausländischen Bevölkerung werden hier Personen gerechnet, die im Ausland geboren wurden. Aufgrund der fehlenden Verfügbarkeit dieser Daten für Deutschland wird dort das Kriterium der ausländischen Staatsangehörigkeit zu Grunde gelegt.¹

Migration aus Ländern mit geringem Humankapital

In Deutschland wie den anderen großen Zielländern der Migration in der OECD steigt der Anteil der Migranten aus Ländern mit einem geringen Pro-Kopf-Einkommen fortlaufend.

Stammen 1970 noch zwei Drittel der in Deutschland lebenden ausländischen Staatsbürger aus der heutigen EU-15, so ist dieser Anteil bis zum Jahr 2007 auf 30 Prozent gesunken. Gleichzeitig ist der Anteil aus Ländern mit einem deutlich geringeren Pro-Kopf-Einkommen wie der Türkei, den Ländern auf dem Balkan und den osteuropäischen Ländern deutlich gestiegen.

Mit dem Pro-Kopf-Einkommen sinken auch die Investitionen in das Humankapital. **Abbildung 2** zeigt die Beteiligungsraten der jeweils relevanten Jahrgänge an der tertiären Schul- und Hochschulausbildung in der EU-15 und den wichtigsten Herkunftsregionen der europäischen Migration.

In den traditionellen Herkunftsregionen der Migration nach Westeuropa wie in Südosteuropa, Nordafrika und im Mittleren Osten sind die Partizipationsraten sehr viel geringer als in der EU-15. Eine wichtige Ausnahme bilden die zwölf neuen Mitgliedstaaten der EU (NMS-12) und die Länder der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), in denen die Bildungsinvestitionen der Bevölkerung kaum niedriger sind als in Deutschland.

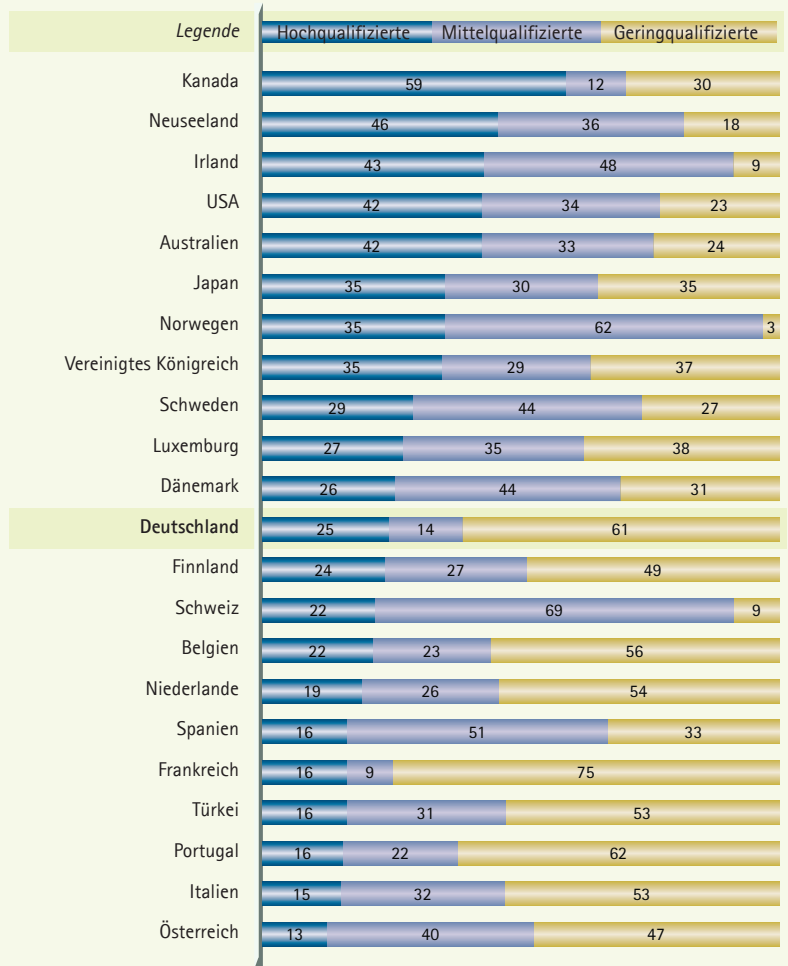
Insgesamt werden die Migranten künftig immer stärker aus Ländern mit einem geringen Humankapital der Bevölkerung kommen. Die Qualifikationsstruk-

¹ Dies kann aufgrund einer positiven Selbstselektion von Migranten, die die deutsche Staatsbürgerschaft annehmen, zu einer leichten Verzerrung führen. Allerdings dürfte dies quantitativ erst nach der Änderung des Staatsbürgerschaftsrechts zur Jahrtausendwende relevant sein. Stärker fällt die Zahl der Spätaussiedler ins Gewicht, die definitionsgemäß die deutsche Staatsangehörigkeit haben.

Abbildung 1

Qualifikationsstruktur der ausländischen Bevölkerung im Jahr 2000, im Ländervergleich

Anteil der Qualifikationsgruppen in Prozent



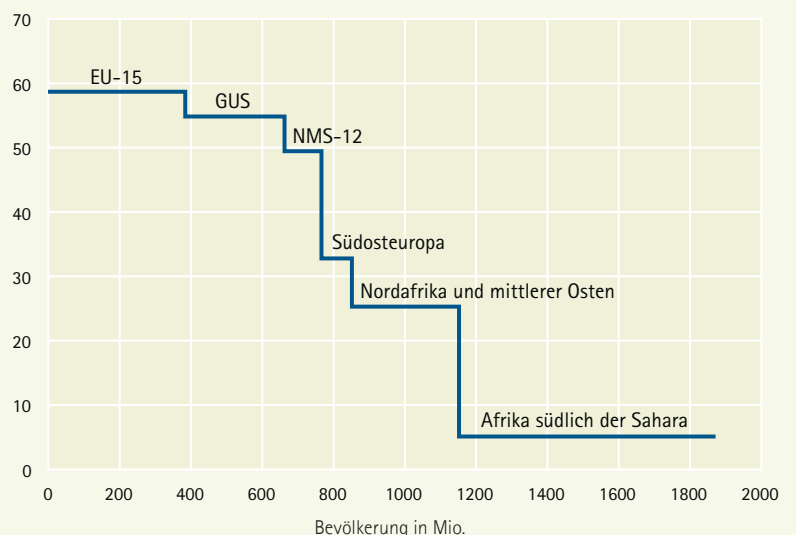
Datenquelle: Docquier und Marfouk (2007)

© IAB

Abbildung 2

Tertiäre Bildungsbeteiligung und Bevölkerung im Jahr 2005

Bruttopartizipationsrate in Prozent



Anmerkungen: Berechnet sind die Bruttopartizipationsraten (gross school enrolment rates) der relevanten Jahrgänge in tertiärer Bildung und Ausbildung;

GUS = Gemeinschaft Unabhängiger Staaten; NMS = Neue Mitgliedstaaten der EU

Datenquelle: Weltbank (2007)

© IAB

tur der ausländischen Bevölkerung wird deshalb künftig davon abhängen, in welchem Umfang es gelingt, Zuwanderer mit höheren und mittleren Bildungsabschlüssen auch aus diesen Ländern zu gewinnen.

Was beeinflusst die Qualifikationsstruktur?

Die Qualifikationsstruktur der ausländischen Bevölkerung wird durch die Regulierung der Zuwanderung sowie durch die wirtschaftlichen und sozialen Erträge und Kosten der Wanderung beeinflusst. Die Migrationsliteratur unterscheidet deshalb die Auswahl von Migranten durch die Einwanderungspolitik („out-selection“) von der Selbstselektion der Migranten, die durch Anreize und Kosten der Zuwanderung bestimmt wird („self-selection“).

Die Selbstselektion der Migranten hängt nach der ökonomischen Theorie ab von den Erträgen der Humankapitalinvestitionen in den Ziel- und Herkunftsländern. In Anschluss an Andrew Roy (1951) hat George Borjas (1987) die Hypothese entwickelt, dass sich eine günstige Selbstselektion der Migranten in Hinblick auf ihre Qualifikation und andere arbeitsmarktrelevante Fähigkeiten ergibt, wenn die Verteilung der Einkommen in den Einwanderungsländern weniger gleich ist als in den Herkunftsländern. Umgekehrt ergibt sich eine ungünstige Selbstselektion, wenn die Einkommen in den Einwanderungsländern gleicher verteilt sind als in den Herkunftsländern.

Die Roy-Borjas-Hypothese ist deshalb brisant, weil der überwiegende Teil der Zuwanderer aus Ländern mit einem vergleichsweise geringen Pro-Kopf-Einkommen

stammt, in denen die Einkommen sehr viel weniger gleich verteilt sind als in den Zielländern der OECD. Es wäre folglich zu erwarten, dass die Zuwanderer aus dem überwiegenden Teil der Herkunftsländer über geringere Qualifikationen und andere arbeitsmarktrelevante Fähigkeiten verfügen als die Bevölkerungen in den Herkunfts- und Zielländern.

Die Wanderungskosten

Allerdings hängen die Nettoerträge der Migration auch maßgeblich von den Wanderungskosten ab. Die wirtschaftlichen und sozialen Kosten der Wanderung in andere Länder sind hoch und über die Qualifikations- und Einkommensgruppen nicht gleich verteilt. So entfällt ein erheblicher Teil der Wanderungskosten auf fixe Kosten, deren Anteil mit zunehmenden Einkommen sinkt (Chiswick 2000).

Zudem kann davon ausgegangen werden, dass Individuen und Haushalte mit einem höheren Bildungs- und Ausbildungsniveau geringe Wanderungskosten haben, weil sie z.B. Fremdsprachenkenntnisse besitzen (Brücker/Defoort 2007).

Schließlich können bei unvollkommenen Kapitalmärkten gerade ärmere Bevölkerungsgruppen die Wanderungskosten häufig nicht finanzieren (Faini/Venturini 1995). Selbst wenn die Einkommen in den Herkunftsländern deutlich ungleicher als in den Zielländern verteilt sind, können also Migranten über höhere Qualifikationen verfügen als der Durchschnitt der Bevölkerungen in den Herkunftsländern.

■ Neue Analysen mit neuen Datensätzen

In jüngster Zeit sind neue Datensätze entstanden, die eine empirische Überprüfung dieser Hypothesen zur Selbstselektion und eine Analyse der Folgen verschiedener Formen der Regulierung von Zuwanderungen erlauben.

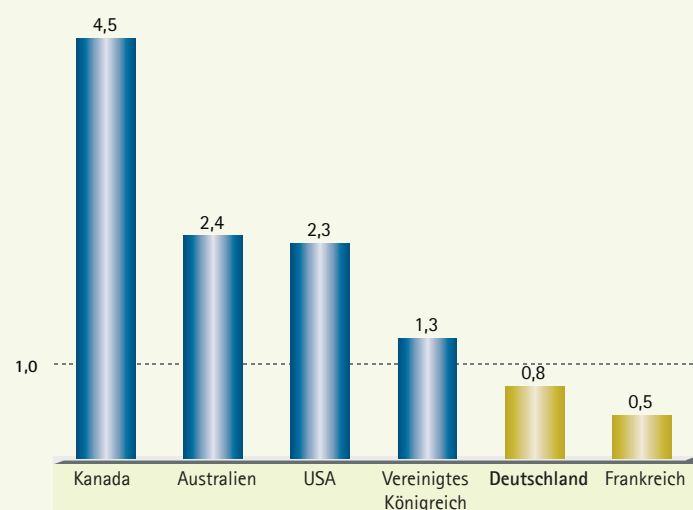
Hier wird ein Datensatz von Defoort und Docquier (2006) verwendet, der die Qualifikationsstruktur der ausländischen Bevölkerung in ausgewählten OECD-Ländern auf der Grundlage von Volkszählungen und des Mikrozensus nach Herkunftsländern erfasst und mit der Qualifikationsstruktur der Bevölkerung in den Ziel- und Herkunftsländern vergleicht. Dabei wird die gleiche Klassifikation von Bildungsabschlüssen verwendet wie oben (vgl. auch **Kasten 2**).

Der Datensatz umfasst ein Panel aus sechs Zielländern (Australien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Kanada und den USA) und 143 Herkunftsländern für den Zeitraum 1975 bis 2000, in dem alle fünf Jahre Daten erhoben wurden. In diesen sechs Zielländern

Abbildung 3

Indikator für die Bildungsselektion der Migranten, 1975 bis 2000

Verhältnis der Migrationsrate der Hochqualifizierten zur Migrationsrate der Mittel- und Geringqualifizierten



Datenquelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Defoort und Docquier (2006)

© IAB

leben rund 75 Prozent der gesamten ausländischen Bevölkerung in der OECD. Auf Grundlage dieser Daten kann untersucht werden, welche Folgen wirtschaftliche Faktoren wie die Einkommensverteilung in den Ziel- und Herkunftsländern und institutionelle Faktoren haben.

Unterschiede zwischen den Zielländern

Die Daten zeigen, dass im Hinblick auf die Bildungsselektion der Migranten deutliche Unterschiede zwischen den sechs Zielländern bestehen.

In **Abbildung 3** wurde als Indikator für die Bildungsselektion der Anteil der Migranten an der Bevölkerung mit hoher Qualifikation in den Herkunftsländern durch den Anteil der Migranten an der Bevölkerung mit mittleren und geringen Qualifikationen geteilt. Dabei wurden Personen mit tertiären Bildungsabschlüssen als qualifiziert eingestuft, Personen mit und ohne sekundäre Bildungsabschlüsse als gering qualifiziert. Nimmt dieses Verhältnis einen Wert von über eins an, liegt eine positive Selektion im Hinblick auf die Qualifikation der Migranten vor und eine negative bei einem Wert von unter eins.

In Kanada übersteigt der Migrationsanteil an der Bevölkerung mit tertiärer Schulbildung den Migrationsanteil an der Bevölkerung mit geringer und mittlerer Schulbildung um einen Faktor von 4,5, in den USA und Australien um einen Faktor von 2,3 bzw. 2,4. Demgegenüber beobachten wir in Frankreich und Deutschland eine negative Bildungsselektion der Migranten: Hier ist der Migrationsanteil an der Bevölkerung mit tertiärer Schulbildung geringer als unter den Bevölkerungsgruppen mit mittlerer und geringer Bildung.

Determinanten der Qualifikationsstruktur

Diese Unterschiede können auf wirtschaftliche und institutionelle Faktoren zurückzuführen sein. So regulieren Australien, Kanada und die USA nicht nur sehr viel größere Teile der Zuwanderung nach Humankapitalkriterien als die europäischen Zielländer. Mit Ausnahme Kanadas sind dort auch die Einkommen weit weniger gleich verteilt als in der EU.

Um die Effekte institutioneller und wirtschaftlicher Faktoren auf die Qualifikationsstruktur der Migranten zu untersuchen, wurde eine Regressionsanalyse durchgeführt (zur Methode vgl. **Kasten 3**). Als Indikator für die Selektion der Migranten dient hierbei das Verhältnis des Anteils der Migranten an der qualifizierten Bevölkerung zum Anteil der Migranten an der Bevölkerung mit mittleren und geringen Qualifikationen in den Herkunftsländern. Diese Variable wurde für jedes Zielland berechnet.

Dominierende Rolle der Einwanderungspolitik

Erklärt wird der Indikator für die Selektion der Migranten durch institutionelle und wirtschaftliche Variablen. Als institutionelle Variablen wurden herangezogen: die Steuerung der Zuwanderung nach Humankapitalkriterien, bilaterale Gastarbeiterabkommen, Freizügigkeit in der EU sowie frühere Kolonialbe-

Kasten 3

Die Untersuchungsmethode

Die empirischen Ergebnisse stützen sich auf eine Regressionsanalyse, die die Selektion der Migranten durch institutionelle und wirtschaftliche Faktoren erklärt.

Abhängige Variable ist das Verhältnis des Anteils der Migranten an der qualifizierten Bevölkerung geteilt durch den Anteil der Migranten an der unqualifizierten Bevölkerung in den Herkunftsländern, $s_{zht} \equiv m_{qzht} / m_{uzht}$, wobei m_{qzht} den Anteil der Migranten in Zielland z aus Herkunftsland h an der qualifizierten Bevölkerung des Herkunftslandes zum Zeitpunkt t , und m_{uzht} den Anteil der Migranten an der gering qualifizierten Bevölkerung bezeichnen.

Als ökonomische Variable werden die Ungleichheit der Einkommensverteilung in den Ziel- und Herkunftsländern gemessen durch den Gini-Koeffizienten ($GINI_{zt}$, $GINI_{ht}$), das Verhältnis der Pro-Kopf-Einkommen in den Ziel- und Herkunftsländern (BIP_{zt} / BIP_{ht}) gemessen durch das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, das Einkommensniveau in den Herkunftsländern (BIP_{ht}) und die räumliche Distanz ($DIST_{zh}$) zwischen Herkunfts- und Zielland berücksichtigt. Die räumliche Distanz dient als Indikator für die Wanderungskosten, weil die Transport- und Kommunikationskosten mit räumlicher Distanz steigen.

Als institutionelle Faktoren werden in der Analyse Dummy-Variablen für die Auswahl der Migranten nach Humankapitalkriterien ($PUNKTESYSTEM_z$), bilaterale Gastarbeiterabkommen ($GASTARBEITERABKOMMEN_{zht}$), koloniale Beziehungen in der Vergangenheit ($KOLONIALBEZIEHUNG_{zh}$), und Freizügigkeit in der EU ($FREIZÜGIGKEIT_{zht}$) zur Erklärung der Selbstselektion herangezogen. Die Gleichung wurde in logarithmischer Form geschätzt, so dass die Ergebnisse als Elastizitäten interpretiert werden können.

Die Schätzergebnisse sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst, die deskriptive Statistik kann bei den Autoren (s. Seite 7) angefordert werden.

Schätzergebnisse

	Koeffizient
Einkommensverteilung Zielland: $\ln(GINI_{zt})$	0.33 **
Einkommensverteilung Herkunftsland: $\ln(GINI_{ht})$	0.00
Einkommensverhältnis Ziel-/Herkunftsland: $\ln(BIP_{zt} / BIP_{ht})$	-0.05
Einkommen Herkunftsland: $\ln(BIP_{ht})$	-0.22 ***
Distanz: $\ln(DIST_{zh})$	0.28 ***
$PUNKTESYSTEM_z$	0.76 ***
$GASTARBEITERABKOMMEN_{zht}$	-0.11 **
$FREIZÜGIGKEIT_{zht}$	0.76 ***
$KOLONIALBEZIEHUNG_{zh}$	-0.33 ***
R^2	0.83
Panel-Beobachtungen	4215
Beobachtungen über die Zeit	6
Beobachtungszeitraum	1975-2000
abhängige Variable	$\ln(s_{zht})$

***, **, *. Variable ist signifikant zum 1%-, 5%-, 10%-Niveau von Null verschieden. Die Regression enthält außerdem eine Dummy-Variable für jedes Ziel- und Herkunftsland. Zur Beschreibung des Modells und Bezeichnung der Variablen vgl. Text oben.

ziehungen zwischen den Ziel- und Herkunftsländern. Als wirtschaftliche Faktoren wurden verwendet: die Einkommensungleichheit, die Differenz der Pro-Kopf-Einkommen zwischen den Ziel- und Herkunftsländern, das Pro-Kopf-Einkommen in den Herkunftsländern und die räumliche Distanz als Näherung für die Wanderungskosten (vgl. **Kasten 3**).

Der wichtigste Faktor für die Qualifikationsstruktur der Zuwanderung ist nach diesen Untersuchungsergebnissen die Einwanderungspolitik: Die Qualifikationsstruktur der Migranten steigt im Verhältnis zu den Bevölkerungen in den Heimat- und Zielländern deutlich, wenn die Zuwanderung nach Humankapitalkriterien gesteuert wird. Umgekehrt haben bilaterale Gastarbeiterabkommen und einstige koloniale Beziehungen einen negativen Einfluss auf die Selektion der Migranten.

Dies ist nicht überraschend, weil durch die bilateralen Gastarbeiterabkommen die Einwanderungsrestriktionen insbesondere für geringer qualifizierte Arbeitskräfte gesenkt wurden. Ähnliches gilt für die Senkung von Wanderungsbarrieren für Migranten aus den ehemaligen Kolonien. Demgegenüber hat die Einführung der Freizügigkeit in der EU und im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)² einen positiven Einfluss auf die Qualifikationsstruktur der Zuwanderung.

Die Einkommensverteilung

Aber auch wirtschaftliche Faktoren haben einen wichtigen Einfluss auf die Selbstselektion der Migranten. So steigt die Qualifikation der Migranten im Verhältnis zur Qualifikation der Bevölkerung in den Herkunftsländern mit der Einkommensungleichheit in den Zielländern.

Dies kann im Sinne der Roy-Borjas-Hypothese durch die höheren Erträge von Humankapitalinvestitionen in Ländern mit größerer Einkommensungleichheit erklärt werden. Allerdings ist kein Einfluss der Einkommensungleichheit in den Herkunftsländern auf die Qualifikationsstruktur der Migranten zu beobachten. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass die Wanderungskosten mit steigender Qualifikation der Migranten fallen.

Darüber hinaus fällt die Qualifikation der Migranten mit steigendem Einkommensabstand zwischen den Ziel- und Herkunftsländern, aber auch mit steigendem

Einkommensniveau in den Herkunftsländern. Ersteres kann dadurch erklärt werden, dass mit zunehmendem Einkommensabstand mehr Personen auswandern, wodurch sich die Selbstselektion der Migranten abschwächt. Letzteres kann an finanziellen Restriktionen liegen: Je ärmer das Land, umso schwerer können Bevölkerungsgruppen mit geringen Qualifikationen die Wanderungskosten aufbringen. Mit steigendem Pro-Kopf-Einkommen eines Landes dürfte deshalb die Zahl der geringer qualifizierten Auswanderer überproportional zunehmen.

Schließlich ist zu beobachten, dass mit zunehmender räumlicher Distanz zwischen Ziel- und Herkunftsland die Qualifikation der Migranten relativ zur Bevölkerung in den Herkunftsländern steigt. Dies kann ebenfalls darauf zurückzuführen sein, dass die Wanderungskosten mit der Qualifikation der Migranten fallen und besser qualifizierte Bevölkerungsgruppen die notwendigen Mittel für die Wanderung leichter aufbringen können.

Fazit

Die Untersuchungsergebnisse zeigen, dass die Qualifikationsstruktur der ausländischen Bevölkerung durch Einwanderungspolitik erheblich beeinflusst werden kann. Länder wie Australien, Kanada und die USA, die über eine lange Tradition in der Steuerung der Zuwanderung nach Humankapitalkriterien verfügen, erreichen eine deutlich höhere Qualifikation der ausländischen Bevölkerung als Länder, die darauf verzichten.

Die Anwerbung von Gastarbeitern, wie sie bei uns in den 1960er und 1970er Jahren in großem Umfang praktiziert wurde, hat den gegenteiligen Effekt. Ähnliches dürfte für die gegenwärtigen Regelungen zur Saisonarbeit in Deutschland gelten, die den Arbeitsmarkt vor allem im Bereich gering qualifizierter Tätigkeiten öffnen.

Ökonomische Faktoren beeinflussen ebenfalls die Bildungsselektion von Migranten, allerdings weit weniger als die Einwanderungspolitik. Die Untersuchungsergebnisse zeigen, dass eine günstige Qualifikationsstruktur der Zuwanderung auch aus Ländern mit einem niedrigen Pro-Kopf-Einkommen und einer ungleichen Verteilung der Einkommen erreicht werden kann.

Die Selbstselektion der Migranten in Hinblick auf ihre Qualifikationsstruktur fällt umso günstiger aus, je geringer bei einem gegebenen Einkommensgefälle zwischen dem Ziel- und Herkunftsland das Pro-Kopf-Einkommen ist. Ein hohes Einkommensgefälle allerdings dämpft diesen Effekt.

² Dem EWR gehören außer den 27 Mitgliedstaaten der EU Island, Liechtenstein und Norwegen an. Die Schweiz ist nicht Mitglied des EWR, wendet aber die Regelungen des EWR zur Arbeitnehmerfreizügigkeit an.

Eine ungleichere Einkommensverteilung in den Ziel­ländern führt zu einer etwas günstigeren Quali­fika­tionsstruktur der Migration. Die Rolle dieses Faktors darf jedoch nicht überschätzt werden: Kanada erreicht die günstigste Quali­fika­tionsstruktur der Migranten, obwohl die Einkommen dort ähnlich verteilt sind wie in Deutschland.

In Deutschland spiegelt die Quali­fika­tionsstruktur der Bevölkerung mit Migrationshintergrund noch immer die Einwanderungspolitik seit der Gastarbei­teranwerbung. Die Steuerung der Zuwanderung nach Humankapitalkriterien steht erst am Anfang. Neu geschaffene Instrumente für die Zuwanderung von Hochqualifizierten werden bislang wegen (zu) hoher Einkommensschwellen kaum genutzt.

Die bisherige Einwanderungspolitik hat die Arbeitsmigration weitgehend beschränkt, so dass die Familienzusammenführung zum wichtigsten Weg für den Zugang nach Deutschland geworden ist. Ihre Fortsetzung dürfte die vergleichsweise niedrige Quali­fika­tion der ausländischen Bevölkerung festschreiben. Selbst eine deutlich verbesserte Förderung von Migranten und ihren Kindern durch das Bildungs- und Ausbil­dungssystem in Deutschland dürfte die Quali­fika­tionsstruktur der Bevölkerung mit Migrationshintergrund allenfalls langfristig verändern.

Für die Steuerung der Zuwanderung aus Drittstaaten – also aus Ländern außerhalb der EU und des EWR – stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung. Die Zuwanderung könnte wie in Kanada, Australien und den USA nach einem Punktesystem gesteuert werden, das neben den Bildungsabschlüssen auch Berufserfahrung und das Lebensalter berücksichtigt. Diesen Weg schlagen in Europa gegenwärtig Großbritannien und Tschechien ein.

Auch die Europäische Kommission hat unlängst einen Vorschlag zur Steuerung der Zuwanderung in der Gemeinschaft vorgelegt (Europäische Kommission 2007). Danach soll der Arbeitsmarkt in der EU für Zuwanderer durch eine „Blue Card“ geöffnet werden. Diese sieht vor, dass Staatsbürger aus Drittstaaten eine Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung erhalten können, wenn sie einen Arbeitsvertrag nachweisen, der ihnen ein Monateinkommen in dreifacher Höhe des gesetzlichen Mindestlohns garantiert. In Ländern ohne gesetzlichen Mindestlohn soll das Dreifache der Grundsicherung zu Grunde gelegt werden. Darüber hinaus müssen die Zuwanderer entweder über ein abgeschlossenes Hochschulstudium oder eine drei­jährige Praxis in einem qualifizierten Beruf verfügen. Eine Umsetzung dieses Vorschlags würde ähnlich wie

die Steuerung der Zuwanderung nach Humankapital­kriterien wirken.

Allerdings würde auch bei einer stark veränderten Einwanderungspolitik die Quali­fika­tion der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in Deutschland erst mittel- und langfristig deutlich steigen. Denn selbst Länder, die konsequent auf den Einsatz von Human­kapitalkriterien setzen, können nur 35 bis 40 Prozent der Zuwanderung steuern.

Um die Quali­fika­tionsstruktur der Bevölkerung spürbar und rasch zu beeinflussen, müsste sich deshalb auch der Umfang der Zuwanderung erhöhen. Die klassischen Einwanderungsländer, die die Migration erfolgreich nach Humankapitalkriterien steuern, weisen deshalb auch Raten auf, die deutlich höher sind als in Deutschland.

Die Autoren



PD Dr. Herbert Brücker ist Leiter des For­schungs­bereiches „Inter­nationale Vergleiche und europäische Integration“ im IAB.
herbert.bruecker@iab.de



Sebastian Ringer ist Mitarbeiter im For­schungs­bereich „Inter­nationale Vergleiche und europäische Integration“ im IAB.
sebastian.ringer@iab.de

Literatur

- Beine, M.; Docquier, F.; Rapoport, H. (2001): Brain drain and economic growth: theory and evidence, *Journal of Development Economics*, 64 (1), 275-289.
- Bonin, H. (2002): Eine fiskalische Gesamtbilanz der Zuwanderung nach Deutschland, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 71(2), 215-229.
- Boeri, T.; Brücker, H. (2005): Why are Europeans so tough on migrants?, *Economic Policy*, 44, 621-703.
- Brücker, H.; Defoort, C. (2007): Inequality and the (Self-)Selection of International Migrants: Theory and Novel Evidence, IAB-DiscussionsPaper 26/2007.
- Brücker, H.; Epstein, G.S.; McCormick, B.; St.Paul, G.; Venturini, A.; Zimmermann, K.F. (2002): Managing Migration in the European Welfare State, in: T. Boeri, G. Hanson, B. McCormick (Hg.), *Migration and the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, 1-169.
- Brücker, H.; v. Weizsäcker, J. (2007): EU Migration Policy at the Nexus of Internal and External Migration, in: A. Sapir (Hg.), *Fragmented Power. Europe and the Global Economy*, Brüssel: BRUEGEL Books, 226-265.
- Borjas, G. (1987): Self-Selection and the Earnings of Immigrants, *American Economic Review*, 77(4), 531-553.
- Chiswick, B.R. (2000): Are Immigrants Favorably Self-Selected? An Economic Analysis, IZA Discussion Paper 131.
- Defoort, C.; Docquier, F. (2006): Long Trends in International Skilled Migrations: Evidence From the 6 Major Receiving Countries, Mimeo, Universität Louvain.
- Docquier, F.; Marfouk, A. (2007): The Brain Drain Data Base, Weltbank, <http://econ.worldbank.org/>, Download: 14.11.2007.
- Europäische Kommission (2007): Attracting and retaining the highly qualified immigrants needed for the EU economies, MEMO/07/423, Brüssel, 23.10.2007.
- Faini, R.; Venturini, A. (1995): Migration and Growth: The Experience of Southern Europe, CEPR Discussion Paper 964.
- Fertig, M.; Schmidt, C.M. (2001): First- and Second-Generation Migrants in Germany – What Do We Know and What Do People Think, IZA Discussion Paper 286.
- Niebuhr, A. (2007): Zuzug Hochqualifizierter stärkt Innovationskraft der Regionen, IAB-Kurzbericht 12/2007.
- OECD (2007): PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World Analysis, Paris: OECD.
- Riphahn, R. (1998): Immigrant Participation in the German Welfare Program, *FinanzArchiv*, 55, 163-185.
- Roy, A.D. (1951): Some thoughts on the distribution of earnings, *Oxford Economic Papers* 3, 135-146.
- Weltbank (2007): World Development Indicators, Washington DC.
- Statistisches Bundesamt (2007): Bildungsstand der Bevölkerung, Ausgabe 2007, Wiesbaden.