

Zuwanderungsbedarf und politische Optionen für die Reform des Zuwanderungsrechts

von

Herbert Brücker¹

Einleitung

In diesem Papier wird vor dem Hintergrund jüngerer Erkenntnisse der Arbeitsmarkt- und Migrationsforschung untersucht inwieweit in Deutschland vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels und des demographischen Wandels ein Zuwanderungsbedarf besteht und welche Folgen die Zuwanderung für die Arbeitsmärkte, die Öffentlichen Haushalte und die Wohlfahrt haben wird. Aufbauend auf der Analyse werden vor dem Hintergrund internationaler Erfahrungen verschiedene Optionen für eine Änderung des Zuwanderungsrechts in Deutschland diskutiert.

Der Beitrag ist wie folgt strukturiert: In Teil I wird zunächst der steigende Fachkräftebedarf in dem wirtschaftlichen Aufschwung (Abschnitt 1) und der demographische bedingte Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials unter verschiedenen Annahmen über die Mobilisierung inländischer Potenziale und die Nettozuwanderung nach Deutschland untersucht (Abschnitt 2). Danach wird die Frage diskutiert, ob der demographisch bedingte Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials tatsächlich zu einem Anstieg der Fachkräftelücke führen wird und welche Risiken weiterhin für den Arbeitsmarkt bestehen (Abschnitt 3). Unabhängig davon, ob und in welchem Umfang die Schwere zwischen Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot in den kommenden Dekaden auseinandergehen wird, ergeben sich durch die Mobilisierung inländischer Potenziale und die Zuwanderung erhebliche Wohlfahrtsgewinne für die Öffentlichen Finanzen und sozialen Sicherungssysteme (Abschnitt 4). Empirische Untersuchungen zeigen, dass insbesondere im Konjunkturaufschwung zugewanderte Fachkräfte vom Arbeitsmarkt absorbiert werden können, ohne dass die Löhne sinken und die Arbeitslosigkeit steigt. Qualifizierte Zuwanderung kann auch einen Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Arbeitslosenrate bewirken (Abschnitt 5). Allerdings bestehen erhebliche Probleme bei der Arbeitsmarktintegration von Migranten, die Arbeitslosenquote der ausländischen Bevölkerung ist rund doppelt so hoch wie die der Inländer (Abschnitt 6). Gegenwärtig leidet Deutschland unter einem Brain Drain, d.h. es leben mehr deutsche Hochschulabsolventen im Ausland als ausländische Hochschulabsolventen in Deutschland. Die Auswanderung qualifizierter Fachkräfte kann nicht gestoppt werden, umso wichtiger ist es Anreize für die Rückkehrmigranten zu setzen und qualifizierte Fachkräfte aus dem Ausland zu gewinnen (Ab-

¹ Herbert Brücker leitet den Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und Europäische Integration“ im IAB und ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Bamberg. Kontakt: herbert.bruecker@iab.de.

schnitt 7). Die Qualifikation der ausländischen Bevölkerung steigt zwar, fällt aber weit hinter das der Inländer und von Ausländern in anderen OECD Staaten zurück (Abschnitt 8). Die Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit wird zwar zu einem vorübergehenden Anstieg der Zuwanderung führen, aber nur einen geringen Beitrag zur Stabilisierung des Erwerbspersonenpotenzials leisten (Abschnitt 9). Im zweiten Teil werden dann vor dem Hintergrund internationaler Erfahrungen die verschiedenen Optionen einer Steuerung der Zuwanderung nach Deutschland diskutiert.

Teil I: Analyse: Fachkräftebedarf, demographischer Wandel und Zuwanderung

1. Die aktuelle Entwicklung: steigender Fachkräftemangel im Aufschwung

Fachkräftemangel bei gleichzeitiger Arbeitslosigkeit ist ein strukturelles Phänomen des Arbeitsmarktes, das im konjunkturellen Aufschwung zunimmt. In der Ökonomie wird von „Mismatch“ gesprochen, wenn offene Stellen auch bei Arbeitslosigkeit nicht besetzt werden können. Mismatch ergibt sich durch Informations- und Suchkosten, aber auch weil Lücken zwischen Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot in Hinblick auf berufliche Qualifikationen, Regionen und Sektoren bestehen. Insbesondere qualifikatorische Lücken können häufig nicht kurzfristig geschlossen werden, weil sie langfristige Bildungs- und Investitionsentscheidungen voraussetzen. Wie die Nobelpreisträger Dale Mortensen und Christopher Pissarides gezeigt haben, kann der Preismechanismus allein kein Gleichgewicht auf den Arbeitsmärkten herstellen. Die Lücken zwischen Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot nehmen im Aufschwung zu, so dass viele offene Stellen nicht besetzt werden können.

Genau dies zeichnet sich gegenwärtig ab: Nach der IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebotes, die vierteljährlich durchgeführt wird, gab es im zweiten Quartal 2010 rund 977.000 offene Stellen, davon 805.000 im ersten Arbeitsmarkt. Das entspricht einem Zuwachs von 97.000 Stellen oder 14 Prozent gegenüber dem Vorjahresquartal. Weil die Zahl der Einstellungen nur mit einer Zeitverzögerung dem Aufschwung folgt, ist davon auszugehen, dass die Zahl der offenen Stellen in den kommenden Monaten weiter deutlich steigt. Darauf deutet auch die Zahl der später zu besetzenden offenen Stellen hin, die gegenüber dem zweiten Quartal 2009 sogar um 75 Prozent zugenommen hat. Der Zahl der offenen Stellen standen im zweiten Quartal durchschnittlich 3,267 Millionen Arbeitslose gegenüber (September 2010: 3,031 Millionen), die Zahl der Unterbeschäftigung (ohne Kurzarbeit) wird von der Bundesagentur für Arbeit (BA) im September 2010 mit 4,131 Millionen Personen angegeben. Das entspricht einem Rückgang der Unterbeschäftigung gegenüber dem Vorjahr um 8 Prozent. Das Herbstgutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute erwartet einen Rückgang der Arbeitslosigkeit von 3,234 Millionen im Durchschnitt des Jahres 2010 auf 2,934 Millionen im Durchschnitt des Jahres 2011, das IAB einen Rückgang auf 2,958 Millionen Personen. Im kommenden Jahr werden deshalb die Relation von offenen Stellen zu Arbeitslosen deutlich steigen und die Vakanzzeiten zwischen dem gewünschten Besetzungstermin einer offenen Stelle und der tatsächlichen Besetzungstermin deutlich zunehmen.

Auch wenn das Verhältnis von offenen Stellen zu Arbeitslosen im Jahr 2011 deutlich steigen wird, besteht weiterhin ohne Zweifel ein erhebliches Potenzial an arbeitslosen oder unterbeschäftigten

Fachkräften im Inland. Allerdings wird nur ein Teil der offenen Stellen aus diesem Potenzial besetzt werden können. Hinweise zum qualifikatorischen Mismatch geben die Struktur der offenen Stellen nach Berufen sowie die durchschnittlichen Vakanzenzeiten² bei der Besetzung offener Stellen. Nach den Erhebungen des IAB gab es im zweiten Quartal 2010 rund 52.000 sofort zu besetzende Stellen in den Ingenieursberufen, bei rund 27.000 arbeitslosen Ingenieuren im gleichen Zeitraum. In den Berufen der Unternehmensleitung, -beratung und -prüfung standen 83.000 offenen Stellen 44.000 Arbeitslose gegenüber, während in anderen Berufen einer hohen Zahl offener Stellen gleichzeitig hohe Zahlen von Arbeitssuchenden gegenüber stehen. Laut Berechnungen der BA gibt es überdurchschnittlich lange Vakanzen insbesondere bei Stellen im Gesundheitsbereich (70 Tage) sowie bei technisch-naturwissenschaftlichen Berufen (68 Tage).³ Auf Grundlage der Erhebung offener Stellen und der Vakanzenzeiten zeichnen sich auch bei Ärzten, nichtakademischen Gesundheitsberufen, Fachkräften der Altenpflege, in verschiedenen Metallberufen (Dreher, Schleifer, Schlosser, Elektriker), bei IT-Fachkräften und ausgewählten Lehrer- und Erzieherberufen Engpässe bei der Besetzung von Stellen ab.

Mismatch und Fachkräftemangel lassen sich allerdings schwer prognostizieren, weil sich in Marktwirtschaften Löhne und Preise, Arbeitsangebot und -nachfrage fortlaufend anpassen. Dauerhafte Lücken zwischen Arbeitsnachfrage und -angebot lassen sich deshalb vor allem in Bereichen beobachten, in denen die Löhne wie im Gesundheits- und Erziehungsbereich nur bedingt durch den Markt gesteuert werden. Grundsätzlich gilt, dass Lücken zwischen Arbeitsnachfrage und -angebot eher in akademischen Berufen und hier vor allem in Berufen mit technischer Ausrichtung auftreten, allerdings gibt es auch hier noch erhebliche ungenutzte Potenziale.⁴

Mismatch verursacht durch Produktionsausfälle und Arbeitslosigkeit hohe Kosten. Die Bundesagentur für Arbeit und andere Träger der Arbeitsmarktpolitik können durch effiziente Arbeitsvermittlung, Qualifikation und Förderung der räumlichen und beruflichen Mobilität die Informations- und Suchkosten senken und mithin einen Beitrag dazu leisten, die qualifikatorischen, sektoralen und regionalen Lücken zu verringern. Beseitigen können sie das Phänomen des Mismatch nicht, Fachkräftemangel und Arbeitslosigkeit werden immer gleichzeitig auftreten, verstärkt im Aufschwung.

Je stärker der Mismatch, desto größer sind die potenziellen volkswirtschaftlichen Gewinne durch Zuwanderung. Migration löst bei starkem Mismatch nur geringe Verdrängungseffekte in den von Zuwanderung betroffenen Arbeitsmarktsegmenten aus, während die mit ihr verbundene Ausweitung der Produktion die komplementäre Nachfrage in anderen Arbeitsmarktsegmenten erhöht. Zuwanderung wirkt deshalb, wie jüngere empirische Erkenntnisse zeigen, im Konjunkturaufschwung anders als im -abschwung: Sie reduziert im Aufschwung die Arbeitslosigkeit in den Zielländern.⁵ Je stärker in

² Die Vakanzenzeit ist definiert als die Zeitspanne zwischen dem gewünschten Besetzungstermin einer offenen Stelle und der tatsächlichen Besetzung der Stelle, die statistisch durch die Abmeldung der offenen Stelle erfasst wird.

³ Analyse der gemeldeten Arbeitsstellen nach Berufen (Engpassanalyse), Bundesagentur für Arbeit, September 2010

⁴ Vgl. zur Entwicklung des Arbeitsmarktes für Akademiker und Ingenieure vgl. Biersack et al. (2007, 2008).

⁵ Vgl. die Studie von Bertoli et al. (2009), Kapitel 5.

Arbeitsmarktsegmente zugewandert wird, in denen Lücken zwischen Arbeitsnachfrage und –angebot existieren, desto höher sind folglich die Wohlfahrtseffekte.

Zuwanderung und die Mobilisierung inländischer Potenziale sind deshalb kein Widerspruch, sondern unterstützen sich gegenseitig im Aufschwung.

2. Die langfristige Entwicklung: Sinkendes Erwerbspersonenpotenzial durch demographischen Wandel

Der aktuell steigende Fachkräftemangel ist überwiegend eine Folge des konjunkturellen Aufschwungs und noch nicht des demographischen Wandels. Das Erwerbspersonenpotenzial, also die Zahl der Erwerbspersonen, der Arbeitssuchenden und der stillen Reserve, kann im Jahr 2010 auf knapp 45 Millionen Personen geschätzt werden und erreicht damit voraussichtlich fast den Höhepunkt in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Bis zum Jahr 2015 könnte es noch marginal um 0,1 Prozent steigen, danach beginnt der Rückgang. Allerdings ist schon heute eine Verschiebung in der Altersstruktur des Erwerbspersonenpotenzials zu erkennen, so dass erste Engpässe bei der Besetzung von Stellen im Bereich der jüngeren Kohorten, z.B. bei der Besetzung von Ausbildungsstellen, sichtbar werden.

Die Folgen des demographischen Wandel werden in naher Zukunft Umfang und Altersstruktur des Erwerbspersonenpotenzials stark beeinflussen: Nach den demographischen Projektionen des IAB, die auch durch die Befunde anderer Institute gestützt werden, sinkt das Erwerbspersonenpotenzial bei konstanter Erwerbsquote und ohne Wanderungen von 44,6 Millionen Personen im Jahr 2010 auf 41 Millionen Personen im Jahr 2020, auf 38,1 Millionen Personen im Jahr 2025 und auf 35,1 Millionen Personen im Jahr 2030. Im Jahr 2050 würde nur noch ein Erwerbspersonenpotenzial von 26,9 Millionen Personen erreicht (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1 **Projektion des Erwerbspersonenpotenzials, 2005-2050⁶**

	konstante Erwerbsquote		Berechnung mit steigenden Erwerbsquoten (Frauen+Ältere) sowie Rente mit 67			
	natürl. Bevölkerungs- bewegung, ohne Wanderungen	Wanderungs- saldo p.a. + 100.000	natürl. Bevölkerungs- bewegung, ohne Wanderungen	Wanderungs- saldo p.a. + 100.000	Wanderungs- saldo p.a. + 200.000	Nettoeffekt der Rente mit 67 und einem Wanderungs- saldo von 200.000
	Erwerbspersonenpotenzial in 1 000 Personen					
2005	44,540	44,540	44,540	44,540	44,540	
2010	44,573	44,573	44,573	44,573	44,573	0
2015	43,118	43,556	43,527	43,978	44,342	202
2020	40,954	41,869	41,803	42,748	43,518	518
2025	38,085	39,517	39,506	40,992	42,212	928
2030	35,090	37,070	36,826	38,890	40,614	1228
2035	32,713	35,244	34,122	36,765	39,031	940
2040	30,796	33,827	32,092	35,271	38,083	824
2045	28,868	32,311	30,250	33,891	37,214	845
2050	26,846	30,598	28,302	32,302	36,070	855
Quelle: Johann Fuchs, IAB.						

Mobilisierung inländischer Potenziale

Das Erwerbspersonenpotenzial kann durch die Mobilisierung inländischer Potenziale und durch Zuwanderung erhöht werden. In Hinblick auf die Mobilisierung inländischer Potenziale sind vor allem eine Steigerung der Frauenerwerbsquote, eine höhere Erwerbspartizipation von Älteren und die Erhöhung des Rentenalters die zentralen Parameter, mit deren Hilfe der Umfang des Erwerbspersonenpotenzials erhöht werden kann. Allerdings ist ihr Einfluss auf den Umfang des Erwerbspersonenpotenzials beschränkt: Durch die Steigerung der Frauenerwerbsquote, einer höheren Erwerbspartizipation von Älteren und die Einführung der Rente mit 67 könnte 2020 ein Erwerbspersonenpotenzial von 41,8 Millionen Personen, 2025 von 39,5 Millionen, 2030 von 36,8 Millionen und 2050 von 28,3 Millionen Personen erreicht werden. Mit anderen Worten, im Jahr 2030 könnte durch eine Steigerung der Erwerbspartizipation und die Rente mit 67 das Erwerbspersonenpotenzial gegenüber einem Szenario mit konstanter Erwerbsquote um 1,74 Millionen Personen gesteigert werden, davon entfallen rund 1,2 Millionen auf die Rente mit 67. Wir müssen also davon ausgehen, dass ohne Wanderungen auch bei einer Mobilisierung aller inländischen Potenziale das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland bis zum Jahr 2020 um 2,8 Millionen Personen, bis zum Jahr 2025 um 5,1 Millionen und bis zum Jahr 2030 um 7,7 Millionen Personen sinkt.

⁶ Das Jahr 2010 ist bereits Bestandteil der Prognose.

Erschließung neuer Potenziale durch Zuwanderung

Durch Zuwanderung kann der Umfang des Erwerbspersonenpotenzials deutlich stärker als durch die Mobilisierung inländischer Potenziale erhöht werden: Bei einer Nettozuwanderung von 200.000 Personen p.a., das entspricht dem langfristigen historischen Durchschnitt in Deutschland, einer steigenden Erwerbsquote und der Einführung der Rente mit 67 würde das Erwerbspersonenpotenzial im Jahr 2020 43,5 Millionen Personen, 2025 42,2 Millionen Personen, 2030 40,6 Millionen Personen und 2050 36,1 Millionen Personen betragen. Gegenüber dem Szenario, bei dem nur die inländischen Potenziale genutzt werden, ergibt sich also im Jahr 2030 ein Anstieg des Erwerbspersonenpotenzials um 3,8 Millionen Personen. Bei einer Nettozuwanderung von 100.000 Personen ergäbe sich im Jahr 2030 ein Erwerbspersonenpotenzial von 38,9 Millionen Personen, das entspricht einem Anstieg von 2,1 Millionen Personen im Vergleich zu einem Szenario mit steigender Erwerbspartizipation, aber ohne Wanderungen.

Zuwanderung kann zwar einen erheblichen Beitrag dazu leisten, den Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials abzubremsen, sie kann den demographischen Wandel aber nicht aufhalten. Auch die ausländische Bevölkerung altert und die Fertilitätsquoten ausländischen Frauen in Deutschland haben sich weitgehend an die einheimischer Frauen angenähert. Durch die Zuwanderung jüngerer Kohorten kann deshalb der Alterungsprozess verlangsamt, aber nicht verhindert werden. Auch bei einer Zuwanderung jüngerer Kohorten wird sich die Altersstruktur des Erwerbspersonenpotenzials in den kommenden Jahren dramatisch verändern, d.h. der Anteil jüngerer Kohorten wird deutlich sinken und das Durchschnittsalter der Erwerbspersonen deutlich steigen. Unter realistischen Annahmen kann die Altersstruktur der Erwerbspersonen nicht konstant gehalten werden, auch wird der Gesamtumfang des Erwerbspersonenpotenzials in jedem Fall langfristig deutlich sinken.

3. Sinkendes Erwerbspersonenpotenzial und Fachkräftelücke

Das sinkende Erwerbspersonenpotenzial muss nicht zwangsläufig zu einem Rückgang der Unterbeschäftigung und zu einer steigenden „Fachkräftelücke“, also einem Überschuss der Arbeitsnachfrage über das Arbeitsangebot führen. Es werden sich die Unternehmen durch sinkende Investitionen an den Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials anpassen, so dass auch die Arbeitsnachfrage sinkt. Zudem werden sich die Löhne und Gehälter anpassen, so dass insgesamt nicht zwingend von einer steigenden Fachkräftelücke ausgegangen werden kann. Allerdings ergeben sich unabhängig davon, ob die Lücke zwischen Arbeitsnachfrage und –angebot zunimmt, erhebliche Wohlfahrtsgewinne für die deutsche Volkswirtschaft durch eine Ausweitung des Erwerbspersonenpotenzials.

Zahlreiche Studien erwarten, dass mit dem sinkenden Erwerbspersonenpotenzial auch die Unterbeschäftigung zurückgehen und die Fachkräftelücke zunehmen wird: So erwarten Fuchs und Zika (2010) in einer Studie des IAB, dass die Unterbeschäftigung in Deutschland von 10,9 Prozent des Erwerbspersonenpotenzials im Jahr 2010 auf 3,4 Prozent im Jahr 2025 sinken wird, das entspricht einem Rückgang von 4,9 auf 1,4 Millionen Personen. Eine McKinsey-Studie erwartet 2 Millionen fehlende Fachkräfte bis zum Jahr 2020 und das Prognos-Institut rechnet bis zum Jahr 2030 mit eine "Fachkräf-

telücke" von 5,2 Millionen Personen (Prognos 2008). Die Ergebnisse dieser Studien unterliegen jedoch einer erheblichen Unsicherheit. Sie unterstellen explizit oder implizit dass sich die Unternehmen und anderen Akteure am Arbeitsmarkt nicht oder nur verzögert auf den Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials einstellen und dass sich die Löhne und Gehälter nicht vollkommen an den Rückgang des Arbeitsangebots anpassen.

Tatsächlich ist jedoch davon auszugehen, dass sich die Unternehmen auf die veränderten Bedingungen einstellen werden. Empirische Erkenntnisse sprechen dafür, dass die Unternehmen zumindest mittelfristig ihre Kapitalausstattung an das sinkende Erwerbspersonenpotenzial anpassen werden. Es wird zu sinkenden Investitionen im Inland, zur Verlagerung von Produktionskapazitäten in das Ausland und zu steigenden Exporten von Kapital über die internationalen Finanzmärkte kommen. Es gehört zu den wenigen belastbaren Erkenntnissen der empirischen Wirtschaftsforschung, dass die sogenannte „Capital-Output-Ratio“, also das Verhältnis von Kapital zu gesamtwirtschaftlicher Produktion, langfristig konstant bleibt.⁷ Das bedeutet, dass bereinigt um den technischen Fortschritt, die Kapitalintensität der Produktion auch bei einer Zu- oder Abnahme des Arbeitsangebots konstant bleibt. Die deutsche Volkswirtschaft wird folglich bei einem Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials schrumpfen, Kapitalstock und gesamtwirtschaftliche Produktion passen sich an den Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials an. Sinkt jedoch die Kapitalausstattung, sinkt auch die Nachfrage nach Arbeit. Die Vorstellung, dass die Nachfrage nach Arbeit weitgehend konstant bleibt, ist deshalb theoretisch und empirisch schwer zu halten. Es ist allenfalls denkbar, dass sich Kapitalausstattung und Arbeitsnachfrage verzögert an den Rückgang des Erwerbspersonenpotenziales anpassen werden, so dass es in der Übergangszeit zu verstärkten Nachfrageüberschüssen kommen wird.

Neben den Unternehmen und Kapitalmärkten werden sich voraussichtlich auch die Löhne und Gehälter an die veränderten Knappheiten im Arbeitsmarkt anpassen. Wäre dies vollständig der Fall, ist auch nicht mit einem Anstieg der Lücke zwischen Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot zu rechnen.

Diese Überlegungen bedeuten nicht, dass es bei einer verzögerten Anpassung der Investitionen und Tarifparteien im Zuge des Rückgangs des Erwerbspersonenpotenzials nicht zu einem Anstieg der Lücke zwischen Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot in vielen Segmenten des Arbeitsmarktes kommen kann. Durch die Verschiebung der Altersstruktur ist insbesondere zu erwarten, dass bei jüngeren Arbeitskräften Nachfrageüberhänge entstehen werden. Allerdings bestehen in Abhängigkeit von den Institutionen des Arbeitsmarktes und Sozialstaates auch bei einem Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials weiter erhebliche Risiken für den Arbeitsmarkt. Ein besonderes Risiko ergibt sich dadurch, dass durch die Alterung der Gesellschaft auch die Belastung des Faktors Arbeit durch Steuern und Abgaben deutlich zunehmen wird, so dass es immer schwieriger wird, das Abstandsgebot zwischen Leistungen für Erwerbslose und den Löhnen und Gehältern insbesondere für geringer Qualifizierte einzuhalten. Dies kann zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit in diesem Arbeitsmarktsegment führen.

Unabhängig davon, wie stark Arbeitsangebot und -nachfrage in den kommenden Dekaden tatsächlich auseinander gehen werden, ist es dennoch sinnvoll, das Erwerbspersonenpotenzial durch die Aus-

⁷ Vgl. die klassische Studie von Kaldor (1961) und die jüngeren Erkenntnisse von Ottaviano/Peri (2006) für die USA und von Brücker/Jahn (2010) für Deutschland.

schöpfung der inländischen Potenziale und durch Zuwanderung zu steigern: Mit der Alterung der Bevölkerung steigt der sogenannte „Belastungskoeffizient“, also das Verhältnis von Erwerbstätigen zu Nichterwerbstätigen, wodurch sich wiederum erhebliche Belastungen für die Finanzierung der Rentenversicherungs- und anderer Sozialsysteme ergeben. Zudem ist eine nachhaltige Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials sinnvoll, um die Wachstumsaussichten der deutschen Volkswirtschaft zu verbessern. Ein Anstieg des Erwerbspersonenpotenzials dürfte deshalb zu erheblichen Wohlfahrtsgewinnen für die Volkswirtschaft und Gesellschaft führen.

4. Gewinne durch Zuwanderung für die Öffentlichen Finanzen und Sozialversicherungssysteme

Angesichts der mit dem Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials verbundenen Probleme für die sozialen Sicherungssysteme ergeben sich erhebliche Gewinne für den Wohlfahrtsstaat gleichermaßen durch die Mobilisierung zusätzlicher inländischer Potenziale wie auch durch Zuwanderung. Je höher der Anteil derjenigen, die im Erwerbsleben stehen, desto günstiger ist es für die fiskalische Bilanz der öffentlichen Haushalte. Zudem kann die öffentliche Verschuldung, die gegenwärtig Jahr für Jahr auf immer kleiner werdende künftige Kohorten weitergewälzt wird, sich durch Zuwanderung auf mehr Köpfe verteilen, so dass die Belastung pro Kopf der im Inland lebenden Personen sinkt.

Die Gewinne für die öffentlichen Haushalte durch Zuwanderung sind u.a. mit der Methode der Generationenbilanzierung berechnet worden.⁸ Obwohl die ausländische Bevölkerung in Deutschland niedrigere Steuern und Abgaben zahlt und in deutlich höherem Umfang als Inländer Leistungen nach dem SGB-III und dem SGB-II erhält, leistet sie einen positiven Nettobeitrag zur fiskalischen Bilanz der öffentlichen Haushalte. Dies ist darauf zurückzuführen, dass vor allem die Rentenversicherungen durch positive Nettobeiträge der Migranten profitieren. Hinzu kommt, dass bei Neuzuwanderern zumindest ein Teil der Bildungsausgaben entfällt und sich die Staatsverschuldung auf eine höhere Anzahl von Köpfen verteilt.

Im Jahr 2004 belief sich der Finanzierungsbeitrag der gegenwärtig in Deutschland lebenden Bevölkerung zu den öffentlichen Haushalten, definiert als die Summe aller individuellen Steuern und Abgaben abzüglich aller empfangenen monetären Transfers und geldwerten Bildungsleistungen, auf 2.000 Euro pro Kopf, das entspricht einem jährlichen Nettobeitrag der ausländischen Bevölkerung in Deutschland von 14 Milliarden Euro. Dieser positive Nettobeitrag reflektiert den günstigeren Altersaufbau der ausländischen Bevölkerung. Die Bilanz über den gesamten Lebensverlauf der ausländischen Bevölkerung ergibt einen Gegenwartswert von 11.600 Euro, das entsprach bei 7,2 Millionen Ausländern im Berechnungsjahr 2004 einer Summe von 84 Milliarden Euro.

Der Beitrag der ausländischen Bevölkerung würde deutlich steigen, wenn die Qualifikation der ausländischen Bevölkerung in Deutschland höher und ihre Integration in den Arbeitsmarkt besser wäre: Falls die ausländische Bevölkerung den gleichen Finanzierungsbeitrag wie die einheimische Bevölkerung gleichen Alters zu den öffentlichen Finanzen leisten würde, dann würde ihr laufender Finanzie-

⁸ Vgl. die Studien von Bonin (2002) und Bonin (2006).

rungsbeitrag auf 5.900 Euro pro Kopf steigen, das entspräche im Berechnungsjahr 2004 42 Milliarden statt 14 Milliarden Euro (Bonin, 2006).

Es zeigt sich also, dass durch Zuwanderung erhebliche Nettogewinne für die öffentlichen Finanzen erreicht werden können. Diese Gewinne sind aufgrund der schlechten Integration der ausländischen Bevölkerung in den Arbeitsmarkt und den entsprechenden Transferbezügen noch relativ gering, sie könnten aber bei einer besseren Qualifikation der ausländischen Bevölkerung und einer entsprechend besseren Arbeitsmarktintegration noch erheblich gesteigert werden.

5. Arbeitsmarktwirkungen der Zuwanderung

Angesichts der nach wie vor hohen Arbeitslosigkeit besteht in weiten Teilen der Bevölkerung die Befürchtung, dass durch die Zuwanderung von Arbeitskräften die Arbeitslosigkeit weiter steigen oder ihr Abbau gebremst werden wird. Empirische Studien zeigen dagegen, dass sich die Zuwanderung zumindest auf mittlere Frist sich weitgehend neutral auf das gesamtwirtschaftliche Niveau der Löhne und der Arbeitslosigkeit auswirkt. Jüngere Untersuchungen zeigen auch, dass die Zuwanderung im Konjunkturaufschwung günstiger als im Konjunkturabschwung wirkt. Gerade im Konjunkturaufschwung ist aufgrund des zunehmenden Mismatch im Arbeitsmarkt davon auszugehen, dass weniger einheimische Arbeitskräfte verdrängt werden als neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Zuwanderung verringert deshalb im Aufschwung die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosenquote. Allerdings wirkt Zuwanderung nicht gleich auf alle Gruppen: Einheimische Arbeitskräfte gewinnen, während die bereits im Lande lebenden Ausländer verlieren.

Die Arbeitsmarktwirkungen der Zuwanderung sind durch eine umfangreiche empirische Literatur untersucht worden, die mehrere hundert Studien umfasst. Auch wenn diese Literatur eine Reihe von Kontroversen enthält, lassen sich folgende Befunde festhalten: Erstens zeigen Metastudien, dass im Durchschnitt der empirischen Untersuchungen bei einer Zuwanderung von einem Prozent der Bevölkerung die Löhne *kurzfristig* um weniger als 0,1 Prozent sinken und die Arbeitslosenrate um weniger als 0,1 Prozentpunkte ansteigt.⁹ Zweitens zeigen jüngere Untersuchungen in Deutschland, dass *langfristig* die Auswirkungen der Zuwanderung für das gesamtwirtschaftliche Lohnniveau neutral sind und die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosenrate nur dann steigt, wenn durch Zuwanderung Gruppen mit erhöhten Arbeitsmarktrisiken in das Land kommen.¹⁰ Drittens schließlich zeigen diese Untersuchungen auch, dass Zuwanderung vor allem zu Verteilungseffekten innerhalb der Gruppe der Arbeitnehmer führt: Während einheimische Arbeitskräfte im Durchschnitt durch steigende Löhne und sinkende Arbeitslosenraten profitieren, tragen vor allem bereits im Lande lebenden Ausländer durch sinkende Löhne und steigende Arbeitslosigkeit die Lasten durch Zuwanderung. Dies ist einerseits darauf zurückzuführen, dass Ausländer und Inländer sich in Hinblick auf Qualifikationen und andere Eigenschaften von Inländern unterscheiden, andererseits darauf, dass Ausländer und Inländer

⁹ Vgl. die Metastudien der vorliegenden empirischen Untersuchungen in den USA, Deutschland und anderen europäischen Ländern von Longhi et al. (2005, 2006, 2008).

¹⁰ Vgl. Brücker/Jahn (2010), D'Amuri et al. (2010) und Felbermayr et al. (2008).

auch bei gleicher Qualifikation und Berufserfahrung nur unvollkommene Substitute im Arbeitsmarkt sind, d.h. nur unvollkommen konkurrieren.

Diese Befunde gelten unter der Annahme, dass die Zuwanderer die gleichen Eigenschaften wie die bereits im Land lebenden Ausländer bzw. Personen mit Migrationshintergrund haben. Bei der Zuwanderung von Personen mit Hochschulabschluss fallen die Ergebnisse noch sehr viel günstiger aus: die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosenrate sinkt und das durchschnittliche Lohnniveau steigt. Dies ist u.a. darauf zurückzuführen, dass die Ausweitung des Arbeitsangebotes in Arbeitsmarktsegmenten mit einer unterdurchschnittlichen Arbeitslosigkeit komplementär zu einer Ausweitung der Arbeitsnachfrage in anderen Segmenten führt, so dass sich per saldo ein Rückgang der Arbeitslosigkeit ergibt.

Schließlich zeigen Querschnittstudien in den OECD-Ländern bzw. Studien in einzelnen OECD Staaten wie Spanien, dass Migration unterschiedlich im konjunkturellen Aufschwung und Abschwung wirkt: Im Aufschwung ergibt sich durch Zuwanderung ein positiver Effekt für den Arbeitsmarkt, d.h. die Arbeitslosigkeit sinkt durch Zuwanderung, während sie im Abschwung steigt. Dies kann u.a. auf das oben diskutierte Phänomen des zunehmenden Mismatch im Aufschwung zurückgeführt werden.¹¹

Der für viele Beobachter überraschende Befund, dass Migration sich vergleichsweise günstig auf den Arbeitsmarkt auswirkt, ist auf den oben bereits beschriebenen Umstand zurückzuführen, dass Unternehmen sich mit Investitionen an die Ausweitung des Arbeitsangebots anpassen. Dies gilt vor allem in offenen Volkswirtschaften, die auch durch Kapitalmobilität und Handel mit dem Ausland verbunden sind. Die weit verbreitete Vorstellung, dass die Ausweitung des Arbeitsangebots aufgrund eines fixen Kapitalstocks und einer gegebenen Arbeitsnachfrage zu sinkenden Löhnen bzw. bei unvollkommenen Arbeitsmärkten zu steigender Arbeitslosigkeit führen muss, wird deshalb durch die jüngeren theoretischen und empirischen Befunde nicht bestätigt.

6. Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern

Das Hauptproblem der Zuwanderung besteht in der unvollkommenen Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern. Die Arbeitslosenquote von ausländischen Staatsbürgern ist in Deutschland rund doppelt so hoch wie die von Inländern, für Personen mit Migrationshintergrund gilt etwa das gleiche. Damit liegt Deutschland etwa im Mittelfeld der OECD Staaten, in den meisten skandinavischen Ländern ist die Arbeitslosenrate von Ausländern bei einem niedrigeren Niveau der Arbeitslosigkeit rund viermal so hoch wie die von Inländern und in den angelsächsischen Ländern rund 1,3 mal so hoch.¹²

Diese Unterschiede können durch unterschiedliche Humankapitalcharakteristika der Zuwanderer, vor allem durch die geringere berufliche Qualifikation der ausländischen Bevölkerung, weitgehend aber nicht vollständig erklärt werden. Wie in anderen Bevölkerungsgruppen sinkt das Arbeitslosigkeitsri-

¹¹ Vgl. vor allem die Arbeit von Ortega/Peri (2009), Bertoli et al. (2009) und Bentolila et al. (2007).

¹² Vgl. ausführlich zur den Problemen der Arbeitsmarktintegration das Kapitel von Brück-Klingenberg et al. (2008) im Handbuch Arbeitsmarkt des IAB.

siko von Zuwanderern mit ihrer Qualifikation. Allerdings werden Migranten in Deutschland in allen Qualifikationsgruppen bei gleicher Berufserfahrung schlechter bezahlt und haben höhere Arbeitslosenquoten als einheimische Arbeitskräfte. Mit zunehmender Aufenthaltsdauer in Deutschland steigen zwar die Löhne und nehmen die Arbeitslosigkeitsrisiken ab, aber es verbleibt auch nach langer Aufenthaltsdauer eine erhebliche Differenz. Diese Differenz kann teilweise auf nichtbeobachtbare Humankapitalmerkmale wie Sprache zurückgeführt werden, aber auch auf institutionelle Ursachen wie die unzureichende Anerkennung beruflicher und anderer Bildungsabschlüsse und auf Arbeitsmarktdiskriminierung.

Mit erhöhten Anstrengungen des Bildungs- und Erziehungssystem kann die Arbeitsmarktintegration von Personen mit Migrationshintergrund schrittweise verbessert werden. Die von der Bundesregierung zur Priorität erklärte Anerkennung von im Ausland erworbenen Bildungsabschlüssen ist ebenfalls eine Schlüsselfrage für die Arbeitsmarktintegration. Die über Jahrzehnte kumulierten Defizite in der Qualifikationsstruktur der ausländischen Bevölkerung können durch vermehrte Anstrengungen, die auf eine besseren Integration von Migranten und ihren Kindern in das Bildungssystem und den Arbeitsmarkt zielen, allerdings nur bedingt aufgefangen werden. Eine zentrale Frage für die Zukunft ist es deshalb, ob es auch gelingt durch einen veränderten Mix in der Qualifikationsstruktur der Neuzuwanderer nachhaltig die Sozialstruktur der Bevölkerung mit Migrationshintergrund zu beeinflussen. Es geht auch darum, einer dequalifizierenden Netzbildung entgegenzuwirken, die in Deutschland eine Reihe von Problemen verstärkt hat.¹³

7. Abwanderung von hochqualifizierten und qualifizierten Fachkräften aus Deutschland

Deutschland kann im gegenwärtigen Aufschwung, vor allem aber langfristig durch den Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials erheblich durch die Zuwanderung von Fachkräften gewinnen. Je stärker sich durch die Wanderungsbilanz die Qualifikationsstruktur des Erwerbspersonenpotenzials verbessert, desto günstiger sind die Wirkungen für den Arbeitsmarkt, die öffentlichen Haushalte und die Wohlfahrt insgesamt. Das Gegenteil ist jedoch der Fall: Das Wanderungssaldo, also die Differenz aus Zu- und Fortzügen, ist in den vergangenen Jahren auf Null gesunken, und es wandern vermutlich sehr viel mehr höher qualifizierte Fachkräfte aus als ein.

Im Jahr 2009 standen 721.000 Zuzügen nach Deutschland 734.000 Fortzüge gegenüber, im Vorjahr betrug die Zahl der Zuzüge nach Deutschland 682.000 und die Zahl der Fortzüge 738.000 Personen. Somit betrug das Wanderungsdefizit 2008 56.000 Personen und 2009 13.000 Personen. Bei den deutschen Staatsbürgern belief sich das Wanderungsdefizit im Jahr 2008 auf 66.000 Personen und im Jahr 2009 auf 40.000 Personen.

¹³ Migrationsnetzwerke senken Informations- und Suchkosten für Migranten und sind deshalb grundsätzlich aus wirtschaftlicher Perspektive sinnvoll. Sie können aber auch dequalifizierend wirken und z.B. den Erwerb von Sprachkompetenz beeinträchtigen (vgl. Danzer/Yaman, 2010). Ein Anstieg in der Qualifikation der Neuzuwanderer kann deshalb nachhaltig die Qualifikationsstruktur künftiger Zuwanderer und somit die Integration von Zuwanderern in Arbeitsmarkt und Bildungssystem nachhaltig positiv beeinflussen.

Die deutsche Wanderungsstatistik erfasst die Aus- und Einwanderer nicht nach ihren Qualifikationen. Um die Auswirkungen der Wanderungsbewegungen auf die Qualifikationsstruktur der Bevölkerung und des Erwerbspersonenpotenzials zu analysieren, ist die Forschung deshalb auf Informationen über die Qualifikationsstruktur der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsländern in den Ziel-ländern angewiesen. Auf Grundlage einer Auswertung der Volkszählungsdaten ergibt sich für Deutschland dabei folgendes Bild: Im Jahr 2000/01 lebten 937.000 Deutsche mit abgeschlossenem Hochschulstudium in anderen OECD Staaten, aber nur 566.000 Ausländer mit abgeschlossenem Hochschulstudium aus anderen OECD Ländern in Deutschland. Hinzu kommen weitere 455.000 Ausländer mit abgeschlossenem Hochschulstudium aus Nicht-OECD Ländern, die in Deutschland leben.¹⁴ Die Zahl der deutschen Hochschulabsolventen die außerhalb der OECD leben ist nicht bekannt. Der deutliche Anstieg der Auswanderung von Deutschen seit Beginn dieser Dekade spricht dafür, dass Deutschland inzwischen unter einem „Brain Drain“ leidet, d.h. dass inzwischen deutlich mehr Deutsche mit einem abgeschlossenen Hochschulstudium im Ausland leben als Ausländer mit einem abgeschlossenen Hochschulstudium in Deutschland. Erst nach den im Jahr 2010 und 2011 durchgeführten Volkszählungen werden neue Daten vorliegen, die ein präziseres Bild ermöglichen.

Die Ursachen für die Abwanderung von Hochqualifizierten sind vielfältig: Die Erhöhung der Qualifikation durch den Erwerb von Bildungsabschlüssen und Berufserfahrung im Ausland, bessere Berufsaussichten sowie höhere Löhne und Gehälter. Besondere Wanderungsanreize für Hochqualifizierte ergeben sich auch dadurch, dass in Ländern, in denen das Studium durch Studiengebühren finanziert wird, die Lohnprämie für ein abgeschlossenes Hochschulstudium sehr viel höher als in Ländern ist, die das Hochschulstudium staatlich finanzieren. Es ergeben sich folglich Anreize diese Lohndifferenzen zu nutzen. Grundsätzlich gilt, dass die internationale Mobilität in dem Segment der Hochqualifizierten in der letzten Dekade stark zugenommen hat. Empirische Untersuchungen zeigen, dass Sprache des Ziellands (Englisch) und die institutionellen Wanderungsbewegungen, also die gezielte Anwerbung von hochqualifizierten Arbeitskräften z.B. durch ein Punktesystem einen größeren Einfluss als ökonomische Faktoren wie die Lohnprämie für Hochschulabschlüsse und andere beruflichen Qualifikationen oder die Umverteilung durch das Steuer- und Abgabensystem haben.

Die Abwanderung von qualifizierten deutschen Fachkräften ist nicht per se ein Problem für die deutsche Volkswirtschaft: Sie ist nicht nur Teil eines globalen Phänomens der höheren Mobilität von qualifizierten Arbeitskräften. Sie führt zu einer besseren Entwicklung der Qualifikationen und einem produktiveren Einsatz der erworbenen Qualifikationen. Durch die Verbesserung des Bildungsangebots an deutschen Schulen und Hochschulen, die höhere Sprachkompetenz, die Harmonisierung von Bildungsabschlüssen im Rahmen des Bologna-Prozesses und zahlreiche Austauschprogramme wird dieser Prozess unterstützt. Ein Teil der ausgewanderten Hochqualifizierten wandert zurück in die Heimatländer, so dass auch diese von dem Anstieg der Qualifikation und der höheren Arbeitsproduktivität profitieren können.

Insofern kann es nicht primär darum gehen, die Abwanderung von Hochqualifizierten zu verhindern, es geht vielmehr darum, starke Anreize für die Rückkehr zu setzen und umgekehrt Hochqualifizierte

¹⁴ Vgl. Bertoli et al., (2009).

für den deutschen Arbeitsmarkt zu gewinnen. Internationale Gehaltsdifferenzen in akademischen Berufen, die z.B. zwischen den USA und Deutschland sowie anderen Ländern, die ihre Hochschulen durch Studiengebühren finanzieren und Deutschland bestehen, können nicht aufgehoben werden. Rückkehrprogramme im akademischen Bereich zeigen jedoch erste Erfolge. Auch für deutsche Staatsbürger kann die Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen und Berufserfahrungen eine Schlüsselfrage für die Rückkehr nach Deutschland sein. Auch die Arbeitsvermittlung kann eine wichtige Rolle spielen, häufig sind im Ausland lebende Deutsche viel schlechter über ihre Arbeitsmarktchancen informiert als im Inland lebende.

Bedeutender als eine gezielte Förderung der Rückkehr ist jedoch, dass es Deutschland gelingt qualifizierte und hochqualifizierte Zuwanderer aus anderen Ländern zu gewinnen um den Abfluss von Humankapital durch die Auswanderung von deutschen Staatsbürgern auszugleichen.

8. Vergleichsweise schlechte Qualifikationsstruktur der in Deutschland lebenden Migranten

Das Qualifikationsniveau der ausländischen Bevölkerung in Deutschland hat sich zwar in den vergangenen Dekaden deutlich erhöht. So ist der Anteil der Erwerbspersonen ohne abgeschlossene berufliche Bildung in der ausländischen Bevölkerung von 62 Prozent im Jahr 1980 auf 32 Prozent im Jahr 2004 gesunken. Umgekehrt ist der Anteil von Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung und abgeschlossenem Hochschulstudium deutlich gestiegen. Dies reflektiert sowohl einen Bildungsaufstieg der hier geborenen Bevölkerung mit Migrationshintergrund als auch eine steigende Qualifikation der Neuzuwanderer. Auch die Sprachkompetenz der Personen mit Migrationshintergrund steigt: Nach einer Studie des IAB auf Grundlage von Daten des Sozioökonomischen Panels ist die Sprachkompetenz von Migranten aus den klassischen Herkunftsländern der Gastarbeitermigration auf einer Skala von 0 bis 4 kontinuierlich von durchschnittlich 2,3 im Jahr 1984 auf 3,1 im Jahr 2008 gestiegen.¹⁵

Dieser Anstieg des Qualifikationsniveaus der Bevölkerung mit Migrationshintergrund reicht jedoch nicht aus, um den steigenden Qualifikationsanforderungen des Arbeitsmarktes, die durch den technischen Wandel und die zunehmende Spezialisierung auf humankapitalintensive Produkte und Dienstleistungen im Zuge der Globalisierung ausgelöst werden, gerecht zu werden. Tatsächlich erfolgt der Anstieg des Qualifikationsniveaus der Migranten langsamer als bei der einheimischen Bevölkerung, so dass die Schere zwischen dem Qualifikationsniveau der Inländer und der Ausländer weiter auseinandergeht: So ist der Anteil der Ausländer an allen Erwerbspersonen (In- und Ausländer) ohne abgeschlossene Berufsausbildung von 25 Prozent im Jahr 1980 auf 38 Prozent im Jahr 2004 gestiegen – obwohl die Zahl der Ausländer ohne abgeschlossene Berufsausbildung deutlich gesunken ist.¹⁶ Auch ist der Anteil von Ausländern bzw. Personen mit Migrationshintergrund, die das Abitur oder ein abgeschlossenes Hochschulstudium erreichen, nur halb so hoch wie in der inländischen Bevölkerung. Insgesamt verschlechtert sich also durch die Aus- und Einwanderung also die Qualifikationsstruktur

¹⁵ Vgl. Danzer/ Yaman (2010).

¹⁶ Nach eigenen Erhebungen auf Grundlage der IABS. Die Daten werden gerade aktualisiert.

der Erwerbspersonen und der Bevölkerung in Deutschland, obwohl das Qualifikationsniveau der Migranten kontinuierlich steigt.

Wie internationale Vergleiche zeigen, gelingt es anderen Ländern sehr viel besser Hochqualifizierte Zuwanderer zu gewinnen: In Kanada verfügen 59 Prozent der Migranten über einen tertiären Bildungsabschluss (Hochschulabschluss und vergleichbare Bildungsabschlüsse), in den USA 43 Prozent und in Australien 40 Prozent, im OECD Durchschnitt sind es 36 Prozent. In Deutschland haben dagegen nur 22 Prozent der ausländischen Bevölkerung einen tertiären Bildungsabschluss.¹⁷ Insbesondere in Ländern, die die Zuwanderung nach Humankapitalkriterien steuern, ist das Qualifikationsniveau der ausländischen Bevölkerung gemessen z.B. am Anteil der Hochschulabsolventen genauso hoch oder höher als in der einheimischen Bevölkerung.

Wie das Qualifikationsniveau der bereits im Lande lebenden ausländischen Bevölkerung und ihre Arbeitsmarktintegration verbessert werden kann, wird gegenwärtig breit diskutiert. Die Anerkennung von im Ausland erworbenen Bildungsabschlüssen und Berufserfahrungen, die Erhöhung der Sprachkompetenz durch Sprachkurse und verbesserte Angebote bereits im frühkindlichen Alter, eine höhere Durchlässigkeit des Bildungssystems und die Unterstützung des Übergangs von Schule in Ausbildung und von Ausbildung in Beruf sind dabei Schlüsselfragen. Diese Maßnahmen werden jedoch erst mittel- und langfristig die Qualifikationsstruktur und Arbeitsmarktintegration verbessern. Durch eine Steuerung der Zuwanderung nach Humankapitalkriterien kann dagegen bereits kurzfristig eine Verbesserung der Qualifikationsstruktur der ausländischen Bevölkerung erreicht werden. Vor allem steigen mit der Qualifikation der Zuwanderer aber auch die Chancen ihrer Integration in Arbeitsmarkt und Gesellschaft und damit die Wohlfahrtsgewinne der Einwanderungsländer. Zudem kann auch nachhaltig, durch die Bildung von qualifizierten Netzwerkstrukturen, die Struktur der Zuwanderung beeinflusst werden.

9. Auflösung des Fachkräftemangels durch die EU-Osterweiterung?

In der Öffentlichkeit wie die Frage diskutiert, ob mit dem Auslaufen der Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit im Jahr 2011 nicht ein Anstieg der Zuwanderung einhergeht, der die bestehenden Fachkräftelücken schließen kann. Tatsächlich ist mit einem Anstieg der Nettozuwanderung aus den betroffenen Beitrittsländern auf bis zu 100.000 Personen p.a. in den ersten Jahren zu rechnen, der aber schnell wieder sinken wird. Einen dauerhaften Beitrag zur Stabilisierung des Erwerbspersonenpotenzials in Deutschland wird die EU-Osterweiterung deshalb voraussichtlich nicht leisten.

Das Auslaufen der Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Dienstleistungsfreiheit für die acht mittel- und osteuropäischen Staaten (NMS-8), die zum 1. Mai 2004 der EU beigetreten sind, im Mai 2011 wird die verbleibenden Wanderungsbarrieren für rund 72 Millionen Personen beseitigen. Zudem laufen für Bulgarien und Rumänien mit einer Bevölkerung von rund 29 Millionen Personen die zweite Phase der Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit im Jahr 2012 aus.

¹⁷ Vgl. Bertoli et al. (2009) auf Grundlage der Daten von Beine et al. (2007). Vgl. auch Brücker/Ringer (2008).

Das Migrationspotenzial aus diesen Ländern für Deutschland kann schwer geschätzt werden. Seit Beginn der EU Erweiterung belief sich die Nettowanderung aus den NMS-8 in die EU-15 auf rund 250.000 Personen p.a., seit Ausbruch der Finanzkrise ist sie deutlich gesunken. Nach einer ökonomisch gestützten Prognose des IAB kann davon ausgegangen werden, dass im Falle einer wirtschaftlichen Erholung in Europa die Nettozuwanderung aus den NMS-8 in die EU-15 wieder ein Volumen von 250.000 Personen p.a. erreicht. Seit der EU-Erweiterung entfallen rund 70 Prozent der Nettozuwanderung aus diesen Ländern auf Großbritannien und Irland, vor der Erweiterung entfielen rund 60 Prozent auf Deutschland und Österreich. Die Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für Akademiker aus den NMS-8 hatte in Deutschland keine spürbaren Wirkungen auf das Volumen der Wanderungsbewegungen.

In welchem Umfang es durch die Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes und die günstige wirtschaftliche Entwicklung es wieder zu einer Umlenkung der Migrationsströme nach Deutschland kommen wird, kann aufgrund fehlender historischer Erfahrungen im technischen Sinne nicht prognostiziert werden. Auf Grundlage von Szenarien geht das IAB davon aus, dass die Nettozuwanderung aus dieser Ländergruppe kurzfristig auf gut 100.000 Personen ansteigen kann, sich aber schnell wieder deutlich abschwächen wird. Der Beitrag der Zuwanderung aus den NMS-8 zur Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials in Deutschland wird deshalb begrenzt bleiben.

— Die Bevölkerung in den NMS-8 ist im Durchschnitt sehr gut qualifiziert, der Anteil der Hochschulabsolventen ist unter den jungen Kohorten inzwischen höher als in Deutschland. Das Qualifikationsniveau der Migranten aus den NMS-8 in Deutschland kann nicht genau eingeschätzt werden, weil sehr häufig keine Angaben zum Ausbildungsniveau gemacht werden. Dies spricht dafür, dass sie deutlich unter ihren beruflichen Qualifikationen eingesetzt werden. Die rechtliche und faktische Anerkennung beruflicher Bildungsabschlüsse ist auch in dieser Gruppe die zentrale Herausforderung für die Arbeitsmarktintegration. Gegenwärtig sind die Arbeitslosenquoten von Migranten aus den NMS-8 etwas höher als von Inländern, aber deutlich niedriger als im Durchschnitt der ausländischen Bevölkerung. In Großbritannien ist die Arbeitslosenquote von Ausländern aus den NMS-8 niedriger als die der einheimischen Bevölkerung. Insgesamt sind die Aussichten für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration von Migranten aus den NMS-8 auch in Deutschland günstig.

Im Falle von Bulgarien und Rumänien konzentriert sich die Zuwanderung seit Mitte der 1990er Jahre auf Spanien und Italien. Seit 2004 belief sich die Nettozuwanderung aus diesen beiden Ländern in die EU-15 auf mehr als 300.000 Personen p.a., obwohl sie erst 2007 der EU beigetreten sind und die meisten Länder Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit anwenden. Diese hohen Wanderungszahlen reflektieren das niedrige Pro-Kopf-Einkommen in diesen Ländern, das in etwa dem der Türkei entspricht. Durch die Finanzkrise haben sich insbesondere die Zuwanderungsbedingungen in Spanien deutlich verschlechtert. Ob das Auslaufen der Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit zu einer starken Umlenkung der Migrationsströme nach Deutschland bewirken wird, kann bei

gegenwärtigem Kenntnisstand nicht beantwortet werden. Dagegen spricht die Bildung von stabilen Migrationsnetzwerken in den südlichen EU Ländern.¹⁸

Insgesamt wird die Arbeitsmigration aus den mittel- und osteuropäischen Mitgliedsstaaten das Arbeitsangebot in Deutschland zwar etwas erhöhen, zudem ist eine günstige Qualifikationsstruktur der Zuwanderer aus diesen Ländern zu erwarten. Das Migrationspotenzial dürfte aber zu gering sein, um nachhaltig Umfang und Struktur des Erwerbspersonenpotenzials in Deutschland zu beeinflussen.

Teil II Optionen für die Steuerung der Zuwanderung nach Deutschland

1. Ziele einer nachhaltigen Steuerung der Zuwanderung

Deutschland braucht die Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften -- weniger um kurzfristige Lücken zwischen Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot zu schließen, sondern um nachhaltig sein Arbeitsangebot unter den Bedingungen des demographischen Wandels zu entwickeln. Es ist deshalb sinnvoll, zumindest wieder das Niveau der Nettozuwanderung von 200.000 Personen p.a. zu erreichen, das dem langfristigen historischen Niveau entspricht. Von der Zuwanderung sind, angesichts der Verschiebung in der Altersstruktur der Bevölkerung, erhebliche Gewinne für die Öffentlichen Finanzen und die Sozialversicherungssysteme zu erwarten. Diese Gewinne steigen mit der Qualifikation der Zuwanderer und ihrer erfolgreichen Integration in den Arbeitsmarkt. Die vorliegenden empirischen Befunde zeigen, dass sich Migration weitgehend neutral auf das gesamtwirtschaftliche Niveau der Arbeitslosigkeit und der Löhne auswirkt, aber die einzelnen Gruppen im Arbeitsmarkt sehr unterschiedlich betroffen sein können. Die Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften hat nicht nur günstige Verteilungseffekte, sie kann auch die Arbeitsnachfrage nach geringer qualifizierten Arbeitskräften steigern und somit die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosenquote senken. Unter den Bedingungen eines zunehmenden Fachkräftemangels, verstanden als zunehmende Lücken zwischen Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot in einzelnen Arbeitsmarktsegmenten, wirkt Migration günstiger als im konjunkturellen Abschwung.

Aus diesen Überlegungen ergeben sich folgende Anforderungen an ein System der gesteuerten Zuwanderung: Erstens muss das System so gestaltet sein, dass es dem Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials entgegenwirken kann. Es muss deshalb attraktiv sein für eine Nettozuwanderung von mindestens 200.000 weiteren qualifizierten Fachkräften im Durchschnitt der kommenden Dekaden. Zweitens muss das System so gestaltet sein, dass Fachkräfte gewonnen werden können, deren Qualifikationsstruktur eine gute Integration in Arbeitsmarkt und Gesellschaft sicher stellt. Drittens muss sich das System auch an der Nachfrage im Arbeitsmarkt orientieren, sich also an dem kurz- und mittelfristigen Fachkräftebedarf orientieren um die Arbeitsmarktintegration zu erleichtern. Viertens schließlich muss das System flexibel sein, so dass es an neue strukturelle und konjunkturelle Entwicklungen im Arbeitsmarkt angepasst werden kann.

¹⁸ Die Migration aus den neuen Mitgliedsstaaten hat das IAB gemeinsam mit einem internationalen Konsortium umfassend für die Europäische Kommission untersucht (Brücker et al. 2009), die Ergebnisse wurden im September 2010 aktualisiert (Baas/Brücker 2010).

2. *Reicht das bestehende System der Zuwanderungssteuerung aus?*

Das gegenwärtige System der Steuerung der Zuwanderung in Deutschland wird diesen Anforderungen nicht gerecht. Zwar hat das zum 1.1.2005 in Kraft getretene und zum 1.1.2009 novellierte Zuwanderungsgesetz die rechtlichen Voraussetzungen für die Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten geschaffen. Zu unterscheiden sind grundsätzlich zwei verschiedene Aufenthaltstitel, die für unterschiedliche Personengruppen gedacht sind: Spitzenwissenschaftler und hochqualifizierte Arbeitskräfte, deren Jahreseinkommen die Beitragsbemessungsgrenze zur gesetzlichen Rentenversicherung (66.000 Euro) übersteigt, können nach § 19 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) eine Niederlassungserlaubnis erhalten, die ein dauerhaftes Bleiberecht in Deutschland beinhaltet. Von dieser Regelung machen jedes Jahr nur einige hundert Personen Gebrauch (2009: 681, 2008: 473). Diese niedrigen Zahlen sind vom Gesetzgeber intendiert, nicht zuletzt um eine Zuwanderung in die Sozialsysteme zu vermeiden. Allerdings hat dieser Kanal damit auch keinen Einfluss auf die Qualifikationsstruktur der Zuwanderung.

Der zweite Aufenthaltstitel richtet sich an andere qualifizierte Arbeitskräfte (Hochschulabsolventen, IT-Fachkräfte und äquivalente Qualifikationen), die ein in der Regel auf zunächst drei Jahre befristetes Aufenthaltsrecht (§ 18 AufenthG) erhalten. Hier muss die Bundesagentur für Arbeit (BA) einer Beschäftigung zustimmen, das befristete Aufenthaltsrecht kann verlängert und später in ein Daueraufenthaltsrecht umgewandelt werden. Auch dieser Weg wird nur von wenigen Fachkräften genutzt: Von den 16.534 Fachkräften, die im Kalenderjahr 2009 von der BA eine Zustimmung erhalten haben, wurde in 11.651 Fällen keine Vorrangprüfung durchgeführt (Inländische Hochschulabsolventen; Unternehmensspezialisten; Internationaler Personalaustausch von Konzernen), so dass es sich also auch hier um nur eine vergleichsweise kleine Gruppe handelt.

Bei einer Zuwanderung von 606.000 ausländischen Staatsbürgern nach Deutschland wird also de facto nur ein kleiner Teil nach Qualifikation gesteuert. Dies gilt auch dann, wenn berücksichtigt wird, dass rund ein Drittel der Zuwanderung nach Deutschland aus der EU und dem EWR erfolgt, also Staaten, bei denen die Zuwanderung keiner Steuerung unterliegt. Bei einer Fortsetzung dieses Trends ist deshalb zu erwarten, dass sich die ungünstige Qualifikationsstruktur der Zuwanderer in Deutschland und damit langfristig der Bevölkerung mit Migrationshintergrund verfestigt.

3. *Modelle der Zuwanderungssteuerung in anderen Ländern*

Weltweit können bei der Steuerung der Zuwanderung grundsätzlich angebots- und nachfrageseitige Ansätze unterschieden werden.¹⁹ Angebotsseitige Ansätze beruhen auf humankapitaltheoretischen Überlegungen und versuchen als Zulassungskriterium diejenigen Eigenschaften der Zuwanderer zu Grunde zu legen, die eine günstige Prognose für ihre Integration in Arbeitsmarkt und Gesellschaft erwarten lassen. Diese Ansätze liegen den sogenannten „Punktesystemen“ in Australien, Kanada und Neuseeland zu Grunde. Gemeinsam ist diesen Systemen, dass sie Punkte für Bildung und Ausbildung, Beruf, Alter, Sprachkompetenz, Arbeitserfahrungen im Zielland vergeben. Einige dieser Länder ver-

¹⁹ Eine ausführliche Übersicht über die Steuerung der Zuwanderung in entwickelten Ländern geben Wissenschaftler der OECD (Chaloff/Lemaitre 2009), eine tiefergehende Analyse Bertoli et al. (2009).

geben zusätzlich noch Punkte für Kriterien, die eine günstige Integration in das Zielland versprechen, wie Familienbindungen und Bildungsniveau des Partners. Wird die Mindestpunktzahl überschritten, wird in der Regel eine Niederlassungserlaubnis, also ein Daueraufenthaltsrecht erteilt. Der Zugang zu diesen Ländern erfolgt deshalb in der Regel zunächst über ein befristetes Aufenthalts- und Arbeitsrecht, das nach weniger restriktiven Kriterien als das Daueraufenthaltsrecht nach den Punktesystemen erteilt wird. Ausgewählte Gruppen von besonders Hochqualifizierten wird mitunter ein sofortiges Daueraufenthaltsrecht gewährt. Eine Arbeitsmarktprüfung, also eine Vorrangprüfung ob die entsprechenden Arbeitsplätze auch durch Inländer besetzt werden können, findet in der Regel nicht statt. Stattdessen steuern die Systeme den Arbeitsmarktbedarf nach dem Kriterium des Berufs über eine Positivliste. Häufig ist das Berufskriterium ein Ausschlusskriterium. Das Vorliegen eines Arbeitsvertrags ist entweder notwendig oder wird durch Punkte gewürdigt. Diese Kriterien werden fortlaufend evaluiert und entsprechend angepasst. In den vergangenen Jahren hat das Kriterium der Sprachkompetenz in den meisten dieser Länder an Gewicht gewonnen.

In Europa wurde ein solches angebotsorientiertes Punktesystem von Großbritannien eingeführt. Die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen richtet sich dort für hochqualifizierte Arbeitskräfte (Tier A) und qualifizierte Arbeitskräfte (Tier B) jeweils nach einem Punktesystem, wobei hochqualifizierte Arbeitskräfte (TIER A) ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht erhalten können. Es handelt sich aber zahlenmäßig um eine sehr kleine Gruppe. Ähnlich wie in Australien, Kanada und Neuseeland werden für Ausbildung, Beruf, Alter und Sprachkompetenz Punkte vergeben. Anders als in diesen Ländern werden auch für das im Ausland verdiente Gehalt Punkte vergeben. Mit diesem Kriterium soll die potenzielle Leistungsfähigkeit im Arbeitsmarkt gewürdigt werden.

Demgegenüber orientieren sich nachfrageorientierte Systeme an dem kurzfristigen Bedarf im Arbeitsmarkt. In der Regel stellen Arbeitgeber einen Antrag auf Beschäftigung eines Ausländers, danach führt eine Institution wie das Arbeitsministerium oder eine Arbeitsagentur einen Arbeitsmarkttest durch, der prüft, ob die entsprechende Stelle nicht auch durch einen Inländer bzw. in Europa durch einen EU-Bürger besetzt werden kann. Prominentestes Beispiel ist die Vergabe von H1B-Visa in den USA, über die ein Großteil des Arbeitsmarktzugangs in den USA für Ausländer geregelt wird. Auch die beschäftigungsbasierte Vergabe von Greencards in den USA verlangt eine Arbeitsmarktprüfung. Viele Länder verzichten in bestimmten Mangelberufen auf einen Arbeitsmarkttest um das Verfahren zu beschleunigen.

Angebotsseitige Systeme haben grundsätzlich den Vorteil, dass sie sich an langfristigen Arbeitsmarkt- und Integrationszielen und nicht an kurzfristigen Bedingungen, die sich beispielweise im Konjunkturverlauf auch schnell ändern können, orientieren. Andererseits haben sie den Nachteil, dass sie die Zuwanderung auch am Bedarf des Arbeitsmarktes vorbei steuern können, so dass Zuwanderer für längere Zeit arbeitslos werden und mithin die Sozialsysteme belasten können. Um diese Probleme zu vermeiden, wurden auch von den Punktesystemen immer stärker nachfrageorientierte Elemente aufgenommen, etwa die Steuerung der Berufsqualifikation durch ein Arbeitsmarktmonitoring und die Prüfung der vorliegenden Arbeitsangebote und –verträge.

Nachfrageorientierte Systeme gewährleisten zwar die kurzfristige Integration in den Arbeitsmarkt, häufig können sich jedoch langfristig erhebliche Probleme der Arbeitsmarktintegration ergeben, wenn die eingewanderten Arbeitskräfte nicht die notwendigen qualifikatorischen Voraussetzungen mitbringen. Zudem erweisen sich diese Systeme, wie vor allem Erfahrungen in den USA gezeigt haben, als anfällig gegen den Lobbyismus von Unternehmen und das Unterlaufen von Arbeitsmarkttests.

Vor dem Hintergrund internationaler Erfahrungen bietet es sich folglich an, angebots- und nachfrage-seitige Elemente bei der Zuwanderungssteuerung zu verbinden. Dies könnte durch die Berücksichtigung von Humankapitalkriterien wie Bildung- und Ausbildung, Sprachkompetenz usw. in Verbindung mit dem Vorliegen eines Arbeitsplatzangebotes, ggf. nach einer kurzen Periode für die Arbeitsplatzsuche, gewährleistet werden.

4. *Die Rolle der EU und die Blue Card Richtlinie*

Die Bedingungen für die Steuerung der Zuwanderung unterscheiden sich in Deutschland in vielerlei Hinsicht von klassischen Einwanderungsländern, u.a. durch die Integration in die EU und den Gemeinsamen Binnenmarkt. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit ist seit den Römischen Verträgen Bestandteil des Gemeinsamen Binnenmarktes. Die Migration lässt sich folglich innerhalb des Binnenmarktes nicht steuern. Rund ein Drittel der in Deutschland lebenden Ausländer sind Bürger der EU. Nach Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit wird dieser Anteil durch die Zuwanderung aus den mittel- und osteuropäischen Mitgliedsstaaten kurzfristig steigen, mittel- und langfristig ist jedoch zu erwarten, dass der Anteil der EU Bürger an der Zuwanderung in Deutschland weiter abnimmt. Auch wenn die Zuwanderung aus der EU nicht gesteuert werden kann, so stellt sie für die Qualifikationsstruktur und die Entwicklung des Arbeitsangebots in Deutschland auch kein Problem dar: Im Durchschnitt ergibt sich ein sehr ähnliches Qualifikationsprofil wie das der deutschen Bevölkerung, mittel- und längerfristig könnten die in Deutschland lebenden EU Bürger auch höher qualifiziert sein als die einheimische Bevölkerung.

Die EU reguliert nicht nur die Arbeitskräftemobilität im Gemeinsamen Binnenmarkt, sie hat auch wachsende Kompetenzen bei der Steuerung der Zuwanderung aus Drittstaaten. Dabei liegt zunehmend der Fokus auf die Harmonisierung des Zugangs von qualifizierten und hochqualifizierten Arbeitskräften zum Arbeitsmarkt, auch um die freie Mobilität dieser Arbeitskräfte im Gemeinsamen Binnenmarkt zu ermöglichen. So wurde durch verschiedene Richtlinien u.a. ein rechtlicher Rahmen für die Zulassung ausländischer Studenten, ihre Beschäftigung nach dem Studium und für die Entsendung von Personal in multinationalen Unternehmen geschaffen. Am weitreichendsten ist die sogenannte „Blue Card“ Richtlinie (Richtlinie 2009/50/EG), die bis 19. Juni 2011 in nationales Recht umgesetzt werden muss. Die „Blue Card“ Richtlinie sieht vor, dass Angehörige von Drittstaaten, die ein Hochschulstudium abgeschlossen haben, ein Aufenthaltsrecht erhalten können, wenn sie über drei Jahre Berufserfahrung verfügen und einen Arbeitsvertrag mit einer Laufzeit von mehr als einem Jahr vorweisen können, bei dem das Gehalt eine Mindestschwelle überschreitet. Die Mindestgehaltsschwelle kann durch nationales Recht festgelegt werden, sie muss mindestens das 1,5-fache des Durchschnittsgehaltes des jeweiligen Landes betragen, in bestimmten Berufen kann sie auf das 1,2-

fache gesenkt werden. Schließlich können die einzelnen Mitgliedsstaaten Quoten für die Blue Card festlegen. Die Blue Card berechtigt nach einer Mindestaufenthaltsdauer zu einem Aufenthalt in anderen Ländern des Gemeinsamen Binnenmarktes.

Die Blue Card ist ihrem Selbstverständnis nach ein nachfrageorientiertes Instrument der Zuwanderungssteuerung, das allerdings mit dem Kriterium des Hochschulabschlusses und der Berufserfahrung auch angebotsseitige Elemente enthält. Zudem soll es die Arbeitsmobilität innerhalb des Gemeinsamen Binnenmarktes fördern, was wiederum die Absorption gesamtwirtschaftlicher Schocks unterstützt. Allerdings sind die Einkommensschwellen zu hoch, um tatsächlich zu einem quantitativ bedeutenden Kanal für die Zuwanderung von qualifizierten und hochqualifizierten Arbeitskräften zu werden: Bei einem durchschnittlichen Jahreseinkommen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von rund 34.500 Euro in Deutschland (2008) entspräche das 1,5-fache einem Jahreseinkommen von 51.800 Euro. Insofern kann eine wichtige Zielgruppe, die jungen Hochschulabsolventen nach Abschluss ihres Studiums, durch diese Regelung nicht erreicht werden: Ihr durchschnittliches Jahreseinkommen beträgt nur rund 36.000 Euro zu Beginn des Berufslebens. Insofern richtet sich die Blue Card nur an Arbeitskräfte, die bereits über eine längere Berufserfahrung verfügen und ein höheres Alter erreicht haben. Da die Migrationsbereitschaft mit zunehmenden Alter sinkt, dürfte diese Gruppe nicht sehr groß sein.

5. Handlungsoptionen für Deutschland

Es bietet sich also an, angebots- und nachfrageorientierte Elemente bei der Steuerung der Zuwanderung nach Deutschland zu verbinden. Grundsätzlich gilt, dass immer nur ein Teil der Zuwanderung nach Arbeitsmarktkriterien gesteuert werden kann. Familiennachzug und humanitäre Migration werden immer wichtige Eintrittskanäle bleiben. Die nach Arbeitsmarktkriterien gesteuerte Zuwanderung muss deshalb erheblich ausgeweitet werden, wenn die Struktur der Migranten beeinflusst werden soll. Dabei wird es nicht allein darum gehen, höchstqualifizierte Arbeitskräfte für Deutschland zu gewinnen, sondern einen Mix aus Akademikern in den sogenannten MINT-Berufen und managementnahen Wirtschaftsberufen, aus anderen Akademikern und qualifizierten Facharbeitern in Berufen, in denen Nachfrageüberschüsse bestehen, zu erreichen. Dafür stehen verschiedene Wege offen. Hier werden zwei Handlungsalternativen skizziert, die zu recht ähnlichen Ergebnissen führen könnten: die Einführung eines Punktesystems und die Erweiterung des bestehenden Rechtsrahmens um die Schwellen für die Zuwanderung von jungen Hochqualifizierten und anderen qualifizierten Fachkräften zu senken.

Option 1: Steuerung der Zuwanderung durch ein zweistufiges Punktesystem

Grundsätzlich sind auch in Europa Punktesysteme möglich, wie das Beispiel von Großbritannien zeigt. In Deutschland könnte wie schon jetzt auch bei einem Punktesystem über zwei Arten des Zugangs unterschieden werden: Erstens einen „Premiumzugang“, der eine Niederlassungserlaubnis und damit ein Daueraufenthaltsrecht für hochqualifizierte Fachkräfte und ihre Familienangehörigen begründet. Dieser Zugang müsste weiterhin einer kleinen Gruppe, die keine Risiken für die Sozialversicherungssysteme darstellt, vorbehalten bleiben. Darum bietet es sich an, an diese Gruppe wie bisher auf Spitzenwissenschaftler und Hochqualifizierte beschränken, die einen Arbeitsvertrag mit einem Gehalt

nachweisen können, der eine hohe Schwelle überschreitet. Neben der recht kleinen Gruppe, deren Jahreseinkommen die Beitragsbemessungsgrenze zur Rentenversicherung übersteigen (66.000 Euro) und sogenannten Spitzenwissenschaftlern, sollte die Gruppe um hochqualifizierte Berufe erweitert werden, in denen sich weltweit ein zunehmender Wettbewerb abzeichnet: Ärzte und die sogenannten MINT-Berufe. Hier sind die Arbeitslosenquoten verschwindend gering und folglich die Risiken einer Abhängigkeit von Sozialleistungen vernachlässigbar.

Die zweite Gruppe enthält ein befristetes Aufenthaltsrecht von drei Jahren, das bei Vorliegen eines qualifikationsadäquaten Arbeitsverhältnisses nach Auslaufen der Frist in ein Daueraufenthaltsrecht umgewandelt werden kann. Die Erteilung des Daueraufenthaltsrechts kann auch von der Erwerbsbiographie während der drei Jahre abhängig gemacht werden, z.B. längere Arbeitslosigkeitsperioden. Der Zugang zum Aufenthaltsrecht für diese Gruppe wird nach einem Punktesystem reguliert. Punkte werden für Beruf, Bildung, Berufserfahrung, Alter und Sprachkompetenz vergeben. Zusätzlich sollte das Vorliegen eines Arbeitsvertrages gefordert werden, um die Integration in den Arbeitsmarkt sicher zu stellen. Diese zweite Gruppe kann gleichermaßen Hochschulabsolventen und qualifizierte Facharbeiter umfassen. Der Arbeitsvertrag sollte ein Gehalt sicher stellen, das mindestens den tariflichen Mindestlöhnen entspricht. Eine Vorrangprüfung findet nicht statt, stattdessen wird die Orientierung am Bedarf im Arbeitsmarkt durch das Berufskriterium sicher gestellt. Ein Arbeitsmarktmonitoring überprüft fortlaufend das Berufskriterium und passt es an die Anforderungen im Arbeitsmarkt an. Auch die übrigen Kriterien werden fortlaufend evaluiert, um zu überprüfen, ob die Integration in den Arbeitsmarkt tatsächlich nachhaltig gelingt. Familienangehörige sollten vom Aufenthaltsstatus her gleich gestellt werden, um Anreize für eine nachhaltige Integration nach Deutschland zu erhöhen.

Darüber hinaus wird es neben dem Punktesystem auch noch weitere Kanäle für den Arbeitsmarktzugang geben müssen, etwa für ausländische Studierende nach ihrem Studienabschluss, die Entsendung von Fachkräften in multinationalen Unternehmen. Schließlich wird es weiterhin notwendig sein, ein befristetes Aufenthaltsrecht nach einer Vorrangprüfung für qualifizierte Fachkräfte, die die Mindestpunktzahl noch nicht erreichen, zu erteilen. So wird auch in den klassischen Einwanderungsländern, die die Zuwanderung nach Punktesystemen steuern, verfahren.

Option 2: Weiterentwicklung des bisherigen Rechtssystems

Bei einer Weiterentwicklung des bisherigen Rechtssystems sollte ebenfalls an den gegenwärtig bestehenden zwei Arten des Zugangs zum Arbeitsmarkt angesetzt werden: Der „Premium“-Zugang über die Erteilung einer unbeschränkten Niederlassungserlaubnis nach § 19 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) sollte weiterhin einer kleinen Gruppe vorbehalten werden. Ähnlich wie bei dem Punktesystem sollte dies weiterhin einer kleinen Gruppe von Hochqualifizierten mit spezifischen Qualifikationen und Personen, die eine hohe Mindestgehaltsschwelle überschreiten, vorbehalten werden. Abweichend vom gegenwärtigen Gesetzesstand sollte diese Gruppe neben den Spitzenwissenschaftlern noch um die Gruppe der sogenannten MINT-Berufe und Ärzte erweitert werden, die einen Arbeitsvertrag vorlegen müssen, aber nicht die Mindesteinkommensschwelle überschreiten müssen (s.o.).

Der Regeltatbestand ist die Erteilung eines zunächst auf drei Jahre befristeten Aufenthaltsrechts analog zu dem bereits geltenden § 18 AufenthG für qualifizierte und hochqualifizierte Fachkräfte. Nach

Ablauf der Frist kann dieses Aufenthaltsrecht bei Vorliegen eines qualifikationsadäquaten Arbeitsverhältnisses in ein Daueraufenthaltsrecht umgewandelt werden. Es ist zu prüfen, ob für die Erteilung des Daueraufenthaltsrechts eine höhere Rechtssicherheit und damit eine höhere Berechenbarkeit für die Zuwanderer als bisher hergestellt werden kann, indem bei Vorliegen eines qualifikationsadäquaten Arbeitsverhältnisses ein Rechtsanspruch auf die Erteilung des Daueraufenthaltsrechts gewährt wird.

Anders als bisher sollte der Zugang zu dem befristeten Aufenthaltsrecht für hochqualifizierte und qualifizierte Fachkräfte geregelt werden: Erstens erhalten Hochschulabsolventen, die einen Arbeitsvertrag, der ein Mindesteinkommen überschreitet, das dem durchschnittlichen Jahreseinkommen eines Hochschulabsolventen mit geringer Berufserfahrung entspricht, ein befristetes Aufenthaltsrecht ohne Vorrangprüfung. Nach Schätzungen des IAB auf Grundlage von Daten der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten liegt das Durchschnittseinkommen von Hochschulabsolventen in Deutschland mit 25 Jahren bei 36.000 Euro, mit 30 Jahren bereits bei 46.000 Euro. Gerade wenn junge Hochschulabsolventen aus dem Ausland gewonnen werden sollen, bietet sich daher eine Einkommensschwelle von 36.000 bis 40.000 Euro an. Die Einkommensschwelle könnte auch nach Alter oder Berufserfahrung gestaffelt werden.

Zweitens erhalten qualifizierte Fachkräfte, die mindestens über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen, ohne Vorrangprüfung eine befristete Arbeitserlaubnis, sofern sie einen Beruf ausüben, bei dem ein Fachkräftebedarf besteht. Es wird auf Grundlage eines Arbeitsmarktmonitors eine Positivliste der entsprechenden Berufe erstellt. Die Positivliste kann auch nach Regionen unterschieden werden, um den unterschiedlichen regionalen und lokalen Gegebenheiten des Arbeitsmarktes Rechnung zu tragen.

Drittens erhalten qualifizierte Fachkräfte, die mindestens über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen, eine befristete Arbeitserlaubnis nach einer Vorrangprüfung durch die Bundesagentur, wenn der Beruf nicht auf der Positivliste vermerkt ist.

Beide Gruppen müssen einen Arbeitsvertrag mit einem Gehalt nachweisen, das mindestens dem branchen- und qualifikationsüblichen Tariflohn entspricht. Familienangehörige werden vom Aufenthaltsrecht gleich gestellt, um Anreize für eine dauerhafte Integration nach Deutschland zu schaffen.

Bestehende Regelungen, wie für die Entsendung von ausländischen Fachkräften in multinationalen Unternehmen, bleiben bestehen. In folgenden Bereichen besteht noch weiterer Anpassungsbedarf des bestehenden rechtlichen Rahmens:

- Ausländische Absolventen inländischer Hochschulen sollten ohne Prüfung der BA eine qualifikationsadäquate Beschäftigung aufnehmen dürfen und entsprechende Aufenthaltsrechte erhalten. Aus BA-Sicht erscheint eine Prüfung der Beschäftigungsbedingungen nicht zwingend erforderlich. Es wird daher empfohlen, diese Art der Beschäftigung in Abschnitt 1 der Beschäftigungsverordnung zustimmungsfrei zu stellen.
- In der Beschäftigungsverordnung wird ein weiterer Arbeitsmarktzugang für Ausländer geschaffen, die in Deutschland eine betriebliche Ausbildung (bzw. vergleichbare Ausbildung an berufs-

bildenden Schulen) absolviert haben. Ein Arbeitsmarktzugang im Anschluss an die Ausbildung ist nicht geregelt. Ähnlich wie bei Hochschulabsolventen sollte hier der Arbeitsmarktzugang im Anschluss an die Ausbildung ausdrücklich geregelt werden. Es kommt ein Arbeitsmarktzugang ohne Vorrangprüfung in Betracht mit dem Argument, der Arbeitsmarkt sei bereits bei der Zustimmung zur Ausbildung geprüft worden. Der Verzicht auf die Vorrangprüfung für die Anschlussbeschäftigung könnte jedoch politische Streitfragen provozieren, wenn sich der Ausbildungs- und Arbeitsmarkt für Jugendliche verschlechtern sollte.

Die Unterschiede zwischen dem hier vorgeschlagenem Punktesystem und einem System, das das bestehende Rechtssystem weiterentwickelt, sind also nicht sehr groß. Es werden ähnliche Personen und Berufe als Zielgruppen angesprochen. Im Punktesystem wird über das Berufskriterium die Orientierung am Arbeitsmarktbefehl gesteuert, in dem Fall einer Erweiterung des Rechtssystems über die Höhe des Gehalts bei Hochschulabsolventen und über die Positivliste der Berufe bei anderen qualifizierten Fachkräften. Das Punktesystem stellt durch Kriterien wie Sprachkompetenz, Alter und Berufserfahrung zusätzliche Anforderungen an die Eigenschaften der Zuwanderer, während im Falle der Weiterentwicklung des Rechtssystems nachfrageorientierte Elemente eine etwas stärkere Berücksichtigung finden.

Beide Systeme der Zuwanderungssteuerung setzen ein funktionierendes Arbeitsmarktmonitoring voraus. Auch ist es bei beiden Systemen sinnvoll, die Arbeitsmarktintegration der zugewanderten Fachkräfte und ihrer Familienangehörigen langfristig auf der Grundlage von Mikrodatensätzen zu evaluieren, um die Zugangskriterien ggf. anpassen zu können. Beide Systeme werden nur dann Erfolg haben, wenn sie transparenter als bisher sind und von einem Ausbau internationaler Vermittlungs- und Anwerbungsmaßnahmen um qualifizierte und hochqualifizierte Fachkräfte begleitet werden.

Literatur

- Baas, T.; Brücker, H. (2010): Wirkungen der Zuwanderungen aus den neuen mittel- und osteuropäischen EU-Staaten auf Arbeitsmarkt und Gesamtwirtschaft. Expertise im Auftrag des Gesprächskreises Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung. WISO Diskurs, Bonn.
- Bentolila, Samuel, Juan J. Dolado, Juan F. Jimeno (2010), "Does Immigration Affect the Philipps Curve? Some Evidence for Spain," *European Economic Review*, im Erscheinen.
- Bertoli, Simone, Herbert Brücker, Giovanni Facchini, Anna Maria Mayda and Giovanni Peri (2009), *The Battle for Brains: How to Attract Talent*, Report for the Fondazione Rodolfo De Benedetti, Mailand, www.frdi.org.
- Biersack, Wolfgang, Anja Kettner, Alexander Reinberg und Franziska Schreyer (2008): Gut positioniert, gefragt und bald sehr knapp, IAB Kurzbericht 18/2008.
- Biersack, Wolfgang, Anja Kettner, Franziska Schreyer (2007): Engpässe, aber noch kein allgemeiner Ingenieurmangel, IAB Kurzbericht 16/2007.
- Bonin, Holger (2002): Eine fiskalische Gesamtbilanz der Zuwanderung nach Deutschland. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 71 (2), S. 215–229.

- Bonin, Holger (2006): Der Finanzierungsbeitrag der Ausländer zu den deutschen Staatsfinanzen: eine Bilanz für 2004. IZA Discussion Paper No. 2444.
- Brücker, Herbert; Burkert, Carola (2010): Zuwanderung und Arbeitsmarktintegration: was kann Deutschland aus den Erfahrungen klassischer Einwanderungsländer lernen? Böll-Stiftung, Berlin.
- Brücker, Herbert, Elke J. Jahn (2010), "Migration and Wage Setting: Reassessing the Labor Market Effects of Migration", Scandinavian Journal of Economics (im Erscheinen).
- Brücker, H. et al. (2009): Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements: Final report. Nürnberg.
- Brücker, Herbert; Ringer, Sebastian (2008): Ausländer in Deutschland: Vergleichsweise schlecht qualifiziert. IAB-Kurzbericht 1/2008.
- Chaloff, Jonathan; Lemaitre, Georges (2009): Managing highly-skilled labour migration: a comparative analysis of migration policies and challenges in OECD countries. OECD social, employment and migration working papers no.79. Paris: OECD.
- D'Amuri, Francesco; Ottaviano, Gianmarco, and Peri, Giovanni (2010), The Labor Market Impact of Immigration in Western Germany in the 1990's, European Economic Review (im Erscheinen).
- Danzer, A. M.; Yaman, F. (2010): Immigranten in Deutschland: Ethnische Enklaven schwächen die Sprachkompetenz, mehr Bildung stärkt sie. IAB-Kurzbericht, 17/2010, Nürnberg.
- Felbermayr, Gabriel, Wido Geis, Wilhelm Kohler (2008), "Absorbing German Immigration: Wages and Employment", CESifo Working Paper.
- Fuchs, Johann, Doris Söhnlein (2007): Einflussfaktoren auf das Erwerbspersonenpotenzial - Demografie und Erwerbsverhalten in Ost- und Westdeutschland, IAB Discussion Paper, 12/2007, Nürnberg.
- Fuchs, Johann; Zika, Gerd (2010): Arbeitsmarktbilanz bis 2025: Demografie gibt die Richtung vor. IAB-Kurzbericht, 12/2010.
- Fuchs, J. (2006): Rente mit 67: Neue Herausforderungen für die Beschäftigungspolitik, IAB-Kurzbericht, 16/2006, Nürnberg
- Kaldor, Nicholas (1961), "Capital accumulation and economic growth", in: F. Lutz, D. Hague (Hrsg.), The Theory of Capital, St. Martins, New York.
- Kettner, Anja (2010), Die Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots bis zum II. Quartal 2010, <http://doku.iab.de/grauepap/2010/os1002.pdf>.
- Longhi, Simone, Peter Nijkamp, Jaques Poot (2008), "Meta-Analysis of Empirical Evidence on the Labor Market Impacts of Immigration," IZA Discussion Paper 3418.
- Longhi, Simone, Peter Nijkamp, Jaques Poot (2006), "The Impact of Immigration on the Employment of Natives in Regional Labour Markets: A Meta-Analysis", IZA Discussion Paper 2044, Bonn.
- Longhi, Simone, Peter Nijkamp, Jaques Poot (2005), "A Meta-Analytic Assessment of the Effects of Immigration on Wages," Journal of Economic Surveys, 19(3), 451-77.
- Ottaviano, Gianmarco, Giovanni Peri (2006), "Rethinking the Effects of Immigration on Wages", NBER Working Paper 12497.

Prognos AG (2010) „Arbeitslandschaft 2030 – Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise“,
Prognos AG Basel.

Richtlinie 2009/50/EG des Rates der Europäischen Union vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für
die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifi-
zierten Beschäftigung, Amtsblatt der Europäischen Union, 18.6.2009.