

IAB-Stellungnahme

3/2010

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Migration und Arbeitsmarkt

Steuerung und Arbeitsmarktwirkungen der Zuwanderung und
Arbeitsmarktintegration von Migranten in Rheinland-Pfalz

Herbert Brücker

Anhörung von Sachverständigen vor der Enquete-Kommission 15/2
„Integration und Migration in Rheinland-Pfalz“ am 4. Mai 2010

Migration und Arbeitsmarkt

Steuerung und Arbeitsmarktwirkungen der Zuwanderung und Arbeitsmarktintegration von Migranten in Rheinland-Pfalz

Herbert Brücker

Mit der Publikation von Stellungnahmen zu öffentlichen Anhörungen der parlamentarischen Gremien des Bundes und der Länder oder zu aktuellen, zentralen Themen der Arbeitsmarktpolitik will das IAB der Fachöffentlichkeit und der externen Wissenschaft einen Einblick in seine wissenschaftliche Politikberatung geben.

IAB intends to give professional circles and external researchers an insight into its scientific policy advisory services by publishing comments on the public hearings of parliamentary committees of the Federal Government and the Federal States and on current central topics of labour market policy.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	4
Abstract	5
1 Vorbemerkung	7
2 Umfang der Migration nach Deutschland und Rheinland-Pfalz	7
3 Struktur der Zuwanderung	10
4 Arbeitsmarktwirkungen der Migration und Steuerung der Zuwanderung	11
5 Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten und Steuerung der Zuwanderung.....	15
6 Möglichkeiten für die Steuerung der Zuwanderung	17
6.1 Angebots- und nachfrageorientierte Ansätze der Zuwanderungssteuerung	18
6.2 Harmonisierung der Einwanderungspolitik in der Europäischen Union	20
6.3 Steuerung der Zuwanderung durch die Einwanderungspolitik in Deutschland	21
7 Empfehlungen für die Steuerung der Zuwanderung.....	22

Zusammenfassung

Nach einer Einschätzung des Umfangs der Migration nach Deutschland und Rheinland-Pfalz in den nächsten Jahren geht diese Stellungnahme auf die Struktur der Zuwanderung, die Arbeitsmarktwirkungen der Migration (Lohn- und Beschäftigungseffekte), die Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten sowie den Einfluss der Steuerung der Zuwanderung auf die Qualifikationsstruktur der Zuwanderer ein. Die schlechte Arbeitsmarktintegration von Migranten ist ein Schlüsselproblem der Zuwanderung. Die Ursachen liegen unter anderem in der Qualifikationsstruktur, der Konzentration auf oft wenige Ausbildungsberufe, die zudem mit geringeren Löhnen und höheren Arbeitsmarktrisiken verbunden sind, sowie in der Sprachkompetenz. Empirische Studien zeigen, dass die Einwanderungspolitik einen erheblichen Einfluss auf die Qualifikationsstruktur der ausländischen Bevölkerung hat. Für die Steuerung der Zuwanderung bestehen verschiedene politische Optionen: International können angebotsorientierte Systeme in Ländern wie Australien, Kanada und Neuseeland, die am Humankapital der Zuwanderinnen und Zuwanderer ansetzen und Punkte für Beruf, Bildung, Alter, Sprachkenntnisse sowie bereits im Land erworbene Erfahrungen und Qualifikationen vergeben, von nachfrageorientierten Systemen, die wie die H1B-Visa in den USA auf den aktuellen Arbeitskräftebedarf ausgerichtet sind, unterschieden werden. Weiterhin wird die Einwanderungspolitik in der Europäischen Union und Deutschland betrachtet. Mit dem Gemeinsamen Binnenmarkt hat die EU einen Wirtschaftsraum mit freier Arbeitsmobilität geschaffen. Die Einwanderungspolitik gegenüber Drittländern blieb jedoch den einzelnen Mitgliedsstaaten überlassen, bis mit der „Blue Card“-Initiative ein erster Anlauf zur Harmonisierung unternommen wurde. Da der Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte erheblich zunehmen könnte, empfiehlt es sich für Deutschland, seine Einwanderungspolitik mit anderen wichtigen Zielländern der Migration in der EU abzustimmen. Grundsätzlich ist es wenig wahrscheinlich, dass die bisherigen Reformen des Einwanderungsrechts in Deutschland spürbare Auswirkungen auf die Qualifikationsstruktur der Neuzuwanderer und die ausländische Bevölkerung haben werden. Dafür ist eine grundlegende Neuorientierung der Einwanderungspolitik, die angebots- und nachfrageorientierte Ansätze zur Erhöhung der Qualifikationsstruktur und Verbesserung der Arbeitsmarktintegration von Migranten verbindet, notwendig. Zu den Maßnahmen, die hierfür ergriffen werden könnten, gehören die Absenkung der Gehaltsobergrenze für die Zuwanderung von qualifizierten und hochqualifizierten Arbeitnehmern, die schnelle Anerkennung von Bildungs- und Ausbildungsabschlüssen, sowie – unter der Voraussetzung, dass ein Arbeitsplatzangebot vorliegt – die Öffnung des Arbeitsmarktes für Zuwanderinnen und Zuwanderer mit einem qualifizierten beruflichen Ausbildungsabschluss in Berufen und Regionen, die nicht oder unterdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen sind, und die Erprobung einer Steuerung der Zuwanderung nach dem Punkteverfahren für eine begrenzte Zahl von Zuwanderern. Für die beiden letzteren ist Voraussetzung, dass ein Arbeitsplatzangebot vorliegt. Die Mechanismen der Zuwanderungssteuerung müssen hin-

sichtlich ihrer Effektivität und ihrer Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die Arbeitsmarktintegration von Migranten evaluiert werden.

Abstract

This expert's report provides beyond an assessment on the the future scale of migration to Germany and Rhineland-Palatinate an assessment of the skill composition of the immigrant population, the effects of immigration on wages and employment, the integration of immigrants into the labour market and the impact of immigration policies on the skill composition of the immigrant population. The poor labour market integration of immigrants is a key challenge for the German economy and society. The causes can be traced back the skill structure of the immigrant population, the high concentration of immigrants in few occupations, which are characterized by low wages and high unemployment risks, and limited language proficiency. There is convincing empirical evidence that immigration policies have a considerable impact on the skill composition of the immigrant population. For the regulation of immigration there exist several policy options: From an international perspective, we can distinguish so-called "supply-driven" systems, which focus on the human capital characteristics of immigrants and allocate points to criteria such as occupation, education, age, language proficiency and country-specific experiences and qualifications, from so-called "demand-driven" systems, which focus on the current demand of employers in receiving countries. Examples for the first type of immigration policies are Australia, Canada and New Zealand, for the second type the H1B visa program in the USA. While these countries tempt tu pursue consistent immigration policies, immigration policies in the EU and Germany are characterized by many inconsistencies. The EU has created with the Common Market an economic area with free labour mobility. This is unique in the world. However, immigration policies vis-à-vis third-country nationals remain in the domain of national policies. The EU "Bluecard" initiative is a first step in the direction of a harmonized immigration policy vis-à-vis third-country immigrants. Since the competition for qualified and highly qualified workers will increase in the future, it is recommended to coordinate German immigration policies with those of other important destination countries in the EU. In general, it is very unlikely that the reforms of German immigration policies in the 2000s will have any substantial impact on the skill structure of the new arrivals and the immigrant population in Germany. This would require a fundamental reform of immigration policies in Germany, which uses both supply-side and demand-side tools for improving the skill composition of the immigrant workforce and better conditions for the integration of immigrants into the labour market. Inter alia, the following policy measures are needed: Reducing the income ceiling for highly qualified and qualified migrants, the fast acknowledgement of educational degrees, and, under the precondition of an existing job offer, the opening of labour markets for immigrants with a university or qualified vocational training degree in occupations and regions where unemployment is either not existing or disproportionately low. Moreo-

ver, point systems for the allocation of residence and work permits should be tested. It is recommended that the allocation of residence and work permits under a point system requires also a job offer. The mechanisms of immigration policies have to be monitored with respect to their effects on the labour market and the labour market integration of immigrants.

1 Vorbemerkung

Meine Forschung und die Forschung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) beziehen sich im Themengebiet der Migration vor allem auf die Arbeitsmarktwirkungen der Zuwanderung, die Integration von Migrantinnen und Migranten in Arbeitsmarkt und Bildungssystem, den Einfluss der Migration auf den demografischen Wandel und das Erwerbspersonenpotenzial und die Steuerung der Zuwanderung durch die Einwanderungspolitik. Über eine spezifische Expertise auf dem Gebiet der humanitären Migration, der Asylverfahren und der Aufnahme von Flüchtlingen verfügen wir hingegen nicht. Die vorliegende Stellungnahme zur Anhörung der Enquete-Kommission 15/2 „Integration und Migration in Rheinland-Pfalz“ zum Thema „Asyl und Zuwanderung“ konzentriert sich deshalb auf die Frage der Steuerung der Zuwanderung und die damit zusammenhängenden Fragen der Arbeitsmarktwirkungen der Migration und der Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten.

2 Umfang der Migration nach Deutschland und Rheinland-Pfalz

Der Umfang der Zuwanderung nach Rheinland-Pfalz in den nächsten Jahren hängt eng mit dem Umfang der Zuwanderung nach Deutschland insgesamt zusammen. Rheinland-Pfalz ist im Vergleich zum Durchschnitt der Bundesrepublik Deutschland leicht unterdurchschnittlich von der Zuwanderung betroffen. Nach den Angaben des Mikrozensus 2008 kann der Anteil der ausländischen Bevölkerung mit Migrationshintergrund in Rheinland-Pfalz auf 18 Prozent der Bevölkerung geschätzt werden, in der Bundesrepublik Deutschland auf 18,5 Prozent. Der Anteil der ausländischen Staatsbürgerinnen und Staatsbürger in Rheinland-Pfalz betrug im Jahr 2008 7,6 Prozent, in der Bundesrepublik Deutschland 8,8 Prozent der Bevölkerung.¹ Die Zahl der Zu- und Fortzüge aus dem Ausland beziehungsweise in das Ausland liegt in Rheinland-Pfalz ebenfalls leicht unter dem deutschen Durchschnitt, das Saldo der Wanderungen mit dem Ausland lag im Jahr 2008 mit 0,5 Personen per 1.000 leicht über dem deutschen Durchschnitt.²

Der etwas unterdurchschnittliche Anteil von Personen mit Migrationshintergrund beziehungsweise von ausländischen Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern an der Bevölkerung ist meines Erachtens auf die spezifischen Strukturmerkmale von Rheinland-Pfalz zurückzuführen. Dazu zählen die leicht unterdurchschnittliche Bevölkerungsdichte und der überdurchschnittliche Bevölkerungsanteil in ländlichen Regionen. Migrantinnen und Migranten siedeln sich überwiegend in urbanen Ballungsräumen und ländlichen Regionen mit einer hohen Dichte industrieller Fertigung an. Derartige Räume haben auch in Rheinland-Pfalz ein großes Gewicht, aber et-

¹ Statistisches Bundesamt (2010), GENESIS Online Datenbank, Wiesbaden.

² Statistisches Bundesamt (2010), GENESIS Online Datenbank, Wiesbaden.

was geringer als im deutschen Durchschnitt. Insgesamt spricht die Datenlage dafür, dass der Ausländerinnen- und Ausländeranteil und die Zuwanderung nach Rheinland-Pfalz auch in Zukunft leicht unter den deutschen Durchschnittswerten liegen werden.

Der Umfang der Migration für die Bundesrepublik Deutschland kann weder lang- noch mittelfristig mit wissenschaftlichen Methoden zuverlässig geschätzt werden. Der Umfang der Zuwanderung hängt von vielen politischen, institutionellen und wirtschaftlichen Variablen in Deutschland, den Herkunftsländern der Migration und anderen Zielländern der Migration ab, die nicht prognostiziert werden können.

Es können jedoch einige Aussagen über längerfristige Trends getroffen werden. Der Saldo aus Zu- und Fortzügen ist in Deutschland von fünf Personen per 1.000 in der ersten Hälfte der 1990er Jahre auf unter eine Person per 1.000 in der zweiten Hälfte dieser Dekade gesunken. In den Jahren 2008 und 2009 wurde ein negatives Wanderungssaldo erzielt. Hinter diesem Rückgang der Zuwanderung stehen gleichermaßen politisch-institutionelle und wirtschaftliche Faktoren:

- Die Einwanderungsbedingungen für die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen sind in Deutschland restriktiver gestaltet als in vielen anderen wichtigen Zielländern der Migration innerhalb der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) wie den USA, Kanada, Australien und Großbritannien. Deutschland hat länger als fast alle anderen Staaten der Europäischen Union (EU) Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit gegenüber Staatsangehörigen aus den neuen Mitgliedstaaten der EU aus Mittel- und Osteuropa in Anspruch genommen.
- Die Reform des Asylrechts zu Beginn der 1990er Jahre hat zu einem deutlichen Rückgang der Zuwanderung von Asylbewerberinnen und -bewerbern und Flüchtlingen geführt.
- Die lange Stagnation der Wirtschaft und die ungünstige Entwicklung des Arbeitsmarktes haben die wirtschaftlichen Anreize für die Zuwanderung nach Deutschland im Vergleich zu anderen prosperierenden Zielländern der Migration verringert.
- Die deutschen Arbeitsmarktinstitutionen mit einer im internationalen Vergleich hohen Beschäftigungsstabilität und geringen Einstellungen und Entlassungen erschwert für Migrantinnen und Migranten den Zugang zum Arbeitsmarkt und verringert folglich das Migrationspotenzial.
- Die Finanzkrise hat in allen Ländern der OECD die Zuwanderung verringert. Dies hängt damit zusammen, dass der Umfang der Migration sehr viel stärker von der Arbeitsnachfrage in den Zielländern als dem Migrationsdruck aus den Herkunftsländern determiniert wird. Migrantinnen und Migranten werden im wirtschaftlichen Abschwung schneller entlassen als Inländerinnen und Inländer, außerdem ist die Zuwanderung in der Regel an ein Arbeitsplatzangebot in den Zielländern gekoppelt. Ein globaler wirtschaftlicher Abschwung wirkt darum asymmetrisch. Aller-

dings ist der deutsche Arbeitsmarkt bislang nur geringfügig von dem Einbruch der gesamtwirtschaftlichen Produktion betroffen, so dass die Finanzkrise in Deutschland einen weitaus geringen Einfluss auf das Wanderungssaldo als in anderen OECD Ländern hatte.

- Mit der Öffnung der Länder Mittel- und Osteuropas kam es zunächst zu einer erheblichen Zuwanderung von Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern, deren Wanderungsstrom inzwischen erschöpft ist. Damit wurde statistisch ein schon länger erkennbarer Trend der Nettoabwanderung deutscher Staatsbürgerinnen und Staatsbürger in die deutschsprachigen Nachbarländer (Österreich, Schweiz), die USA und einzelne Länder Westeuropas offen gelegt, der im Zeitverlauf ansteigt.

Es ist wenig wahrscheinlich, dass sich in Deutschland die Einwanderungspolitik gegenüber Staatsangehörigen von Drittstaaten grundlegend verändern wird, so dass die institutionellen Bedingungen für die Zuwanderung auch in den nächsten Jahren weitgehend stabil bleiben werden. Das Auslaufen der Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit der im Jahr 2004 beigetretenen mittel- und osteuropäischen Länder im Jahr 2011 und für Bulgarien und Rumänien im Jahr 2014 stellt voraussichtlich die wesentliche institutionelle Veränderung dar. Das Nettozuwanderungspotenzial aus diesen Ländern in die EU-15 kann unter „normalen“ wirtschaftlichen Bedingungen auf 250.000 bis 350.000 Personen geschätzt werden.³ Im Zuge der Finanzkrise ist es nach vorläufigen Erkenntnissen auf rund ein Drittel dieses Niveaus gesunken. Auf Deutschland entfielen vor der EU-Osterweiterung rund 50 Prozent der Zuwanderung aus dieser Region, seit der EU-Osterweiterung entfallen auf Großbritannien und Irland rund 80 Prozent der Zuwanderung aus dieser Region. In welchem Umfang es durch das Auslaufen der Übergangsfristen und die günstigeren Arbeitsmarktbedingungen in Deutschland zu einer Umlenkung der Migrationsströme aus dieser Region kommen wird, ist eine offene Frage. Realistisch erscheint, dass in den ersten Jahren die Nettozuwanderung aus diesen Ländern auf 80.000 bis 150.000 Personen ansteigen könnte, nach wenigen Jahren würde sich diese Nettozuwanderung jedoch wieder halbieren.

Insgesamt könnte in Deutschland und damit in Rheinland-Pfalz die Zuwanderung in den kommenden Jahren wieder etwas zunehmen, sofern die günstige Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland im Vergleich zu anderen Zielländern anhält und ein nachhaltiges Wachstum erreicht wird. Eine Rückkehr zu den hohen Zuwanderungsraten der 1990er Jahre erscheint unter den gegebenen institutionellen Bedingungen jedoch nicht als realistisch. Mittelfristig ist in Deutschland bei einer Fortsetzung der beobachtbaren wirtschaftlichen und institutionellen Trends eher mit einem Wanderungssaldo von 100.000 Personen pro Jahr als von 200.000 Personen

³ Brücker, Herbert; Defoort, Cecily (2009): Inequality and the self-selection of international migrants. Theory and new evidence. In: International Journal of Manpower, Vol. 30, No 7, S. 742-764.

pro Jahr zu rechnen, das entspricht einem Wanderungssaldo von gut einer Person per 1.000. In Rheinland-Pfalz dürfte sich das Wanderungssaldo leicht unter dem deutschen Durchschnitt bewegen.

3 Struktur der Zuwanderung

Die Frage, mit welcher Zuwanderung in Rheinland-Pfalz in den nächsten Jahren gerechnet werden kann, kann auch qualitativ verstanden werden. Eine Analyse der Qualifikations- und Sozialstruktur der Zuwanderung nach Rheinland-Pfalz übersteigt den Rahmen dieser Stellungnahme. Stattdessen werden hier einige Trends für Deutschland beschrieben, die im Wesentlichen auch auf Rheinland-Pfalz zutreffen dürften.

Das relative Pro-Kopf-Einkommen der Herkunftsländer der Migration ist in Deutschland deutlich zurückgegangen. Betrug das Pro-Kopf-Einkommen der Herkunftsländer der Migrantinnen und Migranten in Deutschland im Jahr 1970 noch 60 Prozent des Pro-Kopf-Einkommens der Bundesrepublik zu Kaufkraftparitäten, so ist das Pro-Kopf-Einkommen der Herkunftsländer auf rund 35 Prozent im Jahr 2005 gesunken.⁴ Dieser Trend setzt sich im Zeitverlauf kontinuierlich fort und reflektiert eine Veränderung in der Struktur der Herkunftsländer der Migration. Kamen die Migrantinnen und Migranten in Deutschland 1970 noch zu hohen Anteilen aus Südeuropa, so hat sich die Struktur inzwischen zu Gunsten von südosteuropäischen Ländern (Türkei, Balkan), der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) und den Beitrittsstaaten aus Mittel- und Osteuropa verschoben. Künftig könnte die Zuwanderung aus dem Mittleren Osten und Nordafrika aus geographischen, demographischen und wirtschaftlichen Gründen deutlich an Gewicht gewinnen.

Geringe Pro-Kopf-Einkommen sind in der Regel hoch mit einer geringeren Ausstattung mit Humankapital korreliert. Im Falle der Herkunftsländer der Migration nach Deutschland muss hier jedoch stark differenziert werden. Die Herkunftsländer der Migration aus Mittel- und Osteuropa (einschließlich der meisten GUS-Länder) verfügen relativ zu ihrem Pro-Kopf-Einkommen über ein hohes Bildungsniveau, auch wenn die Bevölkerung im Durchschnitt geringer als in Deutschland qualifiziert ist. Es besteht hier jedoch ein erhebliches Potenzial an qualifizierten und hoch qualifizierten Migrantinnen und Migranten.

Im Durchschnitt ist die ausländische Bevölkerung und die Bevölkerung mit Migrationshintergrund in Deutschland gemessen an den formellen Bildungsabschlüssen sehr viel geringer qualifiziert als die einheimische Bevölkerung und die ausländische Bevölkerung in anderen OECD-Ländern. Es verfügen nur rund 22 Prozent der ausländischen Bevölkerung über einen Hochschulabschluss, im Vergleich zu knapp 30 Prozent in der deutschen Bevölkerung und zu 35 Prozent im Durchschnitt der aus-

⁴ Nach eigenen Berechnungen auf Grundlage der Kaufkraftparitätsschätzungen der Penn World Tables 2009.

ländischen Bevölkerung in der OECD.^{5 6} Zudem sind die im Ausland erworbenen Bildungsabschlüsse nicht vollständig mit den in Deutschland erworbenen vergleichbar.

Das im internationalen Vergleich geringe Qualifikationsniveau der ausländischen Bevölkerung in Deutschland reflektiert die Einwanderungspolitik der vergangenen Dekaden in Deutschland. Zur Zeit der Gastarbeiteranwerbung wurden gezielt manuelle Arbeitskräfte mit geringen beruflichen Bildungsabschlüssen angeworben. Nach dem Anwerbestopp 1973 wurde durch den hohen Anteil der Familienzusammenführung und anderer nichtwirtschaftlicher Einreisekanäle die geringe Qualifikationsstruktur der Zuwanderinnen und Zuwanderer verfestigt. Seit dem Fall des Eisernen Vorhangs ist zwar ein Anstieg des Qualifikationsniveaus der ausländischen Bevölkerung beziehungsweise der Bevölkerung mit Migrationshintergrund zu beobachten. Aufgrund des schneller steigenden Qualifikationsniveaus in der deutschen Bevölkerung bleibt jedoch ein erhebliches Bildungsgefälle erhalten. In einzelnen Segmenten ist sogar eine Verschärfung zu beobachten.

Eine Veränderung der Qualifikationsstruktur der Zuwanderung würde eine grundsätzliche Neuorientierung der Einwanderungspolitik in Deutschland voraussetzen. Es spricht jedoch viel dafür, dass auch bei einer grundlegenden Reform der Zuwanderungsbedingungen die Struktur der ausländischen Bevölkerung nicht kurzfristig verändert werden kann. Erstens sind durch Sprache, Institutionen und eine Reihe von ökonomischen Bedingungen die Anreize für die Zuwanderung von hoch qualifizierten und qualifizierten Arbeitskräften in Deutschland geringer als in vielen anderen Zielländern der Migration. Zweitens verfestigen Netzwerke von Migrantinnen und Migranten die bestehende Qualifikationsstruktur. Dieser Effekt ist umso stärker ausgeprägt, je restriktiver die Zuwanderungsbedingungen sind und desto größer die Rolle etwa des Familiennachzugs für die Zuwanderung ist. Schließlich bewirkt die geringe Durchlässigkeit des deutschen Bildungssystems, dass erhebliche Qualifikationspotenziale von Personen mit Migrationshintergrund nicht genutzt werden, was wiederum die Anreize für die Zuwanderung von Migrantinnen und Migranten mit einem hohen Bildungspotenzial senkt.

4 Arbeitsmarktwirkungen der Migration und Steuerung der Zuwanderung

Die Einwanderungspolitik in Deutschland orientierte sich seit dem ersten Ölpreisschock im Jahr 1973 und dem anschließenden Anstieg der Arbeitslosigkeit in den folgenden Dekaden vor allem an dem Schutz des Arbeitsmarktes. Hinter dieser Poli-

⁵ Bertoli, Simone; Brücker, Herbert; Facchini, Giovanni; Mayda, Anna Maria; Peri, Giovanni (2009): The Battle for Brains: How to Attract Talent. Report for the Fondazione Redolfo Debenedetti. Mailand. www.frdb.org.

⁶ Brücker, Herbert; Ringer, Sebastian (2008): Ausländer in Deutschland: Vergleichsweise schlecht qualifiziert. IAB-Kurzbericht 1/2008.

tik steht die Vorstellung, dass eine Ausweitung des Arbeitsangebotes durch Zuwanderung zu sinkenden Löhnen und steigender Arbeitslosigkeit führen kann. In diesem Abschnitt wird deshalb der Frage nachgegangen, ob dies vor dem Hintergrund der vorliegenden empirischen und theoretischen Erkenntnisse tatsächlich der Fall ist.

Aus ökonomischer Perspektive ist es unbestritten, dass bei vollkommenen Arbeitsmärkten die Zuwanderung von Arbeitskräften zu einem erheblichen Anstieg des aggregierten Einkommensniveaus im Einwanderungsland führt, auch wenn einzelne Gruppen unter den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern verlieren können.⁷ Dies muss in Volkswirtschaften mit unvollkommenen Arbeitsmärkten und dauerhafter Arbeitslosigkeit jedoch nicht zwingend gelten, es kann dann auch zu Wohlfahrtsverlusten kommen. Der überwiegende Teil der empirischen Literatur geht jedoch davon aus, dass die Zuwanderung von Arbeitskräften entweder nur geringe Effekte auf Löhne und Arbeitslosigkeit hat oder neutral für den Arbeitsmarkt ist.

Speziell für Rheinland-Pfalz liegen meines Wissens keine empirischen Studien über die Arbeitsmarktwirkungen der Migration vor, aber in den USA, anderen europäischen Ländern und Deutschland haben mehrere hundert Studien dieses Problem empirisch untersucht. Der überwiegende Teil dieser empirischen Studien nutzt die regionale Varianz der Ausländeranteils in den Einwanderungsländern, um die Wirkungen der Migration auf Löhne und Beschäftigung zu identifizieren. Diese Studien finden keine oder nur geringe negative Korrelationen zwischen dem Ausländerinnen- und Ausländeranteil und den Löhnen beziehungsweise den Beschäftigungschancen der einheimischen Bevölkerung.^{8 9 10 11 12 13} Verschiedene Meta-Studien, die sich auf eine Sekundärauswertung von mehr als hundert Studien stützen, kommen zu dem Ergebnis, dass eine Zuwanderung von einem Prozent an der Bevölkerung die Löhne um weniger als 0,1 Prozent und die Arbeitslosigkeitsrisiken der einheimischen Bevölkerung um weniger als 0,1 Prozentpunkte erhöht.^{14 15} Zudem sind

⁷ Hamilton, R.; Whalley, J. (1984): Efficiency and distributional implications of the global restrictions on labour mobility: Calculations and policy implications. *Journal of Development Economics*, 14(1), S. 61-75.

⁸ Friedberg, R.; Hunt, J. (1995): The Impact of Immigrants on Host Country Wages, Employment and Growth. *Journal of Economic Perspectives*, 9, S. 23-44.

⁹ Card, D. (1990): The impact of the Mariel boatlift on the Miami labor market. *Industrial and Labor Relations Review*, 43, S. 245-257.

¹⁰ Card, D. (2001): Immigrant Inflows, Native Outflows and the Local Labor Market Impacts of Higher Immigration. *Journal of Labor Economics*, 19, S. 22-64.

¹¹ Borjas, G.J., Freeman, R., Katz, L. (1997): How much do immigration and trade affect labor market forces? *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, S. 1-85.

¹² Pischke, J.; Velling, J. (1997): Employment effects of immigration to Germany: an analysis based on local labor markets. *Review of Economics and Statistics*, 79, S. 594-604.

¹³ Mühleisen, M.; Zimmermann, K.F. (1994): A panel analysis of job changes and unemployment. *European Economic Review*, 38, S. 793-801.

¹⁴ Longhi, S.; Nijkamp, P.; Poot, J. (2005): A Meta-Analytic Assessment of the Effects of Immigration on Wages. *Journal of Economic Surveys*, 19(3), S. 451-477.

¹⁵ Longhi, S.; Nijkamp, P.; Poot, J. (2006): The Impact of Immigration on the Employment of Natives in Regional Labour Markets: A Meta-Analysis. IZA Discussion Paper 2044, Bonn.

die Schätzergebnisse häufig nicht statistisch signifikant von Null verschieden. Insgesamt kommt diese Literatur also zu der Schlussfolgerung, dass die Zuwanderung für den Arbeitsmarkt entweder neutral ist oder der nur sehr geringe Lohn- und Beschäftigungseffekte nach sich zieht.

Allerdings ist diese Literatur dem Problem ausgesetzt, dass sich die Migrantinnen und Migranten überwiegend in Regionen mit überdurchschnittlich hohen Löhnen und unterdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit niederlassen. Eine naive Regression von Löhnen oder Beschäftigungsvariablen gegen den Ausländeranteil könnte folglich zu einer positiven Korrelation führen, obwohl tatsächlich ein negativer Zusammenhang besteht. Zudem kann die Abwanderung von Einheimischen zu einer Unterschätzung der Migrationseffekte führen. Es ist in der Fachdiskussion umstritten, ob dieses Endogenitätsproblem durch natürliche Experimente, in denen Migration durch politische statt durch ökonomische Faktoren ausgelöst wurde (zum Beispiel der sogenannte „Mariel Boatlift“ aus Kuba nach Miami) oder Schätzungen mit Instrumentvariablen angemessen kontrolliert werden kann.

Jüngere Studien nutzen deshalb anstelle der Varianz des Ausländeranteils zwischen den Regionen die Varianz des Ausländeranteils über verschiedene Qualifikations- und Berufserfahrungsgruppen auf nationaler Ebene für die Identifikation der Arbeitsmarkteffekte der Migration.¹⁶

Während diese Studien in den USA unterschiedliche Lohneffekte der Migration finden,^{17 18 19 20 21} so kommen auf vergleichbarer methodischer Basis mehrere Studien in Deutschland zu dem Ergebnis, dass die Effekte der Migration für Löhne und Arbeitslosigkeit kurzfristig sehr gering sind.^{22 23 24} Diese Studien gehen davon aus, dass eine Erhöhung des Arbeitsangebots um ein Prozent (das entspräche einer Nettozuwanderung von 800.000 Personen beziehungsweise 445.000 Erwerbspersonen in Deutschland) die aggregierten Löhne kurzfristig um rund 0,1 Prozent und

¹⁶ Borjas, G.J. (2003): The Labour Demand Curve is Downward-Sloping: Reexamining the Impact of Immigration on the Labour Market. *Quarterly Journal of Economics*, 118(4), S. 1335-1374.

¹⁷ Aydemir, A.; Borjas, G.J. (2006): Cross-Country variation in the Impact of International Migration: Canada, Mexico and the United States. *Journal of European Economic Association*, 5(4), S. 663-708.

¹⁸ Borjas, G.J. (2003): The Labour Demand Curve is Downward-Sloping: Reexamining the Impact of Immigration on the Labour Market. *Quarterly Journal of Economics*, 118(4), S. 1335-1374.

¹⁹ Ottaviano, G.; Peri, G. (2006): Rethinking the Effects of Immigration on Wages. NBER Working Paper 12497.

²⁰ Ottaviano, G.; Peri, G. (2009): Immigration and National Wages: Clarifying the Theory and the Empirics. NBER Working Paper 14188.

²¹ Borjas et al. (2009).

²² Brücker/Jahn (2010).

²³ D'Amuri et al. (2010).

²⁴ Felbermayr et al. (2009).

die Arbeitslosenrate kurzfristig um 0,1 Prozentpunkte erhöhen würde. Langfristig wären die Effekte für das aggregierte Lohnniveau neutral und die aggregierte Arbeitslosenrate würde nur marginal zunehmen.

Allerdings ergäben sich erhebliche Effekte für die Verteilung der Löhne und der Arbeitsmarktrisiken zwischen den einzelnen Gruppen im Arbeitsmarkt. Während die Inländerinnen und Inländer durch Zuwanderung insgesamt gewinnen, verlieren die bereits im Lande lebenden Ausländer beziehungsweise die ausländische Bevölkerung zum Teil erheblich durch sinkende Löhne und steigende Arbeitslosigkeit. Je nach Qualifikationsstruktur der Zuwanderung sind die Lohn- und Beschäftigungseffekte unterschiedlich auf die einzelnen Gruppen verteilt. Die starken Effekte auf die ausländische Bevölkerung sind auf zwei Ursachen zurückzuführen. Erstens verfügen neue Zuwanderinnen und Zuwanderer über ähnliche Humankapitalcharakteristika (Bildung, Berufserfahrung) wie bereits im Lande lebende Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, so dass sie stärker mit ihnen als mit einheimischen Arbeitskräften konkurrieren. Zweitens sind Ausländerinnen und Ausländer sowie Inländerinnen und Inländer auch bei gleichen Humankapitalcharakteristika unvollkommene Substitute im Arbeitsmarkt, das heißt Ausländerinnen und Ausländer konkurrieren stärker mit Ausländerinnen und Ausländern und einheimische Arbeitskräfte stärker mit Einheimischen.

Insgesamt kann aus dem empirischen Erkenntnisstand also die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Zuwanderung (fast) keine aggregierten Arbeitsmarkteffekte nach sich zieht, aber einen Einfluss auf die Lohnentwicklung und die Arbeitsmarktrisiken für einzelne Gruppen im Arbeitsmarkt hat. Aus der Perspektive der ökonomischen Theorie kann dieses für viele Beobachter überraschende Ergebnis darauf zurückgeführt werden, dass auf eine Ausweitung des Arbeitsangebotes die Kapital- und Gütermärkte reagieren. Vor allem der Kapitalstock passt sich an eine Ausweitung des Arbeitsangebotes an (ähnliches gilt für eine Reduktion des Arbeitsangebotes), so dass die Kapitalintensität der Produktion langfristig konstant bleibt. Empirisch kann gezeigt werden, dass diese Anpassung sich sehr schnell, das heißt in wenigen Jahren vollzieht. Neben den Kapitalmärkten passen sich auch die internationalen Gütermärkte an eine Ausweitung des Arbeitsangebotes an, wodurch der Einfluss des Arbeitsangebotes auf die Faktorpreise für Arbeit und Kapital abgeschwächt oder ganz neutralisiert wird.

Es ergeben sich deshalb aus theoretischer und empirischer Perspektive wenige Gründe, den Arbeitsmarkt per se gegen eine Ausweitung des Arbeitsangebotes zu schützen. Dies gilt grundsätzlich auch bei Arbeitslosigkeit, weil in dynamischen Volkswirtschaften Fachkräftemangel und Arbeitslosigkeit häufig nebeneinander existieren. Allerdings ergeben sich aus der Qualifikationsstruktur der Zuwanderung Folgen für die Arbeitsmärkte. Die Zuwanderung von gering qualifizierten Arbeitskräften weitet das Arbeitsangebot in einer Gruppe aus, die überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen ist. Dies bewirkt langfristig einen Anstieg der strukturellen Arbeitslosigkeit. Umgekehrt kann die Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften die struk-

turelle Arbeitslosigkeit senken, weil sie komplementäre Nachfrage in Arbeitsmarktsegmenten schafft, die überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen sind.

Eine Steuerung der Zuwanderung sollte deshalb die Wirkungen der Migration auf die Arbeitslosigkeit und die Verteilung der Einkommen vor allem zwischen den einzelnen Gruppen im Arbeitsmarkt berücksichtigen. Die Zuwanderung von höher und hoch qualifizierten Arbeitskräften würde nach den vorliegenden empirischen Erkenntnissen die Arbeitslosigkeit senken und dämpfend auf die ungleiche Verteilung der Einkommen wirken.

5 Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten und Steuerung der Zuwanderung

Die Steuerung der Zuwanderung kann die Qualifikationsstruktur der Zuwanderinnen und Zuwanderer und damit ihre Arbeitsmarktrisiken beeinflussen. Die Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten und Personen mit Migrationshintergrund ist in Rheinland-Pfalz ähnlich wie in Deutschland insgesamt ein Schlüsselproblem der Zuwanderung. Der Anteil der ausländischen Staatsbürger an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten liegt in Rheinland-Pfalz mit 6,2 Prozent geringfügig unter dem deutschen Durchschnitt (6,8%). Die Arbeitslosenquote bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen der ausländischen Bevölkerung war in Rheinland-Pfalz im März 2010 mit 13,8 Prozent etwas geringer als im deutschen Durchschnitt (16,9%), die Erwerbslosenquote der Personen mit Migrationshintergrund mit 11,2 Prozent liegt ebenfalls leicht unter dem Bundesdurchschnitt (14,1%). Auch wenn die Arbeitslosigkeit der ausländischen Bevölkerung in Rheinland-Pfalz leicht unter dem Bundesdurchschnitt liegt, so ist das Verhältnis der Arbeitslosenraten der ausländischen Bevölkerung zu der durchschnittlichen Arbeitslosenrate in Rheinland-Pfalz mit 2,2 etwas höher als im Bundesdurchschnitt (2,0). Mit anderen Worten, das Risiko von Arbeitslosigkeit betroffen zu sein ist für Ausländerinnen und Ausländer mehr als doppelt so hoch als für die Gesamtbevölkerung in Rheinland-Pfalz.²⁵ Deutschland und Rheinland-Pfalz liegen damit im europäischen Durchschnitt, in Skandinavien sind die Arbeitslosigkeitsrisiken von Ausländerinnen und Ausländern rund viermal so hoch wie die der Gesamtbevölkerung, in Großbritannien und den USA 1,3- bis 1,5-Mal.

Die Ursachen der schlechten Arbeitsmarktintegration der ausländischen Bevölkerung sind vielfältig. Ein Teil der Arbeitsmarktprobleme von Ausländerinnen und Ausländern und Personen mit Migrationshintergrund kann auf die Qualifikationsstruktur der ausländischen Bevölkerung zurückgeführt werden. Zwar ist das Qualifikationsniveau der ausländischen Bevölkerung in Deutschland in den vergangenen Dekaden deutlich gestiegen. Der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer ohne abgeschlossene Berufsausbildung an den ausländischen Erwerbspersonen ist von reichlich

²⁵ Die Daten stützen sich auf die Arbeitslosenstatistik der Bundesagentur für Arbeit im März 2010.

60 Prozent im Jahr 1980 auf unter 30 Prozent gefallen. Im gleichen Zeitraum ist der Anteil der deutschen Bevölkerung ohne abgeschlossene Berufsausbildung jedoch noch stärker gesunken, so dass der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer an der Gruppe ohne abgeschlossene Berufsausbildung von rund 25 Prozent auf 40 Prozent in dieser kritischen Gruppe des Arbeitsmarktes angestiegen ist.²⁶

Grundsätzlich gilt, dass durch die Veränderung der Technologien, der Produktions- und Organisationsstrukturen die Qualifikationsanforderungen in der deutschen Volkswirtschaft kontinuierlich zunehmen. Für eine Polarisierungshypothese, dass die Arbeitsnachfrage gleichermaßen in den hoch- und gering qualifizierten Segmenten steigen wird, gibt es in Deutschland wenig empirische Belege. Um die Arbeitsmarktrisiken der ausländischen Bevölkerung zu senken, ist deshalb ein erheblich schnellerer Anstieg der beruflichen Qualifikation erforderlich, als er sich gegenwärtig in Deutschland abzeichnet.

Auch innerhalb beruflicher Qualifikationsniveaus zeichnen sich erhebliche Unterschiede zwischen der ausländischen und der inländischen Bevölkerung ab. So sind Ausländerinnen und Ausländer erheblich stärker als Inländerinnen und Inländer auf wenige Ausbildungsberufe konzentriert, die zudem geringe Löhne und erhöhte Arbeitsmarktrisiken aufwerfen (zum Beispiel im Friseurhandwerk). Auch zeigt sich, dass Ausländerinnen und Ausländer und Personen mit Migrationshintergrund in sehr viel höherem Umfang als Inländerinnen und Inländer an den Schwellen von Schule in Ausbildung und von Ausbildung in Beruf scheitern.

Schließlich zeigen die Daten der Sozialversicherungsstatistik, dass Ausländerinnen und Ausländer auch bei gleicher beruflicher Qualifikation und gleicher Berufserfahrung deutlich geringere Löhne und höhere Arbeitslosigkeitsrisiken als Inländerinnen und Inländer haben. Dies kann auf spezifische, in den Daten nicht beobachtbare Humankapitalcharakteristika von Ausländerinnen und Ausländern und Personen mit Migrationshintergrund (zum Beispiel Sprachkompetenz) zurückzuführen sein, aber auch auf Arbeitsmarktdiskriminierung. Für beides gibt es empirische Belege.

Sprachkompetenz ist ohne Zweifel für die Arbeitsmarktintegration eine Schlüsselqualifikation. Es kann empirisch gezeigt werden, dass die Sprachkompetenz von Migrantinnen und Migranten signifikante Effekte für das Einkommen hat,²⁷ analoges gilt für die Arbeitslosigkeitsrisiken. Nach der Erhebung des Sozio-oekonomischen Panels hat die Sprachkompetenz von Ausländerinnen und Ausländern und Personen mit Migrationshintergrund deutlich zugenommen: Auf einer Skala von 0 bis 4 (0 = keine Sprachkompetenz, 4 = vollkommene Beherrschung der deutschen Sprache) ist die Sprachkompetenz von Personen mit Migrationshintergrund von 2,2 im Jahr 1984 auf 3,0 im Jahr 2008 gestiegen. Dennoch gilt für die Sprachkompetenz

²⁶ Eigene Berechnungen auf Grundlage der IAB-Beschäftigtenstichprobe (IABS).

²⁷ Dustman/Soest (2002).

das Gleiche wie für die Qualifikationsstruktur insgesamt: Im Zuge des technologischen und strukturellen Wandels steigen auch die Anforderungen an die Sprachkompetenz.

Der Einwanderungspolitik kommt eine Schlüsselrolle bei der Verbesserung der arbeitsmarktrelevanten Qualifikationen der ausländischen Bevölkerung zu. Durch eine gezielte Einwanderungspolitik können gezielt Gruppen angesprochen werden, deren Bildung und Ausbildung und andere Fähigkeiten wie Sprachkompetenz eine schnelle Integration in den Arbeitsmarkt erwarten lassen. Langfristig beeinflusst die Qualifikationsstruktur der Zuwanderinnen und Zuwanderer die Qualifikationsstruktur der ausländischen Bevölkerung unter anderem durch die Herausbildung von qualifizierten Netzwerken. Dies erhöht auch die Bildungschancen von Migrantenkindern und ihre Chancen auf eine Arbeitsmarktintegration.

Natürlich ist die Einwanderungspolitik nur ein Faktor unter vielen, die die Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten beeinflussen. Andere zentrale Faktoren sind die Anerkennung von beruflichen Ausbildungs- und Bildungsabschlüssen, die Durchlässigkeit des Schul- und Bildungssystems und die Förderung von Sprachkompetenz und anderen relevanten Fähigkeiten bereits im frühkindlichen Alter.

6 Möglichkeiten für die Steuerung der Zuwanderung

Wie oben diskutiert, werden die Arbeitsmarktwirkungen der Migration, die Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten und die Wirkungen der Migration auf den Sozialstaat maßgeblich durch die Einwanderungspolitik eines Landes bestimmt. Empirische Studien zeigen, dass die Einwanderungspolitik einen erheblichen Einfluss auf die Qualifikationsstruktur der ausländischen Bevölkerung und die Herausbildung von Netzwerken, die qualifizierend oder dequalifizierend wirken können, hat. Natürlich wird die Struktur der Zuwanderung und damit der ausländischen Bevölkerung auch von ökonomischen Faktoren wie dem Einkommensgefälle und der Einkommensungleichheit in den Ziel- und Herkunftsländern und dem Bildungs- und Sozialsystem der Ziel- und Herkunftsländer bestimmt. Es zeigt sich jedoch, dass langfristig die Einwanderungspolitik einen stärkeren quantitativen Einfluss als diese ökonomischen und institutionellen Faktoren hat.^{28 29 30}

²⁸ Belot, Michèle V.K.; Hatton, Timothy, J. (2008): Immigrant Selection in the OECD. CEPR Discussion Papers 571. Centre for Economic Policy Research, Research School of Social Sciences, Australian National University.

²⁹ Brücker, Herbert; Defoort, Cecily (2009): Inequality and the self-selection of international migrants. Theory and new evidence. In: International Journal of Manpower, Vol. 30, No. 7, S. 742-764.

³⁰ Bertoli, Simone; Brücker, Herbert; Facchini, Giovanni; Mayda, Anna Maria; Peri, Giovanni (2009): The Battle for Brains: How to Attract Talent. Report for the Fondazione Redolfo Debenedetti. Mailand. www.frdb.org.

6.1 Angebots- und nachfrageorientierte Ansätze der Zuwanderungssteuerung

Bei der Steuerung der Zuwanderung kann man auf die Erfahrungen anderer Länder, vor allem klassischer Einwanderungsländer wie Kanada, Australien, Neuseeland und die USA zurückgreifen. Die Steuerung der Zuwanderung hat in diesen Ländern eine lange Tradition, die bis in die 1960er Jahre zurückreicht. Idealtypisch können dabei zwei Politikansätze unterschieden werden: angebots- und nachfrageorientierte Systeme der Steuerung.³¹ Angebotsorientierte Systeme setzen an dem Humankapital der Zuwanderinnen und Zuwanderer an und vergeben Punkte für Beruf, Bildung, Alter, Sprachkenntnisse sowie bereits im Land erworbene Erfahrungen und Qualifikationen wie zum Beispiel Studienabschlüsse. Wer eine bestimmte Punktzahl erreicht, erhält eine temporäre oder dauerhafte Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung, die in der Regel auch Familienangehörige einschließt. Derartige Systeme sind ursprünglich in Australien, Kanada und Neuseeland entwickelt worden. Hinter diesen Systemen steht die Idee, dass sich auf Grundlage von Humankapitalkriterien der Arbeitsmarkterfolg, aber auch die soziale Integration der Zuwanderinnen und Zuwanderer prognostizieren lässt und damit die Wohlfahrt des Einwanderungslandes erhöht werden kann. Die meisten Einwanderungsländer haben deshalb diese Systeme rigoros evaluiert und auf Grundlage dieser Evaluationen die Kriterien und die Punktzahlen für einzelne Kriterien angepasst. Unter anderem hat dadurch das Kriterium der Sprachkompetenz in Ländern wie Australien und Kanada an Gewicht gewonnen.

Im Unterschied zu den angebotsorientierten Systemen sind nachfrageorientierte Systeme auf den aktuellen Arbeitskräftebedarf der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber ausgerichtet. Das bekannteste Beispiel sind die H1B-Visa in den USA, in denen die Bewerberinnen und Bewerber mindestens über ein Bachelor-Abschluss und ein Arbeitsplatzangebot verfügen müssen. Die Bewerbung der potenziellen Migrantinnen und der potenziellen Migranten wird üblicherweise durch die Arbeitgeberin beziehungsweise den Arbeitgeber bei der zuständigen Behörde eingereicht. Über die Visumserteilung entscheidet ein Arbeitsmarkttest, in dem geprüft wird, ob andere einheimische Arbeitskräfte verdrängt werden.

³¹ Vgl. B. Chaloff, Jonathan; Lemaitre, Georges (2009): Managing highly-skilled labour migrations: a comparative analysis of migration policies and challenges in OECD countries. OECD social, employment and migration working papers no. 79. Paris: OECD.

Gegenwärtig werden rund 65.000 H1B-Visa pro Jahr in den USA vergeben, Unternehmensverbände fordern eine erhebliche Ausweitung dieser Visakategorie.³²

Hinter beiden Systemen stehen unterschiedliche Philosophien. Das angebotsorientierte System betrachtet weniger die kurzfristigen Arbeitsmarktengpässe, sondern die langfristige Entwicklung des Humankapitals der ausländischen Bevölkerung. Das zweite System beruht auf der Annahme, dass Zuwanderung vor allem sinnvoll ist, um kurzfristige Engpässe auf dem Arbeitsmarkt zu überwinden. Beides kann durch theoretische und empirische Argumente gestützt werden. Wir wissen, dass sich langfristig der Kapitalstock einer Volkswirtschaft durch Investitionen an das Arbeitsangebot anpasst. Je besser das Humankapital der Zuwanderinnen und Zuwanderer, desto höher die mittel- und langfristigen Wachstumsaussichten der Volkswirtschaft. Zudem sinken die Arbeitsmarktrisiken mit steigendem Humankapital. Auch kurzfristig können Volkswirtschaften durch eine Überwindung von Arbeitsmarktengpässen profitieren, weil es in einer dynamischen Volkswirtschaft immer wieder regionalen, sektoralen und qualifikatorischen Mismatch gibt, das heißt Nachfrageüberschüsse von Unternehmen nach bestimmten Arbeitskräften denen auch bei Arbeitslosigkeit kein entsprechendes Arbeitsangebot gegenübersteht.

Beide Systeme können jedoch ihre jeweiligen Ziele verfehlen: Auch komplexe Punktesysteme können die Zuwanderung an den Anforderungen von Arbeitsmarkt und Gesellschaft vorbeisteuern, während nachfrageorientierte Systeme unter Umständen die Zuwanderung in Bereiche lenken, in denen kurze Zeit später ein Überangebot an Arbeitskräften herrscht. Hinzu kommt, dass empirische Untersuchungen zeigen, dass nachfrageorientierte Systeme durch den Lobbyismus von Unternehmens- oder Berufsverbänden häufig eine verzerrte Steuerung der Zuwanderung bewirken.³³

In den letzten Jahren zeichnet sich ab, dass die angebots- und nachfrageorientierten Modelle der Zuwanderungssteuerung in vielen Ländern konvergieren. Punktesysteme werden häufig durch einen Arbeitsmarkttest oder den Nachweis eines vorliegenden Arbeitsangebotes ergänzt, weil Evaluationsstudien gezeigt haben, dass sich Zuwanderinnen und Zuwanderer mit einem Jobangebot sehr viel schneller in den Arbeitsmarkt integrieren. Umgekehrt gewinnt das Bildungskriterium bei der Erteilung von H-1B-Visa in den USA an Gewicht. Es spricht vieles dafür, dass durch die Konvergenz der Systeme die kurz- und langfristigen Vorteile beider Systeme

³² Für eine ausführliche Diskussion der verschiedenen Ansätze der Einwanderungspolitik vgl. Bertoli, Simone; Brücker, Herbert; Facchini, Giovanni; Mayda, Anna Maria; Peri, Giovanni (2009): *The Battle for Brains: How to Attract Talent*. Report for the Fondazione Rodolfo De Benedetti. Mailand. www.frdb.org und Chaloff, Jonathan; Lemaitre Georges (2009): *Managing highly-skilled labour migrations: a comparative analysis of migration policies and challenges in OECD countries*. OECD social, employment and migration working papers no. 79. Paris: OECD.

³³ Facchini, Giovanni; Mayda, Anna Maria; Prachi, Mishra (2008): *Do Interest Groups Affect US Immigration Policy?* CEPR Discussion Papers 6896.

miteinander verbunden und damit eine höhere Effizienz der Steuerung erreicht werden kann.

Auch in den klassischen Einwanderungsländern wird nur der kleinere Teil der Zuwanderung nach ökonomischen Kriterien gesteuert. Familiennachzug und humanitäre Migration sind weitere bedeutende Kanäle der Zuwanderung in diesen Ländern. So entfallen in den USA nur rund 30 Prozent der Zuwanderung auf H-IB-Visa und andere ökonomische Visa-Kategorien. Insofern kann diesen Ländern schwerlich vorgeworfen werden, sie orientierten sich in ihrer Zuwanderungspolitik ausschließlich am wirtschaftlichen Erfolg. Der wichtige Aspekt ist jedoch, dass durch die Steuerung der wirtschaftlichen Zuwanderung nach Humankapitalkriterien oder der Arbeitsnachfrage Netzwerke qualifizierter Migrantinnen und Migranten entstehen, die dann auch zum Nachzug anderer qualifizierter Migrantinnen und Migranten in anderen Visa-Kategorien wie dem Familiennachzug führen. Auch kann die wirtschaftliche Integration von häufig gut qualifizierten Asylbewerberinnen und -bewerbern und anderen Flüchtlingen besser erreicht werden, wenn ein Land über eine gezielte Anwerbe- und Integrationspolitik von qualifizierten Arbeitskräften verfügt.

6.2 Harmonisierung der Einwanderungspolitik in der Europäischen Union

Die Europäische Union (EU) hat mit dem Gemeinsamen Binnenmarkt einen Wirtschaftsraum mit freier Arbeitsmobilität geschaffen, aber die Einwanderungspolitik gegenüber Drittländern in der Vergangenheit den einzelnen Mitgliedsstaaten der Union überlassen. Inzwischen rückt die Einwanderungspolitik auch in das Zentrum der Europäischen Politikinitiativen. Formell zählt sie zur ersten Säule der EU Politiken, also zu den Politikbereichen in den die Europäische Kommission ein Initiativrecht hat. Mit der 2009 angenommenen „Bluecard“-Initiative wurde auf europäischer Ebene ein erster Anlauf zu einer Harmonisierung der nationalen Einwanderungspolitiken unternommen.

Die 2009 angenommene Bluecard-Direktive der EU legt Kriterien fest, an denen die EU Mitgliedsstaaten ihre Einwanderungspolitik orientieren sollen: Vorliegen eines Arbeitsvertrags, Überschreiten einer minimalen Einkommensgrenze und Mindeststandards für die Qualifikation sind die wichtigsten Kriterien, die durch nationales Recht näher definiert werden. Inhaber einer Bluecard erhalten in den ersten 18 Monaten nur ein Aufenthaltsrecht in dem jeweiligen Mitgliedsstaat, danach jedoch in der gesamten EU. Damit erhöhen sich die Mobilitätsspielräume für ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, was wiederum zu geringerer Arbeitslosigkeit und steigenden Löhnen der ausländischen Beschäftigten führen könnte. Allerdings sind die Länder frei, Quoten für die Bluecard festzulegen und können die Einkommensgrenzen erheblich beeinflussen.

Ähnlich wie in den klassischen Einwanderungsländern kombiniert die Bluecard angebots- und nachfrageorientierte Elemente der Zuwanderungssteuerung. Inwieweit dies zu einer breiten Veränderung der restriktiven Einwanderungspolitik in Europa

führen wird, hängt von der nationalen Ausgestaltung ab. Einzelne Länder wie Großbritannien und Tschechien haben inzwischen durch die Einführung eines Punktesystems ihr Einwanderungsrecht erheblich reformiert. Damit könnte der Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte und folglich der Druck auf andere Länder, ihr Einwanderungsrecht zu reformieren, erheblich steigen. Es empfiehlt sich daher für Deutschland, die Einwanderungspolitik mit anderen wichtigen Zielländern der Migration in der EU abzustimmen.

6.3 Steuerung der Zuwanderung durch die Einwanderungspolitik in Deutschland

Die Struktur der ausländischen Bevölkerung in Deutschland ist nach wie vor durch die Anwerbung von Gastarbeitern der 1960er und frühen 1970er Jahren geprägt. Deutschland warb gezielt manuelle Arbeitskräfte aus Süd- und Südosteuropa an. Nach dem ersten Ölpreisschock von 1973 wurde die Gastarbeiteranwerbung durch eine restriktive Zuwanderungspolitik ersetzt, die durch einen Anwerbestopp und Rückkehrprämien versuchte den deutschen Arbeitsmarkt gegen ausländische Arbeitskräfte zu schützen. Familienzusammenführung und humanitäre Migration wurden deshalb, neben dem Zuzug von Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern, zu den wichtigsten Kanälen der Zuwanderung in Deutschland. Im Ergebnis hat diese Politik zu starken Schwankungen der Zuwanderung mit dem Konjunkturzyklus, vor allem aber zu einer Verfestigung der geringen Qualifikationsstruktur der ausländischen Bevölkerung in Deutschland geführt. Die Netzwerkbildung von Migrantinnen und Migranten verstärkt diesen Trend.

Mit dem zum 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetz hat der Gesetzgeber erste Schritte zur Steuerung der Zuwanderung aus Drittstaaten nach Humankapitalkriterien eingeleitet. Neben hoch qualifizierten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern ermöglichte das Zuwanderungsgesetz die Zuwanderung von Personen, deren Bruttoeinkommen das Doppelte der Bemessungsgrenze für die gesetzliche Krankenversicherung, das heißt rund 85.000 Euro, übersteigt. Darüber hinaus wurden Zuwanderungsmöglichkeiten für Selbständige, sofern sie eine Mindestsumme investieren und mindestens fünf Arbeitnehmer beschäftigten, geschaffen. Die Zuwanderung von anderen qualifizierten Arbeitskräften ist dagegen zu einem Großteil nur nach einer Vorrangprüfung durch die Bundesagentur für Arbeit möglich, die den Nachweis voraussetzt, dass keine einheimischen oder Arbeitskräfte aus der EU verdrängt werden.

Die Reform des deutschen Zuwanderungsrechts folgt also in weiten Teilen dem nachfrageorientiertem Politikansatz, nach dem die Zuwanderung nur dann erfolgen soll, wenn ein Arbeitskräftebedarf entweder durch das Überschreiten einer Gehaltsobergrenze oder durch eine Vorrangprüfung nachgewiesen werden kann. Anders als in den USA hat sich das deutsche Recht jedoch kaum als wirksam erwiesen. Im Jahr 2009 wurden insgesamt 689 Niederlassungserlaubnisse für Hochqualifizierte erteilt, davon lediglich 142 mit einer Ersteinreise ab Januar 2009 (2008: 473, davon 106 mit einer Ersteinreise ab Januar 2008). Die Bundesagentur für Arbeit erteilte im

Jahr 2008 für die Beschäftigung von Fachkräften 28.893 Zustimmungen für einen temporären Aufenthalt.³⁴ Angesichts dieser Größenordnungen kann also von einer effektiven Steuerung der Zuwanderung durch die Regelungen für Hoch- und Höchstqualifizierte nicht die Rede sein. Quantitativ ist die Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften nach einer Vorrangprüfung mit rund 30.000 neu erteilten Arbeits- und Aufenthaltserlaubnissen pro Jahr der wichtigste gesteuerte Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt. In dieser Gruppe sind auch zahlreiche höchst- und hoch qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer enthalten, die die bürokratischen Hürden der Prüfung nach den Kategorien scheuen.

Mit einer Novellierung des Zuwanderungsrechts durch das am 1. Januar 2009 in Kraft getretene Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz hat die große Koalition versucht, insbesondere hoch qualifizierten und qualifizierten Arbeitskräften den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt zu erleichtern. Dabei wurde im Wesentlichen die Gehaltsobergrenze auf rund 65.000 Euro reduziert (Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung), Hochschulabsolventen aus den neuen Mitgliedsstaaten der EU die Zuwanderung bereits vor Ablauf der Übergangfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit ermöglicht sowie die Investitionssumme für Selbständige auf 250.000 Euro reduziert. Weitergehende Maßnahmen wie die Steuerung der Zuwanderung nach einem Punktesystem (§ 20 des ursprünglichen Gesetzentwurfes) sind im Gesetzgebungsprozess gescheitert.

7 Empfehlungen für die Steuerung der Zuwanderung

Innerhalb der bestehenden gesetzlichen Regelungen ist es nicht wahrscheinlich, dass es zu nennenswerten Größenordnungen in der Zuwanderung von hoch- und höchstqualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern nach dem Zuwanderungsrecht kommt. Im Aufschwung könnte jedoch die Zuwanderung von qualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die dem Zustimmungsverfahren der Bundesagentur für Arbeit unterliegt, ausgeweitet werden. Hier könnte auch das Land Rheinland-Pfalz, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften gemeinsam mit der für das Zustimmungsverfahren zuständigen Bundesagentur für Arbeit Kriterien für die Zuwanderung von qualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus Drittstaaten entwickeln.

Grundsätzlich ist es jedoch wenig wahrscheinlich, dass die in den Jahren 2005 und 2009 in Kraft getretenen Reformen des Einwanderungsrechts in Deutschland spürbare Auswirkungen auf die Qualifikationsstruktur der Neuzuwanderinnen und -zuwanderer und auf die ausländische Bevölkerung in Deutschland und Rheinland-Pfalz haben werden. Dafür ist eine grundlegende Neuorientierung der Einwanderungspolitik, die angebots- und nachfrageorientierte Ansätze zur Erhöhung der Qua-

³⁴ Bundesagentur für Arbeit (2009): Arbeitsgenehmigungen und Zustimmungen 2008. Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Nürnberg.

lifikationsstruktur und Verbesserung der Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten verbindet, notwendig.

Im Einzelnen könnten folgende Maßnahmen ergriffen werden:

- Die Absenkung der Gehaltsobergrenzen für die Zuwanderung von qualifizierten und hoch qualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Die gegenwärtig geltende Einkommensgrenze liegt rund 50 Prozent über dem Durchschnittseinkommen von jungen Akademikerinnen und Akademikern in Deutschland: So erzielten Universitätsabsolventen des Jahres 2001 fünf Jahre nach Studienabschluss ein durchschnittliches Einkommen von 42.300 Euro.³⁵ Sinnvoll wäre die Absenkung auf ein Einstiegsgehalt für junge Hochschulabsolventinnen und -absolventen, das heißt auf rund 35.000 Euro, da viele potenzielle Migrantinnen und Migranten nach Abschluss des Studiums ihre Wanderungsentscheidungen treffen.
- Das Öffnen des Arbeitsmarktes für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit einem qualifizierten beruflichen Ausbildungsabschluss in Berufen und Regionen, die nicht oder unterdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Die Arbeitslosigkeitsrisiken lassen sich für bestimmte Berufe zwar nicht langfristig zuverlässig prognostizieren, durch ein Arbeitsmarktmonitoring, das Arbeitssuchende und offene Stellen erfasst, lassen sich aber berufliche und regionale Engpässe des Arbeitsangebotes identifizieren. Ein solche Zuwanderung sollte an ein Arbeitsplatzangebot gebunden sein und einem Zustimmungsverfahren durch die Bundesagentur für Arbeit unterliegen, die gemeinsam mit den Tarifparteien, Kommunen, Ländern und dem Bund Kriterien entwickelt.
- Erprobt werden sollte die Steuerung der Zuwanderung nach dem Punkteverfahren, das für Beruf, Bildung, Sprachkompetenz, berufliche Erfahrung im Land Punkte vergibt, für eine begrenzte Zahl von Zuwanderinnen und Zuwanderern. Auch hier sollte die Vergabe von Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen an das Vorliegen eines Arbeitsplatzangebotes gebunden sein. Falls sich dieses Verfahren bewährt, könnte es langfristig die ersten beiden Verfahren ersetzen.
- Die internationale Arbeitsvermittlung sollte gestärkt werden, um die Transparenz über den deutschen Arbeitsmarkt für potenzielle Migrantinnen und Migranten zu erhöhen. Hier bietet sich eine Zusammenarbeit zwischen den Kommunen, den Ländern und der Bundesagentur für Arbeit an, um den regionalen und länder-spezifischen Bedingungen Rechnung zu tragen.
- Die schnelle Anerkennung von Bildungs- und Ausbildungsabschlüssen ist nicht nur relevant für die Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten, sondern auch für die Steuerung der Zuwanderung. Nur bei transparenten und

³⁵ Kerst, C./Schramm, M. (2008): Der Absolventenjahrgang 2000/2001 fünf Jahre nach dem Hochschulabschluss: Berufsverlauf und aktuelle Situation. HIS Forum Hochschule 10/2008.

unbürokratischen Verfahren können qualifizierte und hoch qualifizierte Migrantinnen und Migranten für den deutschen Arbeitsmarkt gewonnen werden.

- Für die Steuerung der Zuwanderung sind eine Reihe komplementärer Faktoren wie Einreiserechte für Familienangehörige, begleitende Sprachkurse, Schulen mit Angeboten in unterschiedlichen Landessprachen usw. relevant. Umfragen belegen, dass der Zugang zur Infrastruktur und zum Bildungssystem ein zentraler Faktor für die Wanderungsentscheidungen von qualifizierten und hoch qualifizierten Migrantinnen und Migranten sind.
- Die verschiedenen Mechanismen der Zuwanderungssteuerung müssen rigoros im Hinblick auf ihre Effektivität bei der Steuerung der Zuwanderung und ihre mittel- und langfristigen Auswirkungen auf die Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten beziehungsweise die Arbeitsmarktwirkungen der Migration evaluiert werden, um eine Daten- und Informationsgrundlage für politische Entscheidungen zu schaffen. Derartige Evaluationen werden in Ländern mit einer langen Tradition der Einwanderungssteuerung (Australien, Kanada, Neuseeland) seit langem durchgeführt und haben dort erheblich zur Reform der Einwanderungssteuerung beigetragen. Neben den Arbeitsmarktaspekten bieten sich auch eine Evaluation der gesellschaftlichen Integration sowie eine Evaluation von begleitenden Politikmaßnahmen wie Sprachkursen usw. an, die in Deutschland gerade begonnen wird.

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
1/2010	Wanger, S.	Auslaufen der Altersteilzeit ist richtig: Weiterführung im Blockmodell setzt die falschen Anreize	1/10
2/2010	Deeke, A. Spitznagel, E.	Beschäftigung mit Kurzarbeiterregelung weiter stabilisieren	2/10

Stand: 17.06.2011

Eine vollständige Liste aller erschienen IAB-Stellungnahmen finden Sie unter <http://www.iab.de/de/forschung-und-beratung/iab-stellungnahme.aspx>

Impressum

IAB-Stellungnahme 3/2010

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Str. 104
90478 Nürnberg

Redaktion

Dr. Andrea Kargus

Technische Herstellung

Heiko Gerneth

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise -
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Webseite

<http://www.iab.de>

Bezugsmöglichkeit

<http://doku.iab.de/stellungnahme/2010/sn0310.pdf>

Landtag Rheinland-Pfalz

Abschlussbericht der Enquete-Kommission 15/2
„Integration und Migration in Rheinland-Pfalz“,
Anlage 10, Anhörung zum Thema „Asyl und
Zuwanderung“, enthalten in Drucksache 15/5280
vom 21.12.2010, S. 1065-1078