

Hinte, Holger; Rinne, Ulf; Zimmermann, Klaus F.

Working Paper

Zuwanderung, Demografie und Arbeitsmarkt: Fakten statt Vorbehalte

IZA Standpunkte, No. 37

Provided in Cooperation with:

IZA – Institute of Labor Economics

Suggested Citation: Hinte, Holger; Rinne, Ulf; Zimmermann, Klaus F. (2011) : Zuwanderung, Demografie und Arbeitsmarkt: Fakten statt Vorbehalte, IZA Standpunkte, No. 37, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91823>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

IZA Standpunkte Nr. 37

Zuwanderung, Demografie und Arbeitsmarkt: Fakten statt Vorbehalte

Holger Hinte
Ulf Rinne
Klaus F. Zimmermann

Mai 2011

Zuwanderung, Demografie und Arbeitsmarkt: Fakten statt Vorbehalte

Holger Hinte

IZA

Ulf Rinne

IZA

Klaus F. Zimmermann

IZA und Universität Bonn

IZA Standpunkte Nr. 37
Mai 2011

IZA

Postfach 7240
53072 Bonn

Tel.: (0228) 3894-0
Fax: (0228) 3894-180
E-Mail: iza@iza.org

Die Schriftenreihe "IZA Standpunkte" veröffentlicht politikrelevante Forschungsarbeiten und Diskussionsbeiträge von IZA-Wissenschaftlern, IZA Research Fellows und IZA Research Affiliates in deutscher Sprache. Die Autoren sind für den Inhalt der publizierten Arbeiten verantwortlich. Im Interesse einer einheitlichen Textzirkulation werden Aktualisierungen einmal publizierter Arbeiten nicht an dieser Stelle vorgenommen, sondern sind gegebenenfalls nur über die Autoren selbst erhältlich.

ZUSAMMENFASSUNG

Zuwanderung, Demografie und Arbeitsmarkt: Fakten statt Vorbehalte^{*}

Die öffentliche Debatte um Zuwanderung und Integration wird auch heute, ein halbes Jahrhundert nach dem Beginn der neueren Immigrationsgeschichte der Bundesrepublik, noch oft unsachlich geführt. Über die durchweg positiven Erfahrungen mit den ökonomischen Zusammenhängen von Migration, Arbeitsmarkt und Sozialstaat ist zu wenig allgemein bekannt, ebenso über die Vorteilhaftigkeit einer bedarfsorientierten Steuerung der Zuwanderung. Stattdessen finden populistische Thesen rund um eine vermeintlich zum Scheitern verurteilte Zuwandererintegration Widerhall, während zugleich eine ökonomische Kurskorrektur der Zuwanderungspolitik vielfach Skepsis hervorruft. Dieser Beitrag greift verbreitete Vorbehalte gegen Zuwanderung auf und widerlegt sie im Licht internationaler wissenschaftlicher Erkenntnisse. Eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit „pro“ Zuwanderung kann und muss Vorbehalten durch klare Fakten begegnen. Dabei sollte dreierlei verdeutlicht werden: (1) Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte bringt generell klare ökonomische Vorteile. (2) Obwohl in Deutschland bislang eher passiv hingenommen denn aktiv gestaltet, fällt auch die Bilanz für die jüngere deutsche Zuwanderungsgeschichte per Saldo günstig aus. (3) Mit den Mitteln einer aktiven und dabei steuernden Zuwanderungspolitik kann dafür gesorgt werden, dass künftig die Arbeitsmarktbelange bei der Entscheidung über Einwanderungsgenehmigungen stärker Beachtung finden. Dies wird die Wohlfahrtsvorteile durch Zuwanderung weiter vergrößern und ist ein wichtiges Fundament für eine noch größere Akzeptanz der Migranten in unserer Gesellschaft.

JEL-Codes: F22, J21, J61

Schlagworte: Zuwanderungspolitik, Arbeitsmigration, Integration, Ungleichheit,
Auswahlverfahren für Zuwanderer, Punktesystem, Demografischer Wandel

Kontaktadresse:

Holger Hinte
IZA
Postfach 7240
D-53072 Bonn
E-Mail: hinte@iza.org

^{*} Beitrag für A. Heinz, H. Kluge et al. (Hrsg.), Migration und Integration – Wo stehen wir in Deutschland? Frankfurt/Main: Campus, 2012 (in Vorbereitung).

Die öffentliche Debatte um Zuwanderung und Integration wird auch heute, ein halbes Jahrhundert nach dem Beginn der neueren Immigrationsgeschichte der Bundesrepublik, noch oft unsachlich geführt. Über die durchweg positiven Erfahrungen mit den ökonomischen Zusammenhängen von Migration, Arbeitsmarkt und Sozialstaat ist zu wenig allgemein bekannt. Darüber wird zu wenig in den Medien berichtet und die Politik diskutiert die Sachverhalte nicht offen und selbstbewusst genug. Wohlfeile Thesen zur „gescheiterten“ Zuwandererintegration oder gar zur Notwendigkeit eines Zuwanderungsstopps finden dagegen bemerkenswerte Aufmerksamkeit. Solche Thesen appellieren an unterschwellige wirtschaftliche Verdrängungsängste, an Überfremdungsgefühle und Vorurteile, gegen die eine sachliche Argumentation einen schweren Stand hat, auch wenn die Irrtümer oder die Verdrehung von Tatsachen mitunter nur allzu offensichtlich sind.

Gleichzeitig ist vielen Menschen eine dezidiert ökonomische Betrachtung von Zuwanderung suspekt: Eine solche Sichtweise ignoriert die humanitäre Dimension des Wanderungsgeschehens und reduziert die Zuwanderer auf ihren Nutzen als Arbeitskraft. In dieser Perspektive erscheint die Forderung nach einer expliziten „Auswahl“ von Zuwanderern und klaren Integrationsanforderungen zumindest anrühlich. Der von anderer Seite verlangte Zuwanderungsstopp wird so schnell zum Generalverdacht gegen eine aktiv steuernde Zuwanderungspolitik. Dies ignoriert, dass es durchaus auch gute Gründe für eine Begrenzung von Zuwanderung geben kann, die man sorgfältig und transparent abwägen muss.

Genau hier muss deshalb angesetzt werden: Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklungen sind wir auch auf eine moderate Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte angewiesen, um das Niveau von Wohlstand und sozialer Sicherung aufrechterhalten zu können. Die dazu erforderliche Neubesinnung der Zuwanderungs- und Integrationspolitik muss die Gesellschaft „mitnehmen“ – sie darf sie, noch dazu angesichts vieler Versäumnisse in der Vergangenheit, nicht durch einen bloß unzureichend kommunizierten Paradigmenwechsel überfordern. Wenn die jüngere, unnötig aufgeregte Integrationsdebatte eines gezeigt hat, dann dies: Es bedarf einer sachlichen Aufklärung über grundlegende Zusammenhänge von Demografie, Zuwanderung und Wirtschaft, über Integrationserfolge und Wege zur Überwindung unstrittig noch vorhandener Defizite.

Dabei kann und muss dreierlei verdeutlicht werden: (1) Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte bringt generell klare ökonomische Vorteile. (2) Obwohl in Deutschland bislang eher passiv hingenommen denn aktiv gestaltet, fällt auch die Bilanz für die jüngere deutsche Zuwanderungsgeschichte per Saldo günstig aus. (3) Wir haben es selbst in der Hand, mit den Mitteln einer aktiven und dabei steuernden Zuwanderungspolitik dafür zu sorgen, dass künftig die Arbeitsmarktbelange bei der Entscheidung über Einwanderungsgenehmigungen stärker Beachtung finden. Dies wird die Wohlfahrtsvorteile durch Zuwanderung weiter vergrößern und ist ein wichtiges Fundament für eine noch größere Akzeptanz der Migranten in unserer Gesellschaft.

Mit Blick auf die erheblichen demografischen Herausforderungen – vom Fachkräftemangel über die Alterung des Erwerbspersonenreservoirs bis hin zu den Finanzierungsrisiken der sozialen Sicherungssysteme – muss das „Versteckspiel mit der Wirklichkeit“ dringend ein Ende haben. Deutschland benötigt neben einer systematischen Nutzung vorhandener Potenziale (vor allem von Frauen, Älteren und bereits hier lebenden Migranten) auch eine Kurskorrektur in seiner Zuwanderungspolitik und sollte endlich zu einem selbstbewussten und unaufgeregten Umgang mit den Themen Zuwanderung und Integration finden.

Der vorliegende Beitrag plädiert in diesem Sinne für ein klares Primat einer ökonomischen Begründung von Zuwanderung (vgl. dazu auch Hinte und Zimmermann, 2010a). Es versteht sich von selbst, dass die Belange der sozialen Integration dabei nicht ausgeblendet werden dürfen und humanitäre Zuwanderungskanäle ihre eigenen Begründungen haben. Schon der Blick auf die Erfahrungen anderer Zuwanderungsländer zeigt jedoch, dass der Integrationserfolg in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der geeigneten Auswahl der Zuwanderer steht. Viele Vorbehalte gegen Zuwanderung speisen sich aus einer vorurteilsbehafteten und von Missverständnissen geprägten Sicht auf die wirtschaftlichen Zusammenhänge, die es zu korrigieren gilt. Im Folgenden werden deshalb fünf verbreitete Thesen einem nüchternen Faktencheck unterzogen.

These 1: Gering qualifizierte Zuwanderung war in den 1960er Jahren gut für die deutsche Wirtschaft, aber heute ist gar keine Zuwanderung mehr nötig

Gastarbeiter waren lange Zeit prägend für das deutsche Bild und das Verständnis von Zuwanderung. Sie sind es in vielerlei Hinsicht auch heute noch. In der wirtschaftlichen Aufschwungphase der 1960er Jahre benötigte Deutschland überwiegend gering qualifizierte Arbeiter, um das Wirtschaftswunder andauern zu lassen. Die angeworbenen Gastarbeiter wiederum sahen die Möglichkeit, in einem überschaubaren Zeitraum „gutes Geld“ im Ausland zu verdienen, aber danach in ihr Heimatland zurückzukehren. Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Krisen und der steigenden Arbeitslosigkeit zu Beginn der 1970er Jahre wurde dann im Jahr 1973 ein „Anwerbestopp“ verhängt, der noch heute gilt. Genau dieser Politikwechsel hat dazu geführt, dass aus ursprünglichen Gastarbeitern dauerhafte Zuwanderer geworden sind, die angesichts des Anwerbestopps bei einer Ausreise nicht mehr hätten nach Deutschland zurückkehren können.

Die deutsche Wirtschaft hat von den Gastarbeitern zweifelsohne profitiert. Die gegenwärtige und für die nächsten Jahre zu erwartende Situation ist durchaus mit der der 1960er Jahre vergleichbar – allerdings unter ganz anderen Vorzeichen. Es droht heute keine Knappheit an gering qualifizierter Arbeit mehr, sondern gut ausgebildete Arbeitnehmer werden zum knappen Gut. Der demografische Wandel und der damit

einhergehende Fachkräftemangel sind immer deutlicher erkennbar. Dabei geht es nicht nur darum, dass künftig weniger Nachwuchskräfte zur Verfügung stehen werden. Es geht vor allem um die Auswirkungen der sich ändernden Altersstruktur unserer Gesellschaft. Wenn der Anteil der Jungen in einer Gesellschaft kontinuierlich abnimmt, fehlen nicht nur die Beitragszahler für unsere sozialen Sicherungssysteme, sondern es gehen insgesamt Dynamik und Innovationskraft verloren.

Als weiterer wichtiger Faktor tritt der in den letzten Jahrzehnten immer weiter beschleunigte technische und technologische Wandel hinzu. Während dieser Prozess in früheren Zeiten mit einer steigenden Nachfrage nach gering qualifizierter Arbeit einherging (vgl. Chiswick, 2009), verlagert sich heute die Nachfrage in den Industriestaaten von geringer zu höher qualifizierter Arbeit (vgl. Berman et al., 1998). Dies betrifft Deutschland selbstverständlich ebenfalls (vgl. Spitz-Oener, 2006).

Der demografische und technologische Wandel wirkt sich jedoch keineswegs nur auf den Bereich der akademischen Qualifikation aus, sondern auch auf den Bereich der mittleren Qualifikationsstufen. Das heißt, es wird nicht nur einen Mangel an Ärzten und Ingenieuren, sondern auch einen Mangel an qualifizierten Pflegekräften und Facharbeitern geben. Noch fällt es zwar schwer, den konkreten Bedarf exakt zu beziffern, aber die demografische Entwicklung spricht eine klare Sprache: Bis 2020 wird beispielsweise die Schülerzahl in Deutschland um mehr als 10 Prozent abnehmen.

Deutschland ist deshalb gut beraten, wenn es rasch eine Kurskorrektur in seiner Zuwanderungspolitik vornimmt. Wir brauchen dringend eine quantitative und vor allem qualifikatorische Steuerung des Zuzugs von Arbeitskräften und ihrer Familien. Statt es dem Zufall zu überlassen, welche Zuwanderer wann ins Land kommen, sollten wir mit einem intelligenten Mechanismus dafür sorgen, dass bevorzugt qualifizierte Zuwanderer zu uns kommen und die Einreise geringer qualifizierter Migranten erschwert wird. Aus Gründen der Berechenbarkeit des Verfahrens sollte zugleich eine jährliche Höchstzahl von Einreisegenehmigungen bestimmt werden. Das steigert auch die Akzeptanz von Zuwanderung und Zuwanderern in der Gesellschaft (siehe auch These 4).

Eine neue Zuwanderungspolitik muss auch Rücksicht auf das geänderte Wanderungsverhalten nehmen. Menschen sind heute zu größerer Mobilität bereit als früher, und sie wandern weiter, wenn es ihre Lebensplanung als sinnvoll erscheinen lässt. War früher das Bild des Gastarbeiters, der bleibt oder vielleicht endgültig in sein Heimatland zurückkehrt, durchaus passend und prägend, so vollziehen sich die heutigen, weltweiten Wanderungsströme komplexer: Zirkuläre Migration und Kettenmigration gewinnen immer weiter an Bedeutung. Trotz ihrer positiven Effekte in Sinne einer besseren Ressourcenallokation der Wirtschaft gibt es zahlreiche Beispiele für Politikmaßnahmen, die eine zirkuläre Migration unterbinden sollen.

Nicht selten bewirken diese Initiativen jedoch das Gegenteil der beabsichtigten Effekte (vgl. Constant und Zimmermann, 2011b). So haben z.B. die verschärften Kon-

trollen an der Grenze der Vereinigten Staaten und Mexiko dazu geführt, dass sich die durchschnittliche Aufenthaltsdauer der mexikanischen Einwanderer ohne Arbeitserlaubnis in den USA erheblich verlängert hat und immer mehr Migranten ihre Familien mitbringen oder nachholen. Ähnliche Erfahrungen machte Deutschland mit dem Anwerbestopp 1973 (vgl. Zimmermann, 1995): Der Bestand türkischer und jugoslawischer Zuwanderer nahm danach dennoch beständig zu, während faktisch nur ein sehr geringer Nettozustrom anderer Gastarbeitergruppen stattfand, obwohl sie als Mitglieder der Europäischen Union keinen Zugangsbeschränkungen am Arbeitsmarkt unterlagen. Daraus kann man lernen, dass Behinderungen der Arbeitsmigration zur Umgehung durch vermehrte Familienzusammenführung und das Ausbleiben von Rückkehrmigration führen. Die am Arbeitsmarkt orientierten Migranten bleiben im Land, das sie andernfalls womöglich verlassen hätten, weil sie keine gesicherte Option auf eine Rückkehr ins Einwanderungsland haben.

Von Bedeutung ist ferner, dass geringer qualifizierte Migranten deutlich stärker dazu tendieren, im Aufnahmeland zu bleiben (vgl. Chiswick, 2009). Das höhere Lohnniveau, die besseren Bildungsperspektiven für ihre Kinder und die liberalen Gesellschaftsformen sind Faktoren, die dieses Phänomen begünstigen. Falls die Gastarbeiter doch in ihr Herkunftsland zurückkehren, wandern sie anschließend häufig erneut in das Aufnahmeland zurück. Auf diese Weise sind in Deutschland mehr als 60 Prozent der früheren Gastarbeiter zu zirkulären Migranten geworden (vgl. Constant und Zimmermann, 2011b). Eine moderne Zuwanderungspolitik sollte die nötigen Freiräume für Weiter- und Rückwanderung ohne Gefährdung des Aufenthaltsstatus schaffen. Das gilt umso mehr, als sich gerade qualifizierte Zuwanderer sonst kaum für das eigene Land gewinnen lassen.

These 2: Zuwanderung bringt Ungleichheit, erzeugt Arbeitslosigkeit und sorgt für geringere Einkommen

Eines der besonders häufig vorgebrachten Argumente gegen Zuwanderung stellt auf die angeblich negativen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt ab. Die Beschäftigung von Einheimischen werde durch Zuwanderer gefährdet, oder aber hohe Ausländerarbeitslosigkeit Sorge für eine erhebliche Kostenbelastung. Richtig ist daran lediglich, dass in der Tat eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit unter Zuwanderern zu verzeichnen ist. Sie liefert einen deutlichen Hinweis darauf, dass eine arbeitsmarktgerechte Steuerung der Zuwanderung bislang noch nicht hinreichend gelingt. Der genauere Blick auf die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern zeigt jedoch, dass sie fast immer dann problemlos gelingt, wenn eine gute Qualifikation vorhanden ist. In diesem Fall schaffen Zuwanderer Arbeitsplätze statt Einheimische zu verdrängen, und es übersteigen auch die Beiträge der Beschäftigten zu den öffentlichen Haushalten klar die Inanspruchnahme von Sozialleistungen (siehe auch These 3).

Müssen für die Vergangenheit durchaus Fehler beim Management der Zuwanderung konstatiert werden, so dass der ökonomische Nutzen nicht voll zur Entfaltung gekommen ist, so wird die Bedeutung einer richtig organisierten, auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts hin orientierte Zuwanderung künftig erheblich steigen. Eine gezielte Immigration von Fachkräften ist angesichts der sich abzeichnenden demografischen Umwälzungen und des bereits heute spürbaren Mangels an qualifizierten Arbeitskräften wirtschaftlich notwendig und sinnvoll. Mehr qualifizierte Erwerbspersonen sorgen in dieser Konstellation nicht für neue Erwerbslosigkeit, sondern sie tragen dazu bei, Engpässe zu überwinden und die Wirtschaftsleistung zu erhöhen (vgl. Council of Economic Advisers, 2007). Keine dynamische Volkswirtschaft kann „zu viele“ Fachkräfte haben.

Prozesse auf dem Arbeitsmarkt verlaufen äußerst dynamisch im Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage. Es gibt auch keine statische Vorgabe für die richtige Zahl der Arbeitsplätze in einer Volkswirtschaft. Deshalb ist die simplifizierende Rechnung falsch, ein zusätzlich erwerbstätiger Zuwanderer führe unweigerlich zu einem arbeitslosen Einheimischen. Im Gegenteil, es lässt sich generell feststellen, dass ein zusätzlich beschäftigter qualifizierter Zuwanderer auch eine neue Nachfrage nach geringer qualifizierter Arbeit – etwa im Bereich von einfachen Dienstleistungen – erzeugt. Im Umfeld jeder erwerbstätigen Fachkraft entstehen so bis zu drei zusätzliche Arbeitsplätze für Geringqualifizierte. Dies hat wiederum einen Effekt auf das Lohnniveau, das aufgrund der steigenden Nachfrage nach geringer qualifizierter Arbeit dann ebenfalls steigt.¹ Dagegen steigen bei Fachkräftezuwanderung die Löhne der Qualifizierten nicht oder nicht so stark, wie sie bei Fachkräftemangel sonst gestiegen wären. In der Folge verschlechtert sich also die relative Einkommensposition der besser verdienenden Qualifizierten im Vergleich zu den schlechter verdienenden geringer Qualifizierten. Dies bedeutet aber, dass die Einkommensverteilung gleicher wird. Fachkräftezuwanderung führt deshalb letztlich zu mehr Wohlstand und weniger Ungleichheit (vgl. Zimmermann und Kahanec, 2009). Im Übrigen trifft auch der Umkehrschluss zu: Wenn offenen Stellen für Fachkräfte nicht besetzt werden können, entfällt auch die Nachfrage nach geringer qualifizierter Arbeit in ihrem Umfeld und der Druck auf die Löhne der Qualifizierten – der Wohlstand ist geringer und die soziale Ungleichheit höher.

Diese ökonomischen Mechanismen kommen in der öffentlichen Diskussion bislang viel zu kurz. Dabei können sie auch erklären, warum trotz immer noch vorhandener Arbeitslosigkeit eine gezielt auf die Belange der Wirtschaft zugeschnittene Zuwanderung sinnvoll ist (vgl. Zimmermann et al., 2002). In Wirklichkeit beinhaltet nicht etwa eine qualifizierte Zuwanderung sozialen Sprengstoff, sondern es ist gerade umgekehrt: Wenn Fachkräfte nicht ins Land geholt werden, verschlechtert das die Chancen der geringer qualifizierten Menschen weiter. Dann entsteht erst recht eine Zweiklassen-Gesellschaft, in der die einen kaum Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben

¹ So zeigen Berechnungen für die Vereinigten Staaten, dass rund 90 Prozent der Einheimischen einen Lohnanstieg aufgrund von Zuwanderung verzeichnen konnten (vgl. Ottaviano und Peri, 2006a).

und die anderen so stark gesucht sind, dass sie maximale Einkommen und Privilegien einfordern können. In dieser sich öffnenden Schere liegt eine erhebliche gesellschaftspolitische Brisanz.

Die Zuwanderung von Fachkräften ist ein Beitrag zur Entschärfung dieses Problems. Sie stärkt die Innovationsfähigkeit der Gesellschaft, führt zu Wachstum, schafft Arbeitsplätze, statt sie zu vernichten, und sie sorgt damit auch für mehr soziale Gerechtigkeit und mehr ökonomische Gleichheit.

These 3: Zuwanderung belastet die öffentlichen Haushalte

In der öffentlichen Debatte kursiert häufig das Bild, dass Zuwanderung eine Belastung für die öffentlichen Haushalte darstellt. Dies äußert sich etwa in der Befürchtung einer „Zuwanderung in die Sozialsysteme“ oder eines „Wohlfahrtstourismus“. Zuwanderer finden demnach in erster Linie aufgrund der vergleichsweise hohen Transferansprüche und der relativ komfortablen Ausgestaltung der sozialen Grundversicherung ihren Weg nach Deutschland. Weiterhin wird in diesem Zusammenhang die offensichtlich nachteilige Arbeitsmarktintegration vieler ehemaliger Gastarbeiter, ihrer Familienangehörigen und Nachkommen als Argument angeführt.

Empirische Befunde widersprechen diesem verbreiteten Bild entschieden. So zeigt eine mit wissenschaftlicher Akribie vorgenommene Bilanz des Beitrages der ausländischen Bevölkerung in Deutschland zu den öffentlichen Haushalten am Beispiel des Jahres 2004, dass die aus Steuern und Sozialabgaben von Ausländern resultierenden Staatseinnahmen die Transferausgaben an Ausländer deutlich übersteigen (vgl. Bonin, 2006). Der Überschuss beträgt rund 2.000 Euro pro Person, was hochgerechnet auf die ausländische Wohnbevölkerung jährlich 14,1 Milliarden Euro entspricht. Dass der durchschnittliche Finanzierungsbeitrag der Ausländer geringer als derjenige der deutschen Bevölkerung ausfällt (ca. 3.400 Euro pro Kopf) zeigt, dass hier noch „Luft nach oben“ besteht. Es ändert aber nichts an der Tatsache an sich: Zuwanderer sind keine Kostenbelastung für die Gesellschaft, sondern sie tragen im Gegenteil nicht unerheblich zur fiskalischen Entlastung bei. Eine Hauptursache des positiven Beitrags der Ausländer liegt in der vergleichsweise günstigeren Altersstruktur dieser Bevölkerungsgruppe, in der Jahrgänge im Erwerbsalter stärker als in der einheimischen Bevölkerung repräsentiert sind. Die wissenschaftlichen Berechnungen unterstreichen, dass sich die Bilanz der Ausländer durch eine bessere Arbeitsmarktintegration noch deutlich steigern ließe.

Untersuchungen über die Inanspruchnahme von Leistungen des Wohlfahrtsstaates (vgl. Riphahn, 2004; Kahanec und Zimmermann, 2010; Giulietti et al., 2011) zeigen allerdings, dass die Inanspruchnahmeraten der Migranten über denen der Einheimischen liegen. So ist die gemessene Arbeitslosigkeit unter Ausländern in Deutschland typischerweise etwa doppelt so hoch wie unter Deutschen. Allerdings muss dabei berücksichtigt werden, dass dafür unterschiedliche Risikofaktoren zwischen beiden

Bevölkerungsgruppen verantwortlich sind. Berücksichtigt man etwa die Faktoren Alter, Geschlecht, Ausbildung, Berufsgruppen und Berufserfahrung, so stellt man leicht fest, dass die Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme von Leistungen des Wohlfahrtsstaates bei Deutschen größer ist als bei sonst gleichen Ausländern.

Das Bild des „Wohlfahrtstourismus“ lässt sich auf Grundlage dieser Analysen also nicht bestätigen. Auch Untersuchungen der Wanderungsströme nach der Osterweiterung der EU in den Jahren 2004 und 2007 widerlegen diese These (vgl. Kahanec und Zimmermann, 2009; Giulietti, et al., 2011). Im Vorfeld der Erweiterung wurden vielerorts derartige Sorgen geäußert, aber die Zwischenbilanz zeigt, dass Zuwanderer keineswegs häufiger sozialstaatliche Leistungen in Anspruch genommen haben als Einheimische. Stattdessen gibt es Hinweise auf einen Rückgang der Ungleichheit bei den Einkommen in den alten EU-Staaten durch die Zuwanderung von Qualifizierten aus den Beitrittsländern.

So haben etwa die Arbeitsmärkte und Staatshaushalte Großbritanniens und Schwedens besonders davon profitiert, dass beide Staaten schon frühzeitig die Freizügigkeit für die neuen EU-Bürger aus Osteuropa verwirklicht haben. Belege für eine Verdrängung von einheimischer Beschäftigung durch Zuwanderer oder für einen Rückgang des Lohnniveaus gibt es in diesen Ländern jedenfalls nicht. Im Ergebnis muss vielmehr der deutschen Abschottungspolitik, die die volle Freizügigkeit erst Mitte 2011 realisiert hat, ein schlechtes Zeugnis ausgestellt werden (vgl. Rinne und Zimmermann, 2009). Wanderungswillige qualifizierte Osteuropäer haben sich in Ermangelung eines adäquaten deutschen Angebots für andere Länder entschieden und tragen nun dort zum Wohlstand bei, während sie uns fehlen. Die deutsche Wirtschaft wird erhebliche Anstrengungen unternehmen müssen, um das Bild eines abweisenden Staates zu korrigieren und von der Freizügigkeit dringend benötigter Fachkräfte aus Osteuropa zu profitieren.

These 4: Eine aktive Auswahl von Zuwanderern ist unfair und bürokratisch aufwendig

Die deutsche Zuwanderungsgeschichte zeigt, dass mit den Mitteln einer aktiven Auswahl von Migrant*innen der wohlfahrtsstiftende Nutzen der Zuwanderung systematisch weiter vergrößert werden könnte. Gegen eine solche steuernde Zuwanderungspolitik werden dennoch oft Argumente vorgebracht, die weniger auf der sachlichen, denn auf der emotionalen Ebene angesiedelt sind. Auf der einen Seite ist die Rede vom Vorrang der Vermittlung einheimischer Arbeitsuchender in Beschäftigung und der Abwegigkeit von Zuwanderung angesichts hoher Arbeitslosigkeit (siehe auch These 2). Von anderer Seite wird eingewandt, dass eine solche bewusste Steuerung der Zuwanderung elitär, unfair, ja diskriminierend sei und unnötige bürokratische Hürden aufbaue.

Dies ist angesichts der jahrzehntelangen Weigerung, den Status Deutschlands als Einwanderungsland zur Kenntnis zu nehmen und eine bedarfsorientierte Zuwanderungspolitik zu betreiben, zwar nicht weiter überraschend, sorgt aber leider dafür, dass die Politik den immer dringender nötigen Kurswechsel wider besseren Wissens verschleppt – angeblich, um die deutsche Gesellschaft nicht zu „überfordern“. Dabei hat erst im Frühjahr 2011 das „Migrationsbarometer“ des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration plausibel aufgeschlüsselt, dass die Bürger einer Strategie zur gezielten Gewinnung ausländischer Fachkräfte sehr wohl mehrheitlich zustimmen (vgl. Sachverständigenrat, 2011).

Die deutsche Zuwanderungspolitik benötigt in der Tat dringend ein ökonomisches Profil. Angesichts des demografischen und strukturellen Wandels, der sich stetig und mit zunehmender Geschwindigkeit vollzieht, muss sich Deutschland endlich zu aktivem Handeln entschließen, anstatt Zuwanderung weiterhin nur passiv hinzunehmen. Es ist weder zu erkennen, warum ein intelligentes Auswahlssystem unfair und zu kompliziert sein sollte, noch sind die Vorbehalte angemessen, damit finde zusätzliche „Einwanderung in die Sozialsysteme“ statt. In Wirklichkeit ist das exakte Gegenteil richtig: Erst mit den Mitteln eines kombinierten Auswahl- und Quotierungssystems gelingt eine verlässliche Dosierung der Zuwanderung je nach Bedarf, die zugleich die beste Voraussetzung auch für den gesellschaftlichen Integrationserfolg darstellt. Eine Auswahl unter interessierten Zuwanderern anzustreben, heißt nicht, die Grenzen beliebig zu öffnen, sondern – anders als heute – flexibel festzulegende Höchstkontingente vorzugeben, die zu Beginn auch bewusst niedrig angesetzt werden können, um zunächst Erfahrungen zu sammeln. Und es bedeutet, von Anfang an klare „Spielregeln“ für die Teilhabe an Wirtschaft und Gesellschaft im Sinne eines Integrationsvertrags aufzustellen. Das ist allemal ein faireres und weniger diskriminierendes Prinzip als die gegenwärtige Konstellation, in der viele Zuwanderer schon an der mangelnden Anerkennung ihrer mitgebrachten Berufsabschlüsse scheitern.

Die gezielte Steuerung von Zuwanderung vermeidet einen Verdrängungseffekt auf dem Arbeitsmarkt, fördert den Mittelstand und schafft neue Beschäftigungschancen für heute Arbeitslose. Zudem bietet ein solches System ein flexibles Instrumentarium, um jederzeit auf Bedarfsschwankungen und veränderte Rahmenbedingungen zu reagieren. Obgleich der gesamtwirtschaftliche Nutzen von Zuwanderung schon heute beachtlich ist, lässt er sich gerade durch ein derartiges Auswahlssystem weiter steigern. Schließlich ist ein Punktesystem ein im Vergleich zum bestehenden Regelwerk unbürokratisches und transparentes Auswahlverfahren, das ein Höchstmaß an Verlässlichkeit und Berechenbarkeit schafft.

Traditionelle Einwanderungsländer wie Australien und Kanada verfügen über einen großen Erfahrungsschatz bei der Strukturierung und kontinuierlichen bedarfsorientierten Anpassung von Punktesystemen für Zuwanderer. Neben den klassischen Einwanderungsländern geht inzwischen auch eine wachsende Zahl von EU-Staaten dazu über, die eigenen volkswirtschaftlichen Interessen stärker in den Fokus ihrer Zuwanderungspolitik zu rücken und sich dabei auch die Vorteile von Auswahlssystemen für

Zuwanderer zunutze zu machen (z.B. Großbritannien und Österreich). Deutschland steht also in dieser Hinsicht vor einem nicht unerheblichen Nachholbedarf, den es mit Blick auf den sich künftig verschärfenden Wettbewerb um Fachkräfte aufzuholen gilt.

Im Übrigen sprechen auch die Erfahrungen der Vereinigten Staaten mit einem Auswahlssystem, das die Qualifikation der Antragsteller in den Mittelpunkt stellt, eine deutliche Sprache (vgl. Chiswick, 2009): In diesem System hat sich die ethnische Vielfalt der Zuwanderer im Vergleich zu früheren Jahren erhöht. In einem diskriminierenden System würde sicherlich ein anderes Ergebnis resultieren.

Auch für Deutschland drängt sich ein kombiniertes Quoten- und Punktesystem förmlich auf (vgl. Hinte und Zimmermann, 2010a, 2010b). Im Kern geht es darum, die Weichen für eine transparente, nach außen offensiv um Zuwanderer werbende und nach innen sachlich die Relevanz ökonomischer Kriterien für die erfolgreiche soziale Integration kommunizierende Zuwanderungspolitik zu stellen. Denn mit Hilfe einer solchen Politik, die die wirtschaftlichen Interessen Deutschlands in den Mittelpunkt rückt und von Denkfehlern der Vergangenheit abrückt, lassen sich Wohlfahrtsgewinne und Integrationsvorteile für alle erzielen.

These 5: Erfolgreiche Integration setzt eine vollständige Anpassung an die Aufnahmegesellschaft voraus

In der öffentlichen Debatte sind immer wieder Stimmen zu vernehmen, die eine (vollständige) Anpassung der Zuwanderer an die deutsche Kultur und Gesellschaft verlangen. Nicht selten wird in diesem Zusammenhang das Bild einer Parallelgesellschaft gezeichnet, die sich zu entwickeln drohe oder sogar bereits entstanden sei. Einer sachlichen Überprüfung und wissenschaftlichen Untersuchung halten diese Argumente allerdings nicht stand.

Der Integrationsprozess von Zuwanderern in Deutschland ist Gegenstand einer Reihe von ökonomischen und sozialwissenschaftlichen Studien (für eine Übersicht vgl. Rinne et al., 2011). In diesen Untersuchungen wird der Integrationsprozess von Immigranten in Deutschland anhand des Grades verdeutlicht, mit dem die Identifikation mit dem Aufnahmeland zunimmt. Mit dem Eintreffen im Bestimmungsland werden Zuwanderer mit gesellschaftlichen und kulturellen Normen konfrontiert, die von der Kultur ihres Heimatlandes abweichen. In der neuen Heimat hat dies auch potenziell Auswirkungen auf das ursprüngliche Zugehörigkeitsempfinden zum Herkunftsland. Im Extremfall wird dabei die Identifikation mit der Ursprungskultur vollständig aufgegeben oder eine Bindung an die Kultur und Gesellschaft des Aufnahmelandes bleibt restlos aus. Dazwischen sind weitere Abstufungen der Identitätsfindung von Immigranten denkbar. Insgesamt lassen sich vier Zustände unterscheiden: Assimilation, Integration, Marginalisierung und Separierung (vgl. Constant et al., 2009). Der Zustand der „Assimilation“ entspricht einer starken Verbundenheit mit dem Auf-

nahmeland bei gleichzeitig nur noch schwacher Bindung an das Herkunftsland und kommt damit der Forderung nach (vollständiger) Anpassung der Zuwanderer sehr nah. Integration kombiniert die Bewahrung der Kultur des Herkunftslandes mit der gleichzeitigen Identifikation mit der Kultur des Ziellandes. Separierung impliziert die Verweigerung jeder Form der Integration und eine Fokussierung auf die Heimatidentität. Marginalisierung erfasst den Zustand, in dem der Bezug zu beiden Kulturen fehlt.

Eine Untersuchung des kulturellen Integrationsprozesses von Zuwanderern in Deutschland zeigt (vgl. Constant et al., 2011), dass sowohl zwischen Zuwanderern und Einheimischen als auch zwischen der ersten und zweiten Generationen von Zuwanderern erhebliche Unterschiede im Ausmaß ihrer Integration existieren, welches zudem nach Herkunft und Geschlecht signifikant unterschiedlich ausfällt. Insbesondere für Zuwanderer der ersten Generation ist eine vollständige Assimilation nur selten anzutreffen, was mit der spezifischen Struktur dieser Personengruppe und den faktisch für sie seinerzeit gar nicht vorhandenen Integrationsangeboten der Gesellschaft zusammenhängt. Es zeigt sich jedoch ebenfalls ein insgesamt klar positiver Trend im Zeitverlauf und über die Generationen von Einwanderern hinweg. Es herrscht kein Mangel an bemerkenswerten Integrationserfolgen und Integrations-Vorbildern.

Dennoch sind Integrationsprobleme auch in der zweiten Zuwanderergeneration nicht zu leugnen, die sich von unterdurchschnittlichen schulischen und Ausbildungserfolgen bis hin zu höherem Arbeitslosigkeitsrisiko ausprägen. Dabei spielt unstreitig auch ein noch zu oft unvollkommener Erwerb deutscher Sprachkenntnisse eine erhebliche Rolle. Hinzu kommen Diskriminierungen, wie sie sich beispielsweise – auch unbewusst – im Umgang mit Bewerbungen von Zuwanderern mit ausländisch klingendem Familiennamen äußern (vgl. Kaas und Manger, 2010). Die oft beklagte defizitäre Integration junger Menschen mit Migrationshintergrund hat eine Fülle sehr unterschiedlicher Ursachen. Forderungen nach „Anpassung“ und „deutscher Leitkultur“ helfen hier wenig weiter, wohl aber können durch Initiativen bereits zur frühkindlichen Integration die Weichen für eine bessere gesellschaftliche Teilhabe gestellt werden.

Wissenschaftliche Untersuchungen haben wiederholt ergeben, dass „Anpassung“ nicht etwa der zentrale Schlüssel zum ökonomischen Erfolg ist, sondern dass der beste Weg dorthin in der gleichberechtigten Integration unter Wahrung der eigenen, besonderen Identität besteht (für eine Übersicht vgl. Constant und Zimmermann, 2011a). Ethnische bzw. kulturelle Vielfalt beinhaltet also ein Potenzial wirtschaftlichen Erfolges, das jedoch noch zu oft verkannt wird. In einer zunehmend globalisierten und hochgradig arbeitsteiligen Gesellschaft stellt das generelle und ethnische Humankapital von Zuwanderern einen ökonomisch wertvollen Faktor dar, der im Aufnahmeland wirtschaftliche Dynamik und Kreativität fördert (vgl. Alesina und La Ferrara, 2005). Zuwanderer besitzen spezielle Fähigkeiten, über die Einheimische nicht verfügen. Die Aktivierung dieser vielfach komplementären Qualifikationen wie

z.B. Problemlösungskompetenzen, Kreativität oder Adaptationsfähigkeit (vgl. Ottaviano und Peri, 2006b) ist die Voraussetzung dafür, dass Wirtschaft und Gesellschaft von Zuwanderung profitieren.

Dennoch hat kulturelle Vielfalt nichts mit Beliebigkeit und Schrankenlosigkeit zu tun. Sie bedeutet kein sprach- und kontaktloses Nebeneinander verschiedener Kulturen. Es ist deshalb richtig, in den Integrationsanstrengungen mehr Wert auf den Erwerb deutscher Sprachkenntnisse zu legen. Generell sollte dabei auf „Fördern“ und „Fordern“ gesetzt werden. Zu einer glaubwürdigen Willkommenskultur gehört nicht, mangelnden Spracherwerb oder vermeintlich defizitären Integrationswillen zu bestrafen, sondern erfolgreiches Lernen und Integrieren entsprechend zu belohnen. Wer derartige Anreize setzt und erbrachte Integrationsleistungen anerkennt, setzt die richtigen Signale. Aber richtige Integrationsanstrengungen müssen auch verlangt werden. Wenn von Anfang an klar ist, wie die Bedingungen lauten, können sie umso leichter eingehalten werden – zum Vorteil aller. Das Leitbild für Zuwanderer sollte ein Bekenntnis zu Demokratie und Grundrechten in Verbindung mit einem Mindestmaß an Spracherwerb sein. Unterhalb dieser Ebene muss kulturelle Vielfalt möglich sein, weil von ihr wichtige Impulse ausgehen.

Die deutsche Diskussion um Migration und Integration wird mit Blick auf die demografischen Veränderungen in naher Zukunft an Intensität noch zunehmen. Auch wenn Zuwanderung kein Allheilmittel zur Bewältigung der Folgen der gesellschaftlichen Alterungsprozesse sein kann, so ist sie doch ein wichtiger Baustein einer Gesamtstrategie zur Linderung der unausweichlichen Anpassungszwänge in Wirtschaft und Gesellschaft. Ein unaufgeregter und selbstbewusster Umgang mit Zuwanderung und Zuwanderern, der Fakten statt Vorbehalte in den Mittelpunkt rückt, steht uns gut an.² In Zukunft wird es sehr darauf ankommen, die „besten Köpfe“ für Deutschland zu gewinnen, statt sie abzuschrecken. Wird mehr Wert auf ein ausreichendes Maß an Qualifikation und eine aktive Steuerung der Zuwanderung gelegt, ist dies zugleich die beste Antwort an die Fraktion derer, die noch nicht verstanden haben, dass sich unsere Gesellschaft mehr denn je für Neues öffnen muss und Zuwanderung uns hilft, die Herausforderungen der Zukunft zu meistern.

² Dabei kann sogar die Bibel eine Richtschnur sein, wie Zimmermann (2011) mit seinen Ausführungen zu 3. Mose 19, 33+34 („... denn ihr seid selbst Fremde in Ägypten gewesen“) verdeutlicht.

Literatur

- Alesina, Alberto und Eliana La Ferrara (2005): Ethnic Diversity and Economic Performance, *Journal of Economic Literature*, 43(3), S. 762-800.
- Berman, Eli, John Bound und Stephen Machin (1998): Implications of Skill-Biased Technological Change: International Evidence, *Quarterly Journal of Economics*, 113(4), S. 1245-1279.
- Bonin, Holger (2006): Der Finanzierungsbeitrag der Ausländer zu den deutschen Staatsfinanzen: Eine Bilanz für 2004, *IZA Discussion Paper No. 2444*.
- Chiswick, Barry R. (2009): Top Ten Myths and Fallacies Regarding Immigration, *IZA Policy Paper No. 12*.
- Constant, Amelie F., Liliya Gataullina und Klaus F. Zimmermann (2009): Ethnosing Immigrants, *Journal of Economic Behavior & Organization*, 69(3), S. 274-287.
- Constant, Amelie F. und Klaus F. Zimmermann (2011a): Migration, Ethnicity and Economic Integration, in: Miroslav N. Jovanovic (Hrg.): *International Handbook of Economic Integration*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 145-168.
- Constant, Amelie F. und Klaus F. Zimmermann (2011b): „Circular and Repeat Migration: Counts of Exits and Years Away from the Host Country“, *Population Research and Policy Review* (im Erscheinen).
- Constant, Amelie F., Olga Nottmeyer und Klaus F. Zimmermann (2011): Cultural Integration in Germany, in: Alberto Bisin, Alan Manning und Thierry Verdier (Hrg.): *Cultural Integration in Europe*, Oxford: Oxford University Press (im Erscheinen).
- Council of Economic Advisers (2007): Immigration's Economic Impact.
- Corrado Giulietti, Martin Guzi, Martin Kahanec und Klaus F. Zimmermann (2011): Unemployment Benefits and Immigration: Evidence from the EU, *International Journal of Manpower* (im Erscheinen).
- Hinte, Holger und Klaus F. Zimmermann (2010a): Mehr ökonomische Rationalität in der Zuwanderungspolitik, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 79(1), S. 85-100.
- Hinte, Holger und Klaus F. Zimmermann (2010b): Agenda Zuwanderung: Zehn-Punkte-Aktionsplan des IZA für gesteuerte Arbeitsmigration und bessere Integration, *IZA Standpunkte Nr. 32*.
- Kaas, Leo und Christian Manger (2010): Ethnic Discrimination in Germany's Labour Market: A Field Experiment, *IZA Discussion Paper Nr. 4741*.
- Kahanec, Martin und Klaus F. Zimmermann (2009): *EU Labor Markets After Post-Enlargement Migration*, Berlin et al.: Springer.
- Kahanec, Martin und Klaus F. Zimmermann (2010): Migration in an Enlarged EU: A Challenging Solution?, in: Filip Keereman und István Pál Székely (Hrsg.), *Five Years of an Enlarged EU - A Positive-sum Game*, Berlin et al.: Springer, S. 63-94.
- Ottaviano, Gianmarco und Giovanni Peri (2006a): Rethinking the Effects of Immigration on Wages, *NBER Working Paper 12497*.
- Ottaviano, Gianmarco und Giovanni Peri (2006b): The Economic Value of Cultural Diversity: Evidence from US Cities, *Journal of Economic Geography*, 6(1), S. 9-44.
- Riphahn, Regina (2004): Immigrant Participation in Social Assistance Programs: Evidence from German Guestworkers, *Applied Economics Quarterly*, 50(4), S. 329-362.
- Rinne, Ulf und Klaus F. Zimmermann (2009): Fünf Jahre EU-Osterweiterung: Schlechte Noten für deutsche Abschottungspolitik, *IZA Standpunkte 14*, Bonn.
- Rinne, Ulf, Simone Schüller und Klaus F. Zimmermann (2011): Ethnische Vielfalt und Arbeitsmarkterfolg, *Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung* (im Erscheinen).

- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2011): Migrationsland 2011. Jahresgutachten 2011 mit Migrationsbarometer. Berlin. http://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2011/04/jg_2011.pdf
- Spitz-Oener, Alexandra (2006): Technical Change, Job Tasks, and Rising Educational Demands: Looking outside the Wage Structure, *Journal of Labor Economics*, 24(2), S. 235-270.
- Zimmermann, Klaus F. (1995): European Migration: Push and Pull, Aufsatz präsentiert auf der World Bank Annual Conference on Development Economics 1994. Supplement to The World Bank Economic Review and The World Bank Research Observer, 10 (1995), 313-342. Wieder abgedruckt in: *International Regional Science Review*, 19 (1996), 95-128 und in Klaus F. Zimmermann und Thomas Bauer (Hrsg.), *The Economics of Migration*, Edward Elgar Publishing Ltd., Cheltenham 2002, Vol. I, Part I, S. 70-99.
- Zimmermann, Klaus F. (2011): Migration und Integration: Deutschland als Einwanderungsland – „... denn ihr seid selbst Fremde in Ägypten gewesen“, *IZA Standpunkte* Nr. 35.
- Zimmermann, Klaus F., Thomas K. Bauer, Holger Bonin, René Fahr und Holger Hinte (2002): *Arbeitskräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit. Ein ökonomisches Zuwanderungskonzept für Deutschland*, Berlin: Springer.
- Zimmermann, Klaus F. und Martin Kahanec (2009): International Migration, Ethnicity and Economic Inequality, in: Salverda, W., B. Nolan und T.M. Smeeding (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, Oxford, S. 455-490.