ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Zimmermann, Klaus F.

Working Paper

Mobilitätspolitik in Europa

IZA Standpunkte, No. 7

Provided in Cooperation with:
IZA – Institute of Labor Economics

Suggested Citation: Zimmermann, Klaus F. (2009) : Mobilitätspolitik in Europa, IZA Standpunkte, No. 7, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/91836

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

STANDPUNKTE

IZA Standpunkte Nr. 7

Mobilitätspolitik in Europa

Klaus F. Zimmermann

April 2009

Forschungsinstitut
zur Zukunft der Arbeit
Institute for the Study
of Labor

Mobilitätspolitik in Europa

Klaus F. Zimmermann
IZA, DIW Berlin und Universität Bonn

IZA Standpunkte Nr. 7
April 2009

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.

IZA Standpunkte Nr. 7
April 2009

ZUSAMMENFASSUNG

Mobilitätspolitik in Europa*

Das Papier erläutert die Bedeutung der Arbeitsmobilität für die Verbesserung der Allokation und der Verteilung der volkswirtschaftlichen Ressourcen. Angesichts eines steigenden Fachkräftemangels bei wachsender Tendenz zur Arbeitslosigkeit unter gering Qualifizierten bleibt neben der Bildungspolitik die Anwerbung internationaler und europäischer Fachkräfte eine zentrale politische Gestaltungsaufgabe für die Zukunft. Zusätzliche Fachkräfte bringen Wohlstand und bauen wirtschaftliche Ungleichheit ab. Die internen europäischen Mobilitätsbarrieren werden schwer zu durchbrechen sein. Eine bessere Transparenz der europäischen Arbeitsmärkte, bessere Sprachkenntnisse und eine Standardisierung der sozialen Sicherungssysteme können die Mobilität stärken. Der Schlüssel zur Mobilität liegt aber bei einer stärkeren Einbindung internationaler Arbeitsmigranten in den europäischen Migrationsprozess, der durch zirkuläre Wanderungen gestärkt werden kann. Die europäische Bluecard und die Öffnung der Arbeitsmärkte für in Europa ausgebildete ausländische Hochschulabsolventen könnten neue Akzente setzen.

JEL-Codes: F22, J15, J16, Z10

Schlagworte: Mobilität, demographischer Wandel, Fachkräftemangel, Arbeitsmigration

Kontaktadresse:

Klaus F. Zimmermann
IZA
P.O. Box 7240
D-53072 Bonn
Germany
E-mail: Zimmermann@iza.org

* Der hier dokumentierte Standpunkt des Autors stellt eine geringfügig veränderte Fassung eines in der Zeitschrift „Wirtschaftspolitische Blätter“ erstmals publizierten Beitrags dar (*Klaus F. Zimmermann, Mobilitätspolitik in Europa, in: Wirtschaftspolitische Blätter 2/2008, S. 199-208*).

1. Einführung

Die globalisierte Welt und die sich abzeichnenden demografischen Verwerfungen verlangen nach einer schnelleren Anpassung der offenen Volkswirtschaften. Wachstum, Wohlstand, Beschäftigung und soziale Sicherung hängen immer mehr davon ab, ob es gelingt, flexibel und innovativ auf neue Herausforderungen zu reagieren. Auf den ersten Blick stellt das besondere Anforderungen an den Faktor Arbeit, der als Träger von Humankapital die zentrale Ressource der Wissensgesellschaft darstellt. Mit der europäischen Integration und insbesondere dem gemeinsamen Euro-Währungsraum sind Wechselkurs und Außenwirtschaftspolitik als Flexibilitätsinstrumente weggefallen. Auch deswegen hat sich die Bedeutung flexibler Arbeitsmärkte verstärkt. Tatsächlich sind sie flexibler geworden, indem sich die Lohnbildung in der europäischen Stagnation diszipliniert hat. Auch sind Sach- und Humankapital ruheloser und schwerer lokal verankerbar geworden. Fachkräfte werden in den entwickelten Wirtschaftsregionen langfristig zum Flaschenhals der Expansion. Humankapitalabsorption durch Ausbildung und Mobilitätspolitik gehört somit zur zentralen Zukunftsaufgabe der Europäischen Union (EU) und seiner Mitgliedsstaaten.

Es gibt keine Hinweise, dass sich die Mobilität der Arbeitskräfte in Europa verstärkt hat. Das Bild eines inflexiblen Europas ist weiterhin prägend für das Selbstverständnis und die Außenwahrnehmung des Kontinents. Die EU versteht sich immer noch als Festung und nicht als Zuwanderungsregion, trotz inzwischen anders lautenden Bemühungen der EU - Kommission für eine europäische "Bluecard". So ist es nicht überraschend, dass die nichteuropäischen Zuwanderer in Europa für den Arbeitsmarkt schlecht mobilisierbar sind und die Leistungsträger eher in die klassischen Einwanderungsländer USA, Kanada und Australien strömen. Die EU-Süd- und Osterweiterungen haben keine wesentlichen Änderungen gebracht. Dennoch halten einige Schlüsselländer für die Migrationsthematik wie Österreich und Deutschland auch EU-intern immer noch an der Festungsideologie fest. Schließlich bleibt die Mobilität auch länderintern oder regional verhalten.

Was sind die empirischen Befunde und die Ursachen für die Immobilität der europäischen Arbeitsbevölkerung? Gibt es eine ökonomische Rationalität für dieses Verhalten? Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für Wohlstand und Verteilung? Welche wirtschafts-, sozial- und arbeitsmarktpolitischen Konzepte lassen sich daraus ableiten? Wir nähern uns der Thematik in den folgenden Schritten: Zunächst klären wir den ökonomischen Rahmen für die Wirkungen von Mobilität auf Allokation und Distribution oder anders ausgedrückt für Wohlfahrt und Gerechtigkeit. Dann fassen wir zusammen, was wir über regionale, zwischenstaatliche und internationale Mobilität in Europa wissen. Danach diskutieren wir mögliche Politikansätze für eine europäische Mobilitätspolitik.

2. Allokation und Distribution oder Wohlfahrt und Gerechtigkeit

Mit Wanderungsbewegungen von Arbeitskräften sind typischerweise allokative, distributive und externe Effekte verbunden (Zimmermann, 2005a). Sie tragen in der Regel zu einem besseren Einsatz der volkswirtschaftlichen Ressourcen bei und führen deshalb zu einer höheren Produktion und zu vermehrtem Wohlstand. Man spricht dabei auch von einer Verbesserung der Allokation oder einer vermehrten gesamtgesellschaftlichen Effizienz. Zuwanderung hilft insbesondere dabei, Ungleichgewichte, die mangels rascher Anpassung der heimischen Produktionsfaktoren bestehen, rascher abzubauen. Die durch neuen Arbeitskräfte ausgelösten Veränderungen in der Struktur der Produktionsfaktoren führen aber auch zu einer Umverteilung in der Entlohnung dieser Faktoren, bei der typischerweise das Kapital gewinnt und Teile der Arbeitnehmer verlieren. Dabei kann es zu Verteilungskonflikten kommen, wenn die Gewerkschaften zuwanderungsbedingte Lohneinbußen oder geringere Lohnerhöhungsspielräume nicht hinzunehmen bereit sind. Zuwanderer können durch ihre finanziellen Beiträge auch soziale Sicherungssysteme stabilisieren oder durch entstehende Arbeitslosigkeit, mitgebrachte

Angehörige oder durch die sie ausgelösten Überlastungen öffentlicher Güter auch Probleme generieren. Es ist deshalb bei der Beurteilung der Chancen und Risiken einer Zuwanderungspolitik sehr auf die Rahmenbedingungen zu achten.

Europa hat insgesamt gesehen zu wenig und nicht zu viel Mobilität. Dies wurde u.a. in Studien von Obstfeld/Peri (1998) und Faini et. al (1997) untersucht. Diese Immobilität kann allerdings auch positive Seiten haben (Zimmermann, 2005a). Firmeninterne und regionale Mobilität kann interregionale oder internationale Migration ersetzen, wenn firmen- oder regionalspezifisches Humankapital eine große Rolle spielt. Dieses Humankapital geht bei einem Wechsel verloren und muss bei einem neuen Arbeitgeber erst wieder aufgebaut werden. Arbeitnehmer schließlich schätzen typischerweise Immobilität, denn sie ermöglicht ihnen eine stabile Einbindung in ihre soziale Netzwerke. Letztlich muss jede Wirtschaft und Gesellschaft nach ihrer Balance zwischen dem Nutzen und den Kosten der Flexibilität suchen. Mobilität kann auch durch Heimarbeit und das Internet ersetzt werden. Noch allerdings erweist sich die Modularisierung von Arbeitsprozessen und ihre Dezentralisierung als schwierig. Dort wo sie sich vollzieht führt sie allerdings zu den gleichen Konsequenzen wie eine normale Arbeitsmigration.

Die Wirkung von Zuwanderung auf die heimische Wirtschaft hängt von deren strukturellen Ausgangsbedingungen und der Zusammensetzung der Zuwanderer ab (Bauer/ Zimmermann, 1997; Kahanec/Zimmermann, 2009). Hier spielen einerseits die Qualifikationsprofile der Migranten und andererseits die Lage der Arbeitsmärkte des Empfängerlandes eine wichtige Rolle. In kleinen offenen Volkswirtschaften wie Österreich werden flexible Kapitalmärkte das Zinsniveau bei Zuwanderung konstant halten. Betrachtet man zunächst die Situation mit einem homogenen Arbeitsmarkt unter Vollbeschäftigung, dann weitet sich die Produktion unter Einsatz der neuen Arbeitskräfte aus. Der Arbeitslohn der einheimischen Arbeitskräfte fällt und Kapital gewinnt im gleichen Ausmaß wie die einheimische Arbeit verliert. Allerdings führt die Produktionsausweitung zu einem Zuwanderungsgewinn: Zieht man vom Wert der Zusatzproduktion die Kosten für die zugewanderten Arbeitskräfte ab, so erhält man den volkswirtschaftlichen Gewinn, der in dieser Situation beim Kapital verbleibt.

An diesem Beispiel wird der Ausgangspunkt für einen möglichen Konflikt zwischen Kapital und Arbeit in der Zuwanderungsdiskussion deutlich. Dies gilt um so mehr, wenn der Arbeitsmarkt durch deutliche Arbeitslosigkeit gekennzeichnet ist und deshalb ein Ungleichgewicht vorliegt. Dann wird sich die Arbeitslosigkeit bei Zuwanderung verstärken, im schlimmsten Fall in Höhe der Zahl der Zuwanderer. Allerdings kann der durch Zuwanderung ausgelöste Wettbewerb auch erstarrte Strukturen aufreißen, gewerkschaftliche Mindestlöhne lockern und Mobilität erhöhen und die Lage am Arbeitsmarkt verbessern. Auch sind die wirtschaftlichen Erfahrungen mit Immigration eher positiv. Das lässt sich dann gut erklären, wenn berücksichtigt wird, dass Zuwanderer häufig Arbeiten annehmen, die Einheimische nicht annehmen wollen oder mangels Qualifikationen nicht annehmen können. Sicherheit gibt es aber darüber nicht, soziale und politische Konflikte könnten so den möglichen wirtschaftlichen Umwälzungen folgen. Diese Betrachtung führt Politiker explizit oder implizit häufig zu der Schlussfolgerung, Zuwanderungen einschränken oder begrenzen zu müssen.

Zu einer ganz anderen Einschätzung gelangt man allerdings, wenn man realistischere Rahmenbedingungen unterstellt: Dazu gehört, dass der Faktor Arbeit in gelernte und ungelernte Arbeitnehmer (Fachkräfte und Ungelernte) aufgeteilt wird. Ferner ist zu beobachten, dass der Arbeitsmarkt für Ungelernte bei zu hohen Löhnen einen Überschuss ausweist, währenddessen der Arbeitsmarkt für Fachkräfte eher durch eine Verknappung gekennzeichnet ist ("Fachkräftemangel"). Die jetzt drei Produktionsfaktoren Kapital, Fachkräfte und Ungelernte sind typischerweise komplementär, denn der vermehrte Einsatz eines Faktors macht die jeweils beiden anderen produktiver und sie werden im Gleichgewicht besser entlohnt. Würde der Fachkräftemangel beseitigt, so wären die Löhne der Fachkräfte niedriger und das Beschäftigungsniveau der Ungelernten höher, möglicherweise stiegen auch deren Löhne, da sie nun relativ knapper geworden sein würden.

Unter dieser Ausgangssituation ist eine Zuwanderung von Fachkräften wirtschaftlich unproblematisch, ja dringend erwünscht. Denn dabei steigt nicht nur die volkswirtschaftliche Effizienz durch eine Zunahme der Profite beim Faktor Kapital, sondern auch die Einkommen der Ungelernten nehmen zu. Gleichzeitig reduziert sich die Ungleichheit. (Kahanec/Zimmermann, 2009, zeigen das im Detail theoretisch und empirisch). Qualifizierte Zuwanderung kann also gleichzeitig zu mehr Gleichheit und größerer Wohlfahrt führen. Umgekehrt ist die Zuwanderung von Ungelernten höchst problematisch, da sie Arbeitslosigkeit und Ungleichheit erhöht.

Betrachten wir den Zustrom von Fachkräften genauer: Sind Fachkräfte knapp oder besteht zumindest ein Arbeitsmarktgleichgewicht, dann führen zusätzliche Fachkräfte zu möglicherweise fallenden Löhnen bei jedenfalls vollständiger Absorption der Zuwanderer in Beschäftigung. Dadurch werden Ungelernte relativ knapper und sie sind deshalb stärker gefragt. Das reduziert ihre Arbeitslosigkeit und stärkt die Tendenz zu höheren Löhnen. Die vermehrte Beschäftigung von Ungelernten führt wiederum zu einer relativen Verknappung von Fachkräften, was deren Nachfrage und schließlich deren Löhne ansteigen lässt, allerdings tendenziell geringer als der vorherige Rückgang. In letzter Konsequenz steigen Beschäftigung und Entlohnung der Ungelernten, währenddessen die Entlohnung der einheimischen Fachkräfte in der Summe sinkt. Daraus folgt auch eine Reduktion der Ungleichheit zwischen Ungelernten und einheimischen Fachkräften.

3. Zuwanderung und Mobilität

Nach ökonomischen Modellen reagiert die Arbeitsmigration stark auf die Unterschiede in der regionalen Wohlfahrt (Zimmermann, 2005b; Bauer/Zimmermann, 1998) . Eine Rolle spielen dabei die Differenzen bei den Einkommen, der Arbeitslosigkeit, den Lebenshaltungskosten, den verfügbaren öffentlichen Gütern und den anderen öffentlichen Transfers. Dagegen stehen die Kosten einer Veränderung, wozu nicht nur monetäre Kosten wie die Umzugskosten und der Einkommensausfall in der Transferperiode gehören, sondern auch psychisch bedingte Kosten, die beispielsweise durch eine Trennung von der Familie und den anderen sozialen Netzwerken in der Ursprungsregion entstehen. Nach dem Humankapitalmodell migrieren ältere Menschen mit geringerer Wahrscheinlichkeit als jüngere, denn ihr erwarteter Nutzen über den Lebenszyklus aus der Wanderung ist geringer. Individuen mit besserer Ausbildung haben eine größere Migrationswahrscheinlichkeit, da sie nicht nur höhere Einkommen erwarten können, sondern auch die Risiken der Wanderung besser abschätzen können, da sie über eine größere Fähigkeit verfügen, die relevanten Informationen zu sammeln und zu verarbeiten. Die Risiken und Kosten der Wanderung wachsen typischerweise mit der Entfernung zum Zielort, auch weil die Informationen über entfernte Arbeitsmärkte schwieriger zu erhalten sind. Migranten bewegen sich ferner im Kontext familiärer und ethnischer Netzwerke. Das führt zu familiären und ethnischen Clustern bei der Migration und bei der Niederlassung im Gastland. Der damit auch mögliche Informationstransfer reduziert Risiko und Kosten der Wanderung und erhöht deshalb die Mobilität.

Die viel beklagte Unbeweglichkeit der Arbeitsmärkte auf der nationalen wie der europäischen Ebene hat eine Fülle von Mikro- und Makroursachen: Die Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit und damit der Doppelverdienerhaushalte macht die Mobilitätsentscheidung komplexer und einen Wechsel deshalb als weniger wahrscheinlich. Die Zunahme von Wohneigentum, die begrenzte Übertragbarkeit von Ansprüchen an das soziale Sicherungssystem, die fehlende Anerkennung von formalen Qualifikationen, die fehlende Innovationsdynamik in Europa, der Rückgang an verfügbaren Jobs wegen des geringen Wirtschaftswachstum, die Alterung der Arbeitsbevölkerung und die fehlende Transparenz in den europäischen Job-Online-Börsen sind in den vergangenen Jahren als Ursachen für die anhaltend schwache Arbeitsmobilität identifiziert worden. Schnellere Züge und preiswertere Fluglinien haben ambivalente Wirkungen, denn sie können Arbeitsplatzwechsel in entferntere Regionen stimulieren, aber auch Pendeln erleichtern und überregionale Präsenz ohne einen solchen Wechsel begünstigen. Die zunehmende Arbeitslosigkeit hat die Verhaftung in lokalen ethnischen

und sozialen Netzwerken stärker werden lassen. Mangelnde Sprachkenntnisse und kulturelle Unterschiede stellen ferner die wirksamsten Hemmnisse für geographische Mobilität in Europa dar.

Will man die Mobilität in Europa messen und analysieren, so stößt man auf eine Reihe von Problemen: Die Mobilität ist gering und deshalb schwierig zu beobachten. Die Makrodaten zur Migration in der Europäischen Union sind unvollständig und widersprüchlich. Der internationale Migrationsprozess ist auf der Mikroebene nur gespalten zu beobachten, die vollzogene Wanderung ist in den Statistiken des Empfängerlandes erfasst, währenddessen die Referenzpopulationen in den Datenerhebungen der Sendeländer stecken. Es fehlt an transnationalen Surveys. Viele Statistiken behandeln Ausländer als Migranten, vernachlässigen dabei Staatsbürgerschaftswechsel, aber schließen Menschen der zweiten Generation mit ausländischem Pass mit ein. Mikroökonomische Migrationsstudien greifen deshalb gerne auf individuell erhobene Migrationsabsichten zurück, die allerdings die tatsächliche Migration überschätzen können.

Trotz dieser Schwierigkeiten konnten Bonin et. al (2008) einige konkrete Angaben zur europäischen Mobilität vorlegen. In den Länder der Europäischen Union (EU) vor der Osterweiterung (EU15), den EU15-Ländern, liegt der Anteil aller im Ausland (EU27 oder nicht EU27) Geborenen an den Erwerbsfähigen bei rund 12.9%, bei den EU12 (den Beitrittsländern) bei 6%. In Kanada ist der Anteil der im Ausland geborenen Erwerbsbevölkerung 18%, in Australien 23% und in den Vereinigten Staaten 12.5%. Die Mobilität zwischen den EU15-Ländern bezogen auf die Bevölkerung des Empfängerlandes liegt bei jährlich 0,1%, währenddessen die interregionale Mobilität in den EU15 - Staaten bei 1% liegt. Diese Zahlen sind niedrig, wenn man sie mit den Vereinigten Staaten von Amerika vergleicht, wo die Mobilitätsrate zwischen den Staaten bei 2% liegt.

Nach der doppelten Osterweiterung der EU im Mai 2004 und Januar 2007 hatten sich insbesondere Deutschland und Österreich entschlossen, die Türen für eine Übergangszeit weitgehend geschlossen zu halten. Dies geschah zur Abwehr von Arbeitslosigkeit und einem befürchteten "Tourismus in den Wohlfahrtsstaat". Dennoch wurden deutliche Zuflüsse an Arbeitsmigration in allen europäischen Ländern aus den Beitrittsstaaten, insbesondere aus Polen, festgestellt (vgl. bsw. für Deutschland Brenke und Zimmermann, 2007). Das besondere Interesse der Forschung konzentrierte sich jedoch auf Schweden, Großbritannien und Ireland, die bereits in der ersten Phase der Osterweiterung weitgehend auf Zugangsbeschränkungen verzichtet hatten. So wie Zaiceva/Zimmermann (2008) die bisherigen Forschungsergebnisse für diese Ländern zusammenfassen, können keine negativen Effekte für den Arbeitsmarkt und keine übermäßigen Eintritte in die Wohlfahrtssysteme festgestellt werden.

4. Wirtschaftspolitische Implikationen

Im Konzept der EU sollen freie Güter- und Faktormärkte die Integration der Wirtschaftsräume in Europa vorantreiben und allen Wachstum und Wohlstand bringen (Zimmermann, 2005a). Von freien Arbeitskräftewanderungen sind dabei die größten Zuwächse zu erwarten, wobei zunächst einige Anpassungskosten nicht von vorneherein auszuschließen sind. Allerdings kommt die Arbeitsmarktintegration und die kontrollierte Öffnung der EU für Fachkräfte von Außen nur zögerlich voran. Aber die Zeit drängt. Die einsetzende demographisch bedingte Schrumpfung und Alterung der europäischen Erwerbsbevölkerungen kontrastiert mit dem steigenden Bedarf an Fachkräften und der vermehrten Freisetzung von Ungelernten aus dem Produktionsprozess. Dies erfordert eine größere Binnenflexibilität der Arbeitskräfte innerhalb Europas und eine baldige Etablierung der EU als ein Bestimmungsort der Zuwanderung an internationalen Fachkräften.

Denn die Welt steht vor einem wachsenden Fachkräftemangel. Langfristig wird er alle Wirtschaftsnationen erfassen und in einem Wettkampf um die besten Köpfe enden. Europa steht vor der Gefahr, sich diesen Wettbewerb aus den hinteren Reihen anzusehen, denn das Umfeld für Arbeitsmigranten muß langfristig bestellt werden. Migration vollzieht sich in Netzwerken und baut auf der sozialen Infrastruktur der Menschen aus den diversen Ethnien auf. In dieses

Netzwerk, das zeigen uns die traditionellen Zuwandererstaaten, muss ständig und mit langer Perspektive investiert werden. Andernfalls kann man nur zurückfallen. Die traditionelle Politik einer "Festung Europa" und auch der zögerlichen Öffnungspolitik der Arbeitsmärkte im Zuge der letzten europäischen Erweiterungen insbesondere durch die deutschen und österreichischen Bundesregierungen haben sich überlebt.

Die EU - Kommission hat dies inzwischen erkannt und plädiert für mehr innereuropäische Mobilität und eine "Bluecard", mit der Europa gezielt hochqualifizierte Fachkräfte anwerben kann. Europa würde damit zum Einwanderungskontinent. Kriterien für die Bereitstellung einer Bluecard sollen sein (i) eine besondere berufliche Qualifikation, (ii) ein Arbeitsvertrag mit einem Unternehmen mit Sitz in der EU und (iii) einem Einkommen mit mindestens dem Dreifachen des nationalen Mindestlohns. Damit sollen die Hochqualifizierten eine Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis erhalten. Die Bluecard soll es seinem Besitzer auch ermöglichen, innerhalb des gesamten Wirtschaftsraumes der EU zu arbeiten. Dies würde die Möglichkeit zu Verstärkung der innereuropäischen Mobilität eröffnen, die wahrscheinlich sonst nur schwer zu erreichen sein wird. Dadurch könnten bei den internationalen Arbeitsmigranten auch zirkuläre Wanderungsprozesse entstehen, die mithelfen würden, lokale Knappheiten am Arbeitsmarkt rascher abzubauen. Dies würde den Weg zu einer europäischen Migrationspolitik frei machen. Denn: In einem Wirtschaftsraum mit Freizügigkeit sind nationale Migrationspolitiken nicht nur überflüssig, sondern schädlich. Es überrascht angesichts der jüngsten europäischen Geschichte der Migrationspolitik allerdings nicht, dass in den Bundesregierungen in Berlin und Wien noch die größten Bedenken gegen die Bluecard vorherrschen.

Dabei lässt sich der volkswirtschaftliche Beitrag von Zuwanderern durch ökonomisch orientierte Zuwanderungsregelungen erheblich steigern (Zimmermann, et. al, 2007; Zimmermann, 2005a). Mit Hilfe flexibel anzupassender Einreisequoten für bestimmte arbeitsmarktnahe Zuwanderergruppen und eines Auswahlsystems anhand von persönlichen Merkmalen der Zuwanderer (Alter, Bildungsstand, Arbeitserfahrung, Sprachkenntnisse, usw.) lassen sich Regelungen finden, die für eine bessere Integrationsfähigkeit der Migranten und einen größeren gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtseffekt sorgen, ohne dass andere Zuwanderungsformen dadurch zwingend eingeschränkt werden müssten. Eine ökonomisch ausgerichtete Zuwanderungspolitik, die überdies die Integration der Menschen nach dem Prinzip des „Förderns und Forderns“ ausrichtet, kann die Handlungsmechanismen durchschaubarer machen, die öffentliche Diskussion versachlichen und die Basis für eine breitere Akzeptanz von Zuwanderung schaffen.

Ohne die Vorgabe einer Höchstzahl von Einreiseerlaubnissen ist ein Auswahlprozess nicht sinnvoll durchzuführen. Hier ist also Spielraum für die Politik, die den Vorgang somit unter Kontrolle hat. Dabei ist eine Orientierung sowohl an langfristigen demographischen Trends als auch eine effiziente Ermittlung des aktuell gegebenen Zuwanderungsbedarfs notwendig. Während der demographisch bedingte Bevölkerungsrückgang und der gesellschaftliche Alterungsprozess eine dauerhafte Zuwanderung geeigneter Personengruppen plausibel machen, lässt sich der aktuelle, für konjunkturelle Schwankungen und kurzfristige Nachfrageengpässe anfällige Arbeitskräftebedarf durch permanente Zuwanderung nicht adäquat decken, da hier zu rasch und zu speziell reagiert werden muss. Dies überfordert die Weitsicht öffentlicher Instanzen und die Reaktionsfähigkeit langfristig orientierter Migranten.

Unterschiedliche kurz- und langfristige Bedarfslagen erfordern eine entsprechend diversifizierte Reaktion der Politik in Form einer Doppelstrategie. Die permanente Zuwanderung lässt sich planvoll über ein „Punktesystem“ nach international bewährten Vorbildern regeln. Innerhalb der Punktevergabe sind Kriterien wie Alter, Bildungsabschlüsse und Arbeitserfahrung oder das Vorliegen eines Arbeitsplatzangebots vorrangig zu gewichten. Unter Integrationsgesichtspunkten sollten vorherige Inlandsaufenthalte, verwandtschaftliche Beziehungen zum Zuwanderungsland, die Mitnahme von Kindern und Sprachkenntnisse

gewichtet werden. Dazu wären angemessene Integrationsangebote bereitzustellen, die sich auf ein „Vertragsverhältnis“ zwischen Zuwanderern und aufnehmender Gesellschaft gründen sollten. Die intelligenteste Form der langfristigen Zuwanderungspolitik ist die Ausbildung qualifizierter Studenten, die nach einem Hochschulabschluss im Land bleiben können, wenn sie einen Arbeitsplatz finden.

Dagegen ist bei temporär einreisenden Arbeitskräfte auf andere Gestaltungselemente Wert zu legen. Lässt man Sonderformen befristeter Immigration etwa von Mitarbeitern multinationaler Unternehmen oder Wissenschaftlern außer Betracht, da sich für sie ohnehin keine ernsthafte Rechtfertigung limitierender staatlicher Eingriffe ergibt, so bleibt als Regelungsaufgabe die bisher eher zufällig bis willkürlich gehandhabte Einreise von Arbeitskräften in Segmente des Arbeitsmarktes mit unzureichendem Arbeitsangebot bestehen.

Mit einem intelligenten Steuerungsmechanismus in Form eines Auktionssystems zur Versteigerung einer begrenzten Zahl zeitlich befristeter Einwanderungs- und Arbeitserlaubnisse an interessierte Unternehmen würde der tatsächliche Bedarf gewissermaßen „automatisch richtig“ abgebildet. Der Markt würde auf dieses Angebot reagieren und durch die Aktivitäten der Unternehmen diejenigen Segmente identifizieren, in denen tatsächlich Knappheit vorliegt. Ein Unternehmen wird nur dann an einer solchen Auktion teilnehmen, wenn der zu erwartende Gewinn aus der Beschäftigung eines Zuwanderers die Kosten der Auktion und der Personalsuche übersteigt. Das wird durchweg nur dann der Fall sein, wenn der Bedarf auf dem einheimischen Arbeitsmarkt nicht gedeckt werden kann. Ein solches Verfahren wäre anderen denkbaren Optionen (Gebührensystem, behördliche Ermessensentscheidung) durch die zielgenaue Verknüpfung von Bedarfsanalyse und Bedarfsdeckung deutlich überlegen. Es lieferte den staatlichen Stellen zudem wertvolle Informationen über existierende Personalengpässe, auf die dann nicht zuletzt bildungspolitisch reagiert werden könnte. Auch die erwirtschafteten Auktionserlöse könnten dem Bildungssystem zur Verfügung gestellt werden.

Über die externe Öffnung der Arbeitsmärkte für Hochqualifizierte hinaus ist es angesichts der geringen Binnenmobilität angebracht, über den Abbau von innereuropäischen Mobilitätsbarrieren nachzudenken. Eine größere Transparenz der europäischen Arbeitsmärkte und ihrer Regulierungen sowie die Portabilität sozialer Sicherungssysteme sind dabei wesentliche Gestaltungsansätze. Längere Ausbildungsphasen im Ausland können wichtige Beiträge zum Abbau kultureller Barrieren und dem Aufbau von Sprachkenntnissen liefern. Englisch als primäre Ausbildungssprache an den Hochschulen könnte die Integration der nationalen Ausbildungssysteme befördern.

5. Fazit

Trotz gegenläufiger Faktoren wie multiplen Berufstätigkeiten von Familien, die Internetarbeit oder firmenspezifischem Humankapital wird der weltweite Fachkräftemangel und die Bedeutung von Mobilität für die Erwerbung und Verbreitung von Humankapital stark zunehmen. Folglich wird Sog und Druck auf das Wanderungsverhalten von Arbeitskräften weiter an Bedeutung bekommen. Insbesondere qualifizierte Zuwanderer (Fachkräfte) helfen typischerweise erheblich mit, Wohlfahrt und Verteilung der aufnehmenden Gesellschaft zu steigern. Europa braucht deshalb offene Arbeitsmärkte, eine aktive internationale Zuwanderungspolitik mithilfe eines Punktesystems und einer "Blue-Card", eine interne Offenheit auch für Nicht-EU-Migranten, eine aktive interne Mobilitätspolitik und verstärkte interkulturelle Integrationsanstrengungen, die die Bewahrung der ethnischen Vielfalt und des ethnischen Kapitals der Migranten sicherstellt. Insbesondere die Regierungen Deutschlands und Österreichs sollten deshalb beginnen, ihre Reserven bezüglich offener Arbeitsmärkte abzubauen.

Literaturverzeichnis

Bauer, T./Zimmermann, K. F. (1997), Integrating the East: The Labor Market Effects of Immigration, in: Black, 269-306.

Bauer, T./Zimmermann, K. F. (1998), Causes of International Migration: A Survey, in: Gorter/Nijkamp/Poot, 95-127.

Black, S. W., Hrsg. (1997), Europe's Economy Looks East-Implications for the EU and Germany, Cambridge.

Bonin, H./Eichhorst, W./Florman, C./Hansen, M. O./Skiöld, L./Stuhler, J./Tatsiramos, K./Thomasen, H./Zimmermann, K. F. (2008), 'Geographic Mobility in the European Union. Optimising its Economic and Social Benefits', Report for the European Commission, mimeo.

Brenke, K./Zimmermann, K. F. (2007), Zuwanderung aus Mittel- und Osteuropa trotz Arbeitsmarktbarrieren deutlich gestiegen, DIW-Wochenbericht 44, 645-653.

Faini, R./Galli, G./Gennar, P./Rossi, F. (1997), An Empirical Puzzle: Falling Migration and Growing Unemployment Differentials Among Italian Regions, European Economic Review 41, 571-579.

Gorter, C./Nijkamp, P./Poot, J., Hrsg. (1998), Crossing Borders. Regional and Urban Perspectives on International Migration, Aldershot.

Kahanec, M./Zimmermann, K. F. (Erscheint 2009), International Migration, Ethnicity and Economic Inequality, in: Salverda/Nolan/Smeeding.

Obstfeld, M./Peri, G. (1998), Regional Non-adjustment and Fiscal Policy, Economic Policy 26, 207-247.

Salverda, W./Nolan, B./Smeeding, T. M., Hrsg. (Erscheint 2009), Oxford Handbook on Economic Inequality, Oxford.

Zaiceva, A./Zimmermann, K. F. (Erscheint 2008), Scale, Diversity and Determinants of Labour Migration in Europe, Oxford Review of Economic Policy 24.

Zimmermann, K. F. (2005a), European Labour Mobility: Challenges and Potentials, De Economist 153, 425-450.

Zimmermann, K. F., Hrsg. (2005b), European Migration: What Do We Know?, Oxford.

Zimmermann, K. F./Bonin, H./Fahr, R./Hinte, H. (2007), Immigration Policy and the Labor Market. The German Experience and Lessons for Europe, Berlin, et al.