

IZA Standpunkte Nr. 66

Freiheit und Bedrängnis: Zuwanderung am Arbeitsmarkt

Klaus F. Zimmermann

März 2014

Freiheit und Bedrängnis: Zuwanderung am Arbeitsmarkt

Klaus F. Zimmermann
IZA und Universität Bonn

IZA Standpunkte Nr. 66
März 2014

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

Freiheit und Bedrängnis: Zuwanderung am Arbeitsmarkt^{*}

Die Nettozuwanderung nach Deutschland ist im Jahre 2013 wieder auf einen Wert gestiegen, den es zuletzt vor über einem Jahrzehnt gegeben hat. Gleichzeitig entwickelt sich aktuell eine besorgte öffentliche Debatte über die sogenannte Wohlfahrtsmigration - dabei wird unterstellt, dass Bürger der EU ihren Aufenthaltsort ohne Arbeitsabsicht zum Zwecke der Ausnutzung von Wohlfahrtsregelungen in ein günstigeres anderes EU-Land verlagern. Ergebnisse empirischer Untersuchungen liefern jedoch keine Belege für diese Sorgen. Die Zuwanderung nach Deutschland schafft wirtschaftliche Chancen und keine Belastungen des Wohlfahrtsstaates, wenn sie aus der Sicht der Anforderungen des Arbeitsmarktes betrieben wird. Der verwirklichte eine Markt in der EU birgt zwar Herausforderungen, kann aber durch überlegte ökonomische Anreizregelungen und in Verbindung mit Mobilitätspartnerschaften mit Drittstaaten zu höherem Wohlstand führen.

JEL-Codes: F22, J21, J61

Schlagworte: Zuwanderungspolitik, Arbeitsmigration, Integration

Kontaktadresse:

Klaus F. Zimmermann
IZA
Postfach 7240
D-53072 Bonn
E-mail: Zimmermann@iza.org

^{*} Ich danke Costanza Biavaschi, Amelie Constant, Alexander DeVivie, Annabelle Krause, Ulf Rinne und Monica Roman für wichtige Diskussionen und Anregungen. Einen breiten Überblick über die Thematik liefert K. F. Zimmermann, The Mobility Challenge for Growth and Integration in Europe, IZA Policy Paper No. 69, 2013. Einige Kapitel des folgenden neuen Migrationshandbuchs dokumentieren wesentliche Befunde hinter den hier aufgestellten Analysen und Thesen: A. Constant, K. F. Zimmermann (Hrsg.), International Handbook on the Economics of Migration, Edward Elgar Publishing Ltd., Cheltenham 2013.

Die letzten Hochrechnungen amtlicher Daten für 2013 am Jahresbeginn 2014 und der Mitte Januar vom Bundeskabinett vorgelegte Migrationsbericht 2012 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge legt offen:¹ Deutschland ist mit 400 Tausend Nettozuwanderern im Jahre 2013 nach netto 369 Tausend Personen im Vorjahr und 279 Tausend in 2011 wieder in den Kreis der Einwanderungsländer zurückgekehrt, den es zuvor über mehr als ein Jahrzehnt verlassen hatte. Die anhaltend starke Wirtschaftskrise in Südeuropa und die neue Arbeitnehmerfreizügigkeit als Folge der Osterweiterung der Europäischen Union (EU) trug dazu erheblich bei. Dabei dominiert Arbeitsmigration das Geschehen. Die meisten Zuwanderer sind Polen, danach kommen Rumänen, Italiener, Ungarn und Spanier. Unter den wichtigen Auswanderergruppen finden sich Menschen mit türkischem Hintergrund. Die Schweiz ist ein weiteres gewichtiges Auswanderungsland. Die Gesichter von Zu- und Abwanderern haben sich also gewaltig verändert.

Mit dem Jahresanfang 2014 beginnt auch die volle Freizügigkeit für Rumänen und Bulgaren am EU Arbeitsmarkt. Wie schon zuvor bei der vollen Freizügigkeit anderer osteuropäischer Beitrittsländer, insbesondere von Polen, setzte zur Jahreswende in Deutschland eine besorgte Debatte über eine mögliche Zuwanderungsflut aus diesen Ländern ein. Der Zustrom aus Rumänien und Bulgarien hält sich aber genauso in Grenzen wie zuvor die Zuwanderung aus Polen und den anderen östlichen Beitrittsländern. Obwohl bereits zuvor möglich, und trotz keiner Änderungen in den Sozialstaatsregelungen, eskalierte im Januar dagegen die öffentliche Debatte um eine Wohlfahrtsmigration, d.h. die Befürchtung einer erheblichen Wanderung von Menschen aus den Beitrittsländern in die sozialen Sicherungssysteme der Aufnahmeländer. Die Auseinandersetzung löste sich rasch von wesentlichen Fakten, die frühzeitig verfügbar waren, und die eine andere Realität als die medial gefühlte dokumentierte.²

Das Schweizer Referendum, das Anfang Februar die Einführung von Höchstquoten an Zuwanderern aus der EU beschloss, brachte eine neue Kategorie in die europäische Diskussion. Jetzt geht es um die Beschränkung von Arbeitsmobilität u.a. aus Deutschland und Italien. Dies kann vorhandene Debatten in vielen Mitgliedsländern, neben Deutschland insbesondere in Großbritannien, Holland, Österreich und Frankreich befeuern, die Mobilität von Arbeitskräften in der EU wieder einzuschränken. Die wachsende Europa-Skepsis in den europäischen

¹ Bundesministerium des Innern, Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung (Migrationsbericht 2012), mimeo., Berlin 2014;
<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/zuwanderung-nach-deutschland-so-hoch-wie-seit-20-jahren-nicht-mehr-a-941853.htm>

² Vgl. u.a. H. Brücker, A. Hauptmann, E. Vallizadeh, Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien vor der Arbeitnehmerfreizügigkeit, Aktuelle Berichte, IAB, Nürnberg, 23. Dezember 2013.

Mitgliedsstaaten³ könnte im Vorfeld der kommenden Europawahlen auf diese Befürchtungen reagieren und den Boden für Rückschritte in der europäischen Integration bereiten.

In einem Interview mit der „Wirtschaftswoche“ hatte ich festgestellt⁴: „Ich fürchte, wir könnten am Beginn einer Degenerierung der EU stehen. Die europäische Idee war, dass nach den Güter- und Kapitalmärkten auch die Arbeitsmärkte zusammen wachsen. Dies geschieht nun zu einer Zeit, in der vermehrt Zuwanderungen in die Wohlfahrtssysteme Europas befürchtet werden. Das verstellt bei vielen Menschen den Blick auf die Vorteile, die entstehen, wenn Menschen kommen, die arbeiten statt Sozialleistungen kassieren zu wollen. Wenn dies zu einer Politik führt, die die Arbeitskräftemobilität wieder einschränkt, schadet das der europäischen Idee. Die EU sollte der Schweiz klar machen, dass es freien Handel und Freizügigkeit von Arbeitskräften nur im Gesamtpaket gibt. Dadurch dürfte den Schweizern bewusst werden, welche Probleme sie sich mit ihrem Beschluss eingehandelt haben. Zudem stiege die Chance auf ein neues Referendum, in dem sich die Schweizer hoffentlich anders entscheiden.“

Die Tugend der Mobilität

Arbeitsmobilität ist für eine funktionierende deutsche Volkswirtschaft wie für den europäischen Wirtschaftsraum wichtig, da sie zu einer optimalen Allokation der Ressourcen wesentlich beiträgt.⁵ Für die Mehrzahl der europäischen ArbeitsökonomInnen sind flexible Arbeitskräfte auch zentral für den einheitlichen Europäischen Binnenmarkt und das Funktionieren der europäischen Wirtschaft wichtig.⁶ Unser Wohlstand beruht im hohen Maße auf der internationalen Arbeitsteilung und einer zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtung. Im Euroraum wuchsen die Arbeitsmärkte zunächst bis zur großen Wirtschaftskrise im Jahre 2008 zusammen, erst seit dieser Rezession entzerrte sich die Arbeitsmarktentwicklung wieder und nahm die traditionell hohen Unterschiede in den Arbeitslosenquoten zwischen den Staaten an.⁷ Die hohen Zuwanderungen aus den Krisenstaaten des

³ Vgl. J. Ritzén, K. F. Zimmermann, C. Wehner, Euroskepticism in the Crisis: More Mood than Economy, IZA Discussion Paper No. 8001, 2014.

⁴ „Das hat mich geschockt“, „Wirtschaftswoche“, 17.2.2014, Nr. 8, S. 37.

⁵ Vgl. K. F. Zimmermann, The Mobility Challenge for Growth and Integration in Europe, IZA Policy Papers No. 69, 2013; K. F. Zimmermann, European Labour Mobility: Challenges and Potentials, *De Economist*, 153 (2005), 425-450; T. Straubhaar; K. F. Zimmermann, Towards a European migration policy, *Population Research and Policy Review* 12 (3), 225-241

⁶ Siehe für einen Survey und die Analyse der Bedeutung flexibler, offener Arbeitsmärkte für den europäischen Wirtschaftsraum A. Krause, U. Rinne, K. F. Zimmermann, How Far are we from a Single European Labor Market?, mimeo., Bonn 2014.

⁷ Siehe A. Krause, U. Rinne, K. F. Zimmermann, How Far are we from a Single European Labor Market?, mimeo., Bonn 2014.

europäischen Südens gerade in den stabilen deutschen Arbeitsmarkt⁸ ist also politisch gewollt, wirtschaftlich vorteilhaft und von der Größenordnung noch eher zu schwach, um zu starken Ausgleichswirkungen zu kommen. Eine Reduktion der Arbeitslosigkeit in den Sendeländern und die ökonomische Unterstützung durch Rücküberweisungen der Migranten sollten die unmittelbare Folge sein und so den europäischen Wirtschaftsraum stabilisieren.

Die europäischen Arbeitsmärkte sind traditionell inflexibel und die Arbeitsmärkte sind zu wenig zusammengewachsen.⁹ Die jährliche zwischenstaatliche Mobilität wurde in der EU auf 1%, in den Vereinigten Staaten von Amerika auf 3% und in Kanada auf 2% geschätzt.¹⁰ Seit der Krise und mit der Osterweiterung der EU hat sich dies geändert.¹¹ Die Vereinigten Staaten von Amerika verloren an Flexibilität und die EU wurde flexibler. Allerdings beruht die erhöhte europäische Flexibilität auf dem Akt der Osterweiterung bzw. wird sehr stark durch eine zirkuläre Mobilität von Migranten bzw. von Bürgern mit Migrationshintergrund getragen. Die zusätzliche Wanderung kommt also von Menschen mit ausländischem Pass, die weiterziehen oder von Individuen, die die Staatsbürgerschaft eines Landes angenommen haben.

Eine andere Frage ist die Rolle von Migration für die ökonomische Gleichheit der Aufnahmegesellschaft. Generell läßt sich nicht feststellen, dass Ungleichheit und die Präsenz von Migranten in den Zuwanderungsländern positiv korrelieren. Das Gegenteil ist der Fall. Das kann zwar nicht vorschnell kausal interpretiert werden. Jedenfalls sind aber die Bedingungen gut, dass die Zuwanderung von Fachkräften, um die es ja bei Arbeitsmigration weitgehend geht, gute Aussichten hat, die ökonomische Ungleichheit im Aufnahmeland abzubauen.¹²

⁸ U. Rinne und K.F. Zimmermann, Another Economic Miracle? The German Labor Market and the Great Recession, *IZA Journal of Labor Policy*, 2012, 1:3; U. Rinne und K.F. Zimmermann, Is Germany the North Star of Labor Market Policy?, *IMF Economic Review*, 2013, 61 (4), 702-729.

⁹ Bonin, H., W. Eichhorst, C. Florman, M. O. Hansen, L. Skiöld, J. Stuhler, K. Tatsiramos, H. Thomasen and K. F. Zimmermann 2008. Geographic Mobility in the European Union: Optimising its Economic and Social Benefits. IZA Research Report No. 19, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn; European Commission 2012, Single Market Act II – Together for New Growth. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2012) 573 final; A. Krause, U. Rinne, K. F. Zimmermann, How Far are we from a Single European Labor Market?, mimeo., Bonn 2014.

¹⁰ Bonin, H., W. Eichhorst, C. Florman, M. O. Hansen, L. Skiöld, J. Stuhler, K. Tatsiramos, H. Thomasen and K. F. Zimmermann 2008. Geographic Mobility in the European Union: Optimising its Economic and Social Benefits. IZA Research Report No. 19, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.

¹¹ Jauer, J., T. Liebig, J.P. Martin, P. A. Puhani, Migration as an Adjustment Mechanism in the Crisis? A Comparison of Europe and the United States, IZA Discussion Paper No. 7921, Bonn, 2014.

¹² M. Kahanec; K. F. Zimmermann, How Skilled Immigration May Improve Economic Equality, *IZA Journal of Migration* 2014, 3:2.

Strukturelle Herausforderungen

Mit dem unvermeidbaren Prozess der Globalisierung wächst auch der Anpassungsdruck durch Wanderungen, insbesondere durch Arbeitsmigration. Dies wird durch den ökonomischen Aufstieg großer Nationen wie der BIC-Staaten (Brasilien, Indien, China) verstärkt. Ihr Eintritt in den Weltmarkt für Arbeitskräfte und Humankapital¹³ verändert das globale Spiel der Nationen und Wirtschaftsräume. Ethnische Diversitäten, wie wir sehen das aktuell an der Ukraine, werden eine immer größere Rolle bei der Gestaltung der Gesellschaft und der Wirtschaft spielen und dabei Herausforderungen und Chancen bringen.

Dazu kommen die demographischen Umwälzungen, global und national in Deutschland. Die deutsche Bevölkerung wird schrumpfen, altern und sich konzentrierter räumlich verteilen.¹⁴ In dem wirtschaftlichen Wandlungsprozess werden Anpassungen notwendig sein, die auch deutliche Veränderungen in den Ausbildungsprofilen und beruflichen Perspektiven einschließen werden. Die nötige höhere Mobilität wird nicht nur durch die heimische Bevölkerung erbracht werden können, sondern dazu werden auch mehr Wanderungen zwischen den europäischen Staaten, aber auch aus Drittstaaten nötig sein. Der Fachkräftemangel wird die Erwerbsgesellschaft auf breiter Front treffen. Nachwuchskräfte werden im Bereich der akademischen und der mittleren Qualifikationsstufen fehlen. So werden nicht nur Ärzte und Ingenieure, sondern auch Pflegekräfte und Facharbeitern fehlen.

Die Lehren der EU-Osterweiterung für Deutschland und mehr

Die deutsche (wie die österreichische) Bundesregierung sah die Osterweiterung zumindest kurzfristig nicht als Chance, sondern als Bedrohung für den eigenen Arbeitsmarkt an. Anders kann nicht verstanden werden, warum sie bis zuletzt die siebenjährige Übergangsfrist Schritt für Schritt voll in Anspruch nahm. Ähnliches galt für die Nachzüglerstaaten Rumänien und Bulgarien, deren volle Freizügigkeit dann folglich erst zum 1. Januar 2014 einsetzte.

¹³ Siehe dazu bsw. die ambitionierte chinesische Humankapitalpolitik analysiert in A. Constant, B. Tien, K. F. Zimmermann, J. Meng, China's Latent Human Capital Investment: Achieving Milestones and Competing for the Top, *Journal of Contemporary China*, 2013, 22 (79), 109-130.

¹⁴ Siehe dazu die Beiträge in dem Sammelband H. Hinte, K. F. Zimmermann (Hrsg.), *Zeitenwende auf dem Arbeitsmarkt. Wie der demografische Wandel die Erwerbsgesellschaft verändert*. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2013.

War angesichts einer heftigen öffentlichen Diskussion vor 2004 noch Vorsicht angeraten, so konnten die Erfahrungen in der Folgezeit diese Zögerlichkeiten nicht ökonomisch begründen.¹⁵ Regelmäßig belegten wissenschaftliche Studien, dass die Staaten, die eine rasch Öffnung ihrer Arbeitsmärkte verfolgten (Irland, Großbritannien), davon Vorteile hatten. Dagegen hatte Deutschland Nachteile.¹⁶ Weder konnte die legale und illegaler Zuwanderung de facto gebremst werden, noch nahm sie überhand. Aber Deutschland verlor die Fachkräfte an England und Irland und musste mit Personen mit geringeren Qualifikationen vorlieb nehmen. Die Folge war, dass Fachkräfte aus Westeuropa mit hohen Löhnen angeworben werden mussten und sich einzelne Verdrängungseffekte für Zuwanderer aus Drittstaaten infolge der geringqualifizierten Ostmigranten abzeichneten.

Zahlreiche weitere Untersuchungen im Auftrag der Europäischen Kommission haben sich mit der Frage beschäftigt, wie sich weitere Arbeitsmarktöffnungen mit osteuropäischen Ländern gestalten könnten. Im Zielbereich waren die sogenannten östlichen Partnerschaftsländer (Eastern Partnership Countries, EaP).¹⁷ Die Deutschland-Studie des Projektes¹⁸ stellte fest, dass die Mehrzahl der Migranten und ihr künftiges Wanderungspotenzial aus der Ukraine stammen. Diese Zuwanderer stehen derzeit ökonomisch tendenziell schlechter da als andere Migrantengruppen in Deutschland; sie haben aber eine hohe Fehlallokation gemessen an ihren Ausbildungsprofilen, die tendenziell hoch sind. Allerdings haben sie und ihre potenziellen Nachrücker Qualifikationen für die Berufsbereiche, in denen künftig in Deutschland Mangel zu erwarten ist. Bereit jetzt hat die deutsche Zuwanderungspolitik die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen erleichtert, was den beobachteten Mismatch reduzieren kann. Es wird abzuwarten sein, ob dies die Integration in den Arbeitsmarkt beschleunigt oder ob die Ausbildung im Sendeland qualitätsmäßig nicht ausreicht.

¹⁵ Vgl. dazu und im folgenden M. Kahanec, K. F. Zimmermann (Hrsg.), *EU Labor Markets after Post-Enlargement Migration*, Springer-Verlag, Berlin, et al. 2009; M. Kahanec, K. F. Zimmermann, *Migration in an Enlarged EU: A Challenging Solution?*, in: F. Keereman, I. Szekely (Hrsg.), *Five Years of an Enlarged EU – A Positive Sum Game*, Springer-Verlag, Berlin, et al. 2010, 63-94, M. Kahanec, K. F. Zimmermann (Hrsg.), *Migration and the Great Recession: Adjustments in the Labor Market of an Enlarged European Community*, erscheint 2014 im Springer-Verlag.

¹⁶ Vgl. K. Brenke, M. Yuksel, K. F. Zimmermann, *The Effects of EU Enlargement and the Temporary Measures on the German Labor Market*, in: M. Kahanec, K. F. Zimmermann (Hrsg.), *EU Labor Markets after Post-Enlargement Migration*, Springer: Berlin, et al. 2009, 111-129.

¹⁷ Armenien, Aserbaidshan, Georgien, Moldawien, Ukraine und Weißrussland. Die Studien für die EU-Kommission unter der Leitung des IZA waren: M. Kahanec, K. F. Zimmermann, L. M. Kureková, C. Biavaschi, *Labour Migration from EaP Countries to the EU-Assessment of Costs and Benefits and Proposals for Better Labour Market Matching Report conducted for the European Commission, IZA Report No. 56*, Bonn 2013; L. Barbone, M. Kahanec, L. M. Kureková, K. F. Zimmermann, *Migration from the Eastern Partnership Countries to the European Union — Options for a Better Future. Report conducted for the European Commission, IZA Report No. 55*, Bonn 2013.

¹⁸ C. Biavaschi, K. F. Zimmermann, *Eastern Partnership Migrants in Germany: Outcomes, Potentials and Challenges*, IZA DP No. 7861, 2013, erscheint in *IZA Journal of European Labor Studies*, 2014.

Die Mär von der Wohlfahrtsmigration

Immer wieder wird in der öffentlichen Diskussion in den Medien behauptet, dass im Zuge der Arbeitsmarktöffnung und der europäischen Integration die sogenannte Wohlfahrtsmigration bedenkliche Züge annimmt oder annehmen könnte. Dabei wird unterstellt, dass Bürger der EU ihren Aufenthaltsort ohne Arbeitsabsicht zum Zwecke der Ausnutzung von Wohlfahrtsregelungen in ein günstigeres anderes EU-Land verlagern. Dies wäre bis zu einer anderen Regelung durch den Europäischen Gerichtshof im herrschenden Rechtsverständnis illegal. Dies schliesst natürlich nicht aus, dass dies in Einzelfällen dennoch passiert, und dass sich diese Einzelfälle auch regional oder in einzelnen Städten konzentrieren können.

Untersuchungen für die Europäische Kommission des IZA haben aber gezeigt, dass von einem europäischen Wohlfahrtstourismus nicht gesprochen werden kann.¹⁹ Weder wurde Schweden als Wohlfahrtsstaat nach einer frühen Ostöffnung zum Ziel solcher Migration, noch gibt es regulär innerhalb der EU über längere Fristen ein zu beobachtendes statistisch relevantes und signifikantes Phänomen. Auch die Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien der letzten Jahre ist weitgehendst durch die (erfolgreiche) Absicht der Arbeitsaufnahme gekennzeichnet. Arbeitslosigkeit und Sozialstaatsmaßnahmen liegen bei dieser Ländergruppe deutlich unter denen der Migranten allgemein und häufig auch der Deutschen.²⁰

Anekdotisch kann ich anmerken: Ich habe mich anlässlich eines großen IZA-Workshops zur Migration aus Südosteuropa im November 2013 in Bukarest über die dortige Auswanderungsproblematik informiert. Dort beklagt man einen massiven Braindrain, insbesondere an jungen Ärzten, die pikanterweise zu vielen hunderten vor allem in Länder wie Deutschland und Großbritannien ausreisen, die sich gleichzeitig über Sozialstaatsmigration beklagen.

¹⁹ C. Giulietti, J. Wahba, Welfare Migration, in: A. Constant, K. F. Zimmermann (Hrsg.), International Handbook on the Economics of Migration, Edward Elgar Publishing Ltd., Cheltenham 2013, 489 – 504; C. Giulietti, M. Guzi, M. Kahanec, K. F. Zimmermann, Unemployment Benefits and Immigration: Evidence from the EU, International Journal of Manpower, 2013, 34 (1), 24-38; K. F. Zimmermann, M. Kahanec, C. Giulietti, M. Guzi, A. Barrett, B. Maitre, Study on Active Inclusion of Migrants, Report for the European Commission, IZA Report No. 43, Bonn 2012.

²⁰ Vgl. H. Brücker, A. Hauptmann, E. Vallizadeh, Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien vor der Arbeitnehmerfreizügigkeit, Aktuelle Berichte, IAB, Nürnberg, 23. Dezember 2013.

Tatsächlich melden einige Großstädte in Deutschland, darunter die wirtschaftlich erfolgreichen Städte München, Mannheim und Frankfurt/Main sowie die wirtschaftlich schwächeren Städte Duisburg, Berlin und Offenbach, Wohlfahrtsmigration.²¹ Zumindest ein Ortsbesuch mit einer rumänischen Fachkollegin in Duisburg zu Jahresbeginn und die Gespräche mit der dort tätigen kompetenten Sozialarbeit ergab ein etwas anderes Bild. Die die Medien prägende Duisburger Szene hat mit regulärer rumänischer oder bulgarischer Migration nichts zu tun. Es ist vielmehr ein etwas längerfristiges und globaleres Thema der Integration der ethnischen Minderheit der Roma, das eine besondere europäische Herausforderung darstellt, die mit der Frage der Öffnung der Arbeitsmärkte aber nichts zu tun hat.²²

Grundregeln einer erfolgreichen Migrationspolitik

Will sich Deutschland angemessen zu seiner wirtschaftlichen Größe, dem Grad seiner wirtschaftlichen internationalen Verflechtung und seiner zukünftigen Herausforderungen bei der Arbeitsmigration aufstellen, so sollte es die Beachtung einiger Grunderkenntnisse nicht verweigern.

Dazu gehört, die wirtschaftlichen Realitäten anzuerkennen. Zuwanderung schafft wirtschaftliche Chancen und keine Belastungen des Wohlfahrtsstaates, wenn sie aus der Sicht der Anforderungen des Arbeitsmarktes betrieben wird. Danach kann kommen, wer für den Arbeitsmarkt nützlich ist; es muss und wird gehen, wer dies nicht will oder kann. Das ist das Prinzip des gemeinsamen einen europäischen Arbeitsmarktes bei voller Freizügigkeit, wie es das Ziel der EU ist. Diese Freizügigkeit ist beschränkt, da es weiter Mobilitätshemmnisse gibt wie mangelnde Sprachkenntnisse, unzureichende Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen oder die Mitnahmemöglichkeiten von Rentenansprüchen. Dies bleibt eine politische Herausforderung.

Auch sind Zuwanderer nicht einfach Einwanderer. Gerade Arbeitsmigranten kommen und gehen, sind zirkuläre Migranten; sie haben gar nicht die Absicht, dauerhaft zu bleiben.²³ Das impliziert auch, dass die optimale Integration nicht die kulturelle Assimilation sein kann.²⁴ Kulturelle Vielfalt

²¹ Nur die Websites der drei „prosperierenden“ Städte signalisieren einen aktiven Umgang mit der Migrationsproblematik.

²² S. zur Problematik der Roma auch M. Kahanec, K. F. Zimmermann (Hrsg.), *Ethnic Diversity in European Labor Markets: Challenges and Solutions*, Edward Elgar Publishing Ltd., Cheltenham 2011.

²³ Zur Frage der zirkulären Migration s. A. Constant, O. Nottmeyer, K. F. Zimmermann, *The Economics of Circular Migration*, in: A. Constant, K. F. Zimmermann (Hrsg.), *International Handbook on the Economics of Migration*, Edward Elgar Publishing Ltd., Cheltenham 2013, 55 – 74.

²⁴ Zur Frage multipler Identitäten und ihrer Implikationen für den Arbeitsmarkt s. A. Constant, K. F. Zimmermann, *Migration and Ethnicity: An Introduction*, in: A. Constant, K. F. Zimmermann (Hrsg.), *International Handbook on the Economics of Migration*, Edward Elgar Publishing Ltd., Cheltenham 2013, 13 – 35.

ist eine Stärke, die sich auch auf Dauer wirtschaftlich auszahlen kann. Wer dauerhaft bleibt, sollte aber auch individuell kulturell diverse werden; die kulturelle Verbindung zum Heimatland muss nicht aufgegeben werden, aber es sollte gleichzeitig eine Öffnung zur Kultur des Empfängerlandes stattfinden. Dies ist erfolgreicher Multikulturalismus.

Die EU und mit ihr gerade Deutschland braucht künftig auch mehr Zuwanderer aus anderen Teilen der Welt, auch wenn für Deutschland zunächst Osteuropa eine offensichtliche Migrationsquelle darstellt.²⁵ Vom Arbeitsmarkt her gedacht sind dafür Modelle zirkulärer Migration denkbar, bei denen Arbeitsmigranten gemäß den Bedarfen und Wünschen von Firmen und Individuen ohne übermäßige Regulierung wandern. Dies schafft die notwendige kurzfristige Flexibilität und Anpassungsfähigkeit.

Für dauerhafte, langfristige ökonomische Zuwanderungsfragen wird man sich andere Konzepte überlegen müssen, die für Deutschland auch bereits vorgelegt wurden. Hochqualifizierte wird man global und auf Dauer einreisen lassen; sie werden am Hochschulabschluß oder einem Jahresgehalt gemessen. Dafür gibt es bereits eine rechtliche Basis, auch wenn sie noch zu wenig populär und damit nicht genug genutzt wird. Für den wachsenden, aber komplexen Bedarf an Fachkräften braucht Deutschland ein Punktesystem, nach dem sich Interessenten weltweit ihre Chancen transparent ausrechnen können. Solche Systeme funktionieren in anderen Ländern schon, eine Anpassung für deutsche Zwecke ist nicht schwierig und Vorschläge dazu liegen vor.²⁶ Die Bundespolitik ist aufgefordert, sie aufzugreifen.

Fazit

Ist die Zuwanderung nach Deutschland ein Problem oder eine Chance? Sie ist zunächst einmal unvermeidbar: Wir müssten die EU verlassen, um uns dem vereinbarten einen Markt zu entziehen. Wir würden unsere langfristigen Interessen ignorieren, wenn wir nicht weitere Drittstaaten-Migration akzeptieren. Beides ginge einher mit erheblichem Verlust an wirtschaftlicher Prosperität.

²⁵ Vgl. für Gestaltungshinweise der Migrationspolitik H. Hinte, K. F. Zimmermann, Agenda Zuwanderung: Zehn-Punkte-Aktionsplan des IZA für gesteuerte Arbeitsmigration und bessere Integration, IZA Standpunkte No. 32, 2010; H. Hinte, U. Rinne, K. F. Zimmermann, Ein Punktesystem zur bedarfsorientierten Steuerung der Zuwanderung nach Deutschland. Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Bonn 2011.

²⁶ H. Hinte, U. Rinne, K. F. Zimmermann, Ein Punktesystem zur bedarfsorientierten Steuerung der Zuwanderung nach Deutschland. Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Bonn 2011.

Diese Option ist nicht gesellschaftspolitisch real. Der alternative Weg ist der verwirklichte eine Markt mit Mobilitätspartnerschaften und offenen Immigrationsystemen mit Drittstaaten; er ist nicht ohne erhebliche Herausforderungen. Dieser Weg erfordert durchdachte ökonomische Anreizregelungen und den Vorrang des Arbeitsmarktes.