

Ökonomische Effekte der Migration in Deutschland

Dieter BOGAI
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
Berlin-Brandenburg

- 0 Einleitung
- 1 Ökonomische Probleme alternder und schrumpfender Gesellschaften
- 2 Theoretische Wirkungen der Zuwanderung
- 3 Migration und Arbeitsmarkt in Westdeutschland
- 4 Arbeitsmarkteffekte der Zuwanderung - Empirische Studien
- 5 Effekte der bisherigen Zuwanderung auf Wachstum, Produktivität, öffentliche Haushalte und Sozialversicherungen
- 6 Wirkung kultureller Vielfalt auf Innovationen
- 7 Einige Bemerkungen zur zukünftigen Arbeitsnachfrage
- 8 Schlussbemerkung: Erfahrung mit qualifizierter Zuwanderung sammeln

0 Einleitung

Im Zeitalter von Internationalisierung und Globalisierung sind exportorientierte Volkswirtschaften auf eine moderne Zuwanderungspolitik angewiesen. Auf offenen Märkten werden Fachkräftemigration und internationale Kooperationen zunehmend wichtig. Im Gegensatz zur Handelsliberalisierung besteht in Japan wie in Deutschland eine geringe Bereitschaft, die Arbeitsmärkte zu öffnen. Beide Länder sind erfolgreiche Exportländer, die gleichwohl ihre Arbeitsmärkte vor direkter Konkurrenz durch Zuwanderer abschotten. Japan und Deutschland verbindet auch ein säkularer Rückgang der Geburtenraten. Obwohl schon seit den 1970er Jahren absehbar, finden in Deutschland erst seit kurzem die demographischen Entwicklungen der Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung Eingang in das Bewusstsein von Politik und Öffentlichkeit. In Deutschland gewann das Zuwanderungsthema im Zusammenhang mit einem akuten IT-Fachkräftemangel im Zuge des New-Economy-Booms Ende der 1990er Jahre politische Aufmerksamkeit. Trotz verbesserter Zugangsmöglichkeiten von Hochqualifizierten zum deutschen Arbeits-

markt gelang es angesichts der hohen Arbeitslosigkeit nicht, in das neue Zuwanderungsgesetz¹ Regelungen für eine dauerhafte Zuwanderung etwa nach dem Vorbild der klassischen Einwanderungsländer aufzunehmen. In diesem Beitrag sollen die ökonomischen Effekte der Migration in Deutschland skizziert werden. Dabei steht die Zuwanderung aus den ehemaligen Anwerbeländern Südeuropas und außerhalb der Europäischen Union im Vordergrund, da sie zahlenmäßig am stärksten ins Gewicht fällt.

Ausgangspunkt der Erörterung der Zuwanderungswirkungen sind die ökonomischen Probleme alternder und schrumpfender Gesellschaften. Nachdem die theoretischen Effekte der Migration für Wirtschaft und Arbeitsmarkt erörtert wurden, wird die Entwicklung der Zuwanderung nach Westdeutschland und die Arbeitsmarktsituation der Migranten dargestellt. Anschließend werden die Arbeitsmarkteffekte der Zuwanderung auf die einheimische Bevölkerung sowie die Wirkungen auf Wachstum, Produktivität, öffentliche Haushalte und Sozialversicherungen untersucht. Neuere Forschungsarbeiten beschäftigen sich mit dem Einfluss kultureller Vielfalt auf Innovationen, deren empirische Befunde für Deutschland präsentiert werden. Zum Abschluss wird dafür plädiert, in Deutschland möglichst zügig Erfahrungen mit Dauerzuwanderung nach dem Vorbild der klassischen Einwanderungsländer zu gewinnen.

1 Ökonomische Probleme alternder und schrumpfender Gesellschaften

Ähnlich wie viele Industrieländer steht die deutsche Wirtschaft in den nächsten Jahrzehnten vor starken und nachhaltigen demographischen Veränderungen, die in Art und Ausmaß ohne historische Parallelen sind. Durch das Zusammentreffen von rückläufigen Geburtenraten und steigender Lebenserwartung der Bevölkerung nimmt die ökonomisch aktive Bevölkerung künftig in Relation zur Gesamtbevölkerung und vor allem zur älteren Bevölkerung deutlich ab. Dies hat besonders

¹ Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz), Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2004, Teil I, Nr. 41 vom 30. Juli 2004

nachteilige Auswirkungen auf die umlagefinanzierte sozialen Sicherungssysteme, bei denen sich das Verhältnis von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern drastisch verschlechtert.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht steht die Wirkung eines alternden und schrumpfenden Erwerbspersonenangebots auf Produktivität und Wachstum im Vordergrund. Die Alterung und Verringerung des Erwerbspersonenangebots ist relativ sicher vorherzusagen. Das Durchschnittsalter der Bevölkerung wird von heute bis 2050 von 42 auf 50 Jahre ansteigen (Statistisches Bundesamt 2006); die Bevölkerung im Erwerbsalter in Höhe von derzeit 50 Mio. Personen wird dann um rund ein Viertel niedriger sein. Der Anteil von Erwerbstätigen im Alter von 55 Jahren und älter wird von heute rund 12 Prozent auf fast ein Viertel im Jahr 2035 zunehmen (Börsch-Supan et al. 2005).

Die Alterung der Erwerbstätigen hat möglicherweise negative Auswirkungen auf die Produktivität und Innovationskraft einer Volkswirtschaft. Die Zusammenhänge zwischen Alter und Arbeitsproduktivität sind komplex und nicht eindeutig bestimmbar. So führt die mit dem Alter wachsende Erfahrung zu einem Anstieg der individuellen Produktivität, wodurch die altersbedingte Abnahme der physischen und kognitiven Leistungskraft bis zu einem bestimmten Alter kompensiert werden kann (Börsch-Supan et al. 2005). Da keine zuverlässigen Daten über die altersspezifische Produktivität vorliegen bzw. die Produktivität eines einzelnen Mitarbeiters schwer zu isolieren ist, sind die Auswirkungen alternder Belegschaften auf die Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft unsicher. Schneider (2006) ermittelt für das verarbeitende Gewerbe einen umgekehrt u-förmigen Altersproduktivitäts-Verlauf, wodurch sich bei alternden Belegschaften *ceteris paribus* die betriebliche Gesamtproduktivität verringert. Börsch-Supan et al. (2004) schätzen die Einbuße aus der zukünftigen Altersstrukturverschiebung der Arbeitskräfte in Deutschland auf rund ein Zehntel der Gesamtproduktivität.

Eine weitere volkswirtschaftliche Auswirkung des demographischen Wandels ist eine Veränderung der relativen Preise von Arbeit und Kapital aufgrund der Verknappung des Faktors Arbeit. Arbeitskraft wird teurer und Kapital billiger, wodurch die Kapitalrendite sinkt. Zusätzlich wird ein demographisch bedingter Verfall der Vermögenspreise befürchtet, da der Rückzug der geburtenstarken Jahrgänge aus dem Arbeitsleben zu einem erheblichen Entsparen und Rückgang der Vermögenspreise führen könnte. Dieser *asset meltdown* wurde von Mankiw und Weil (1989) als Szenario für den US-amerika-

nischen Wohn-Immobilienmarkt in die Diskussion gebracht. Allerdings wird die Nachfrage nach Kapital durch die knappheitsbedingte Substitution von Arbeit durch Kapital begünstigt. Zudem ist der weltweite Kapitalmarkt mit attraktiven Anlagemöglichkeiten in den *emerging markets* zu berücksichtigen, so dass auch die These des *asset meltdown* unsicher ist.

Generell besteht ein positiver Zusammenhang zwischen Bevölkerungsgröße und Wirtschaftswachstum. Dieser ist einerseits über Nachfrage- und produktivitätssteigernde Skaleneffekte (Münz et al. 2006) und andererseits über die Veränderung des Arbeitskräftepotentials mit entsprechenden Wachstumsbeiträgen begründet. Die demographischen Veränderungen bedeuten für Deutschland ein sinkendes Arbeitskräftepotenzial, eine tendenziell abnehmende Produktivität und ein geringeres Produktionspotenzial. Schneider (2005) schätzt in einer Modellrechnung, dass sich das Trendwachstum der deutschen Wirtschaft unter *ceteris paribus* Bedingungen aufgrund der demographischen Veränderung bis zum Jahr 2025 um rund ein Drittel verringern könnte.

Zuwanderung kann einen Beitrag zur Linderung der skizzierten ökonomischen Probleme alternder und schrumpfender Gesellschaften leisten, wenn die Integration in die Mehrheitsgesellschaft gelingt. Vor allem die arbeitsmarktgesteuerte Zuwanderung steht im Focus der Überlegungen. Im Folgenden sollen die theoretischen Wirkungen der Zuwanderung auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt dargestellt werden.

2 Theoretische Wirkungen der Zuwanderung

Bei der Bewertung der ökonomischen Zuwanderungseffekte muss zwischen den Wirkungen auf die volkswirtschaftliche Wohlfahrt, auf die Verteilung der Güter (oder der Ansprüche darauf) sowie auf die Anpassungseffekte unterschieden werden. Unter den Wohlfahrtswirkungen versteht man die volkswirtschaftliche Effizienz oder die optimale Allokation der Ressourcen einer Volkswirtschaft bei der Güterproduktion. Dabei geht es um die Frage, ob durch Zuwanderung der verteilbare Kuchen größer wird. Bei der Anpassungsanalyse spielt die Frage eine Rolle, wie rasch dies geschieht und welche Bedeutung Wanderungsbewegungen dabei spielen. Schließlich geht es

bei der Verteilungsfrage um das Problem, welche Produktionsfaktoren (und die dahinter stehenden Menschen) durch Migration gewinnen und wer verliert.

Migration von Arbeitskräften kann die Allokation einer Volkswirtschaft dadurch verbessern, dass sie als Schmiermittel für eine mangelnde interne Flexibilität dient. Borjas (2001) zeigt für die USA, dass Zuwanderer zum Abbau regionaler Lohn disparitäten beitragen, da sie sich verstärkt in wirtschaftlich prosperierenden Regionen ansiedeln. Wohlfahrtssteigernde Effekte ergeben sich auch dadurch, dass Einwanderung einen Mangel in bestimmten beruflichen Segmenten beseitigen bzw. Auswanderung Überschüsse in anderen Bereichen verringern kann.

In ökonomischen Modellen werden bestimmte Annahmen postuliert, die langfristige Entwicklungen betreffen. So geht die neoklassische Theorie von einer langfristigen Konvergenz der Wirtschaftsentwicklung aus, die durch Faktormobilität auch der Arbeitskräfte hergestellt wird. Unter diesen und weiteren Annahmen wirkt sich Arbeitsmigration lediglich auf die Geschwindigkeit des Konvergenzprozesses aus. In kurzer Frist können jedoch Verteilungseffekte entstehen, die später näher betrachtet werden.

Gegenüber der neoklassischen Welt erscheint das Angleichungsszenario der regionalen wirtschaftlichen Leistungskraft nicht nur wegen beschränkter Arbeitskräftemobilität zweifelhaft, sondern auch wegen der Bedeutung regionaler Wissensexternalitäten, die steigende Skalenerträge der Produktion erzeugen. Diese stehen im Zentrum der neuen Wachstumstheorie und haben zur Folge, dass Wanderungen sogar zur Verstärkung von wirtschaftlichen Disparitäten beitragen können.

In der ökonomischen Literatur werden die Zuwanderungseffekte unter Verwendung unterschiedlicher Annahmen abgeschätzt. Die Wirkungen unterscheiden sich danach, ob eine geschlossene oder offene Volkswirtschaft angenommen wird, welche Zusammensetzung die Zuwanderer haben und wie die Lohnfindung organisiert ist (Tabelle 1).

Tabelle 1: Zuwanderungswirkungen – Ergebnisse theoretischer Analysen

| Studie | Volks- wirt- schaft | Produktionsf aktoren | Produktions- funktionen | Marktformen | Zuwanderer und Auswirkungen |
|---|---|---|---|---|--|
| Fuest, Thum (2000) | klein, offen | homogene Arbeit Kapital | Cobb-Douglas abnehmende Skalenerträge | Vollkommene Konkurrenz Unternehmens- gewerkschaften | Lohn in beiden Sektoren sinkt Beschäftigung steigt |
| Fuest, Thum (2001) | klein, offen | unqualifizier-te Arbeit | linear homogene Produktions- funktionen konstante Skalenerträge | Vollkommene Konkurrenz Unternehmens- gewerkschaften | Unqualifizierte: Lohn in beiden Sektoren sinkt Beschäftigung steigt |
| Schmidt et al. (1994) | k. A. | Kapital qualifizierte Arbeit unqualifizierte Arbeit | neoklassische Produktions- funktion konstante Skalenerträge | Qualifizierte: vollkommene Konkurrenz Unqualifizierte: Monopolgewerk- schaft (nur für inl. Unqualifizierte) | Massenzuwan- derung Unqualifizierter (W_S^r k.A.; S k.A.; $W_N^r \downarrow$; $N \uparrow$) |
| Bauer (1998) u. Bauer, Zimmermann (1999) | k. A. | Kapital qualifizierte Arbeit unqualifizierte Arbeit | linear homogene Produktions- funktionen konstante Skalenerträge | Qualifizierte: vollkommene Konkurrenz Unqualifizierte: Monopolgewerk- schaft | nur Qualifizierte (W_S^r ?; $S \uparrow$; $W_N^r \downarrow$; $N \uparrow$) nur Unqualifizierte ($W_S^r \uparrow$; $S \rightarrow$; $W_N^r \downarrow$) |
| Brücker (2003) | Bis auf Migra- tion ge- schlos- sen | Kapital qualifizierte Arbeit unqualifizierte Arbeit | Cobb-Douglas abnehmende Skalenerträge | Qualifizierte: Gewerkschaften Unqualifizierte: Gewerkschaften | <i>Auswirkungen abhängig von Qualifikation der Zuwanderer</i> |
| Hebler (2002) | k. A. | Kapital hochquali- fizierte Arbeit geringqualifi- zierte Arbeit | k. A. | Hochqualifizierte vollkommene Konkurrenz Geringqualifizier- te: Monopolge- werkschaften | entweder nur Hochqualifizierte ($W_S^r \downarrow$; $S \uparrow$; $W_N^r \uparrow$; oder nur Geringqualifizierte ($W_S^r \uparrow$; $S \uparrow$; $W_N^r \downarrow$; |

W_S^r : Reallohn der Qualifizierten/Hochqualifizierten; W_N^r : Reallohn der Gering-/Unqualifizierten

S : Qualifizierte/Hochqualifizierte; N : Gering-/Unqualifizierte;

k. A.: Keine Angaben durch den/die jeweiligen Verfasser, Quelle: Pflugbeil (2005)

Sind die Löhne nach unten starr, führt die Zuwanderung zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit. Dies dürfte vor allem bei der Zuwanderung unqualifizierter Arbeitskräfte der Fall sein, da deren Löhne in Deutschland durch die soziale Sicherung nach unten begrenzt sind. Bei flexiblen Löhnen weiten sich die Produktion und Beschäftigung aus und die Kapitaleinkommen steigen. Bei qualifizierter Zuwanderung und homogener Arbeitskraft gelten bei Lohnflexibilität die gleichen Effekte. Zusätzlich profitieren die unqualifizierten Menschen, die komplementär beschäftigt werden können. In geschlossenen Volkswirtschaften tragen die Arbeitsmärkte die volle Anpassungslast der Zuwanderung. In offenen Volkswirtschaften kann die Zuwanderung von Arbeitskräften die Produktionsstruktur ändern, indem die arbeitsintensive Produktion zulasten der Imports arbeitsintensiver Güter ausgeweitet wird. Die Zuwanderung kann bei hinreichend großem Umfang das wirtschaftliche Spezialisierungsmuster eines Landes ändern, nicht aber Löhne und Einkommen.

Simulationsrechnungen für Deutschland zeigen die potentiell erheblichen Verteilungswirkungen, die verschiedene Zuwanderungspolitiken auch dann zur Folge haben können, wenn die Anzahl der zugewanderten Arbeitsmigranten (im angenommenen Umfang von 10 Prozent der Erwerbstätigen) gleich bleibt (Zimmermann 1998). So kann eine Zuwanderung von weniger qualifizierten Arbeitnehmern zu einem Gesamtverlust von über 5 Prozent des Volkseinkommens führen, wenn die Zuwanderer Einheimische vom Arbeitsmarkt verdrängen. Dagegen erhöht die Zuwanderung qualifizierter Menschen bei flexiblen Löhnen die Beschäftigung in den jeweiligen Teilarbeitsmärkten. Dies macht auch weniger qualifizierte Arbeitskräfte produktiver. Der optimale Beschäftigungsmix erfordert die Ausweitung auch der Zahl der Beschäftigten mit geringerer Qualifikation. Als Folge kann bei ihnen die Arbeitslosigkeit zurückgehen. Die Einheimischen gewinnen um bis zu 4 Prozent des Volkseinkommens, wenn die Arbeitslosigkeit vollständig abgebaut wird.

In Volkswirtschaften mit flexiblem Arbeitsmarkt, auf dem Vollbeschäftigung herrscht, werden die Vorteile der Zuwanderung vom qualifikationsbezogenen Ergänzungsverhältnis von Zuwanderern und Einheimischen bestimmt. Dies war in Westdeutschland zwischen Ende der 1950er Jahre und Anfang der 1970er Jahre der Fall, als relativ viele einheimische qualifizierte Arbeitskräfte von der Zuwanderung gering qualifizierter Arbeitskräfte profitieren konnten, deren Historie im Folgenden dargestellt wird.

3 Migration und Arbeitsmarkt in Westdeutschland

In der Bundesrepublik begann man Mitte der 1950er Jahren damit, Arbeitskräfte aus dem Ausland anzuwerben, um Stellen mit relativ geringen Qualifikationsanforderungen zu besetzen. Mit dem Mauerbau 1961 kam die Zuwanderung aus der DDR zum Erliegen und die Rekrutierung von überwiegend gering qualifizierten Arbeitskräften vornehmlich aus Südeuropa, der Türkei und Nordafrika wurde verstärkt (siehe zum Folgenden Löffelholz/Köpp 1998). Die arbeitsmarktorientierte Zuwanderung fand 1973 mit dem Anwerbestopp ihr Ende, da die Arbeitslosigkeit infolge der ersten Erdölkrise deutlich anstieg. Bis 1973 strömten im Saldo 3,1 Mio. Zuwanderer in die Bundesrepublik, darunter mehr als die Hälfte aus nicht EU-Ländern. Die Zuwanderer waren hauptsächlich Männer im Alter zwischen 26 und 45 Jahren, die nach dem Rotationsmodell auf Zeit nach Deutschland kommen und anschließend in ihr Heimatland zurückkehren sollten.

Nach 1973 war nicht EU-Ausländern nach erfolgtem Fortzug eine Wiedereinreise zum Zweck der Arbeitsaufnahme nicht mehr möglich. Dies führte vor allem bei den Türken zu verstärktem Daueraufenthalt und vermehrtem Nachzug von Familienangehörigen. In der Folge erhöhte sich die Ausländerzahl bis Mitte der 1980er Jahre auf 4,4 Mio. Personen, was einem Anteil an der Bevölkerung von 7 Prozent entsprach. Rund 60 Prozent des Zuwachses der ausländischen Bevölkerung entfiel auf Zuzüge und 40 Prozent auf Geburtenüberschüsse.

1973 waren 2,6 Mio. Ausländer in der Bundesrepublik beschäftigt, die meisten von ihnen als gering qualifizierte Arbeitskräfte in der Industrie und Bauwirtschaft. Ihr Anteil an allen beschäftigten Arbeitnehmern lag bei 11,9 Prozent. Von 1973 auf 1974 erhöhte sich die Arbeitslosenquote von 0,8 auf 2,9 Prozent. Damit lag sie erstmals über dem Wert der Deutschen, was seitdem immer der Fall ist. In der Folgezeit hat sich die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung der Ausländer kaum verändert, während die berufliche Selbständigkeit an Bedeutung gewann. Die Beschäftigungsstruktur änderte sich zugunsten von Dienstleistungen mit geringen Qualifikationsanforderungen wie Handel und Reinigung und vermehrter Selbständigkeit. Selbständige und mithelfende Familienangehörige stellen rund 10 Prozent der ausländischen Beschäftigten. Die Arbeitsplätze in den Unternehmen

von Migranten entsprechen rund einem Viertel des ausländischen Arbeitskräfteangebots.

4 Arbeitsmarkteffekte der Zuwanderung – Empirische Studien

Tabelle 2: Zuwanderungswirkungen – Empirische Effekte auf die Löhne in Deutschland

| ++ | + | 0 | - | -- | Zeitraum | Bemerkungen |
|----|--------------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|----|-----------|--|
| | | Gang/River a-Batiz 1994 | | | 1986-1989 | Humankapital- theoretischer Ansatz |
| | | | DeNew/ Zimmermann 1994 (b) | | 1984-1989 | Je nach Berufserfahrung, Arbeitsverhältnis und Industriesektor |
| | Pischke/Velling 1997 | | | | 1984-1989 | Differenzierend nach Herkunft der Migranten |
| | | | Hatzius 1994 | | 1984-1991 | Differenzierend nach Art der Einwanderung |
| | | | Zimmermann 1995 | | k. A. | Leicht positive Lohnwirkungen für Angestellte, insgesamt aber leicht negative |
| | Haisken-DeNew/ Zimmermann 1995 | | | | 1984-1992 | Berücksichtigung des Gesamteinkommens (Handelseffekte) |
| | | | Bauer 1998 | | k. A. | Je nach Gruppierung und beruflicher Disaggregation |
| | | | Boeri/Brücker 2000 | | k. A. | Leicht negative Effekte für Arbeiter |

Einteilung der Effekte: ++ stark positiv, + schwach positiv, 0 kaum, - schwach negativ, -- stark negativ

k.A.: keine Angaben durch den/die jeweiligen Verfasser, Quelle: Pflugbeil (2005)

Welche Wirkungen hat die Zuwanderung nach Deutschland tatsächlich gehabt? Die Ergebnisse der empirischen Studien zu den Lohnwirkungen der Zuwanderung fallen unterschiedlich aus, je nach verwendeter Methode sowie Gruppierung der ausländischen Beschäftigten (Tabelle 2). In der Regel zeigt sich aber, dass auf dem deutschen Arbeitsmarkt gering qualifizierte Arbeitnehmer verloren haben.

Die Untersuchung von DeNew, Zimmermann (1994a) ermittelt, dass ein 1-prozentiger Anstieg der Beschäftigung von ausländischen Arbeitern den Stundenlohn westdeutscher Arbeiter in den 1980er Jahren um 0,45 Prozent verringert hat, während sich die Gehälter von Angestellten um 0,12 Prozent erhöht haben. Es bewahrheitet sich die theoretische Vorhersage, dass Einheimische, die in direkter Konkurrenz zu den Zuwanderern stehen, verlieren und andere gewinnen. Eine andere Studie der Autoren (DeNew, Zimmermann 1994b) weist nach, dass Arbeiter mit langjähriger Berufserfahrung kaum von Zuwandern verdrängt wurden, da sie nicht einfach durch Zuwanderer ersetzt werden können.

Einen positiven Einfluss auf die Lohnentwicklung identifizieren Pischke und Velling (1997) mit Hilfe einer Einkommensfunktion in Abhängigkeit vom Ausländeranteil an der Bevölkerung. Eine 1-prozentige Erhöhung der ausländischen Bevölkerung führt nach ihren Berechnungen zu einem Lohnanstieg von 1,8 Prozent. Dies ist ein Hinweis auf eine komplementäre Beziehung von Ausländern zu Einheimischen.

Schließlich sind die Wirkungen der bisherigen Zuwanderung in Deutschland auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit von Interesse. Es zeigt sich kein signifikanter Zusammenhang zwischen Zuwanderung und Arbeitslosigkeit (Tabelle 3). Teilweise erhöht sich die Beschäftigung der Einheimischen durch Zuwanderung.

Tabelle 3: Zuwanderungswirkungen – Empirische Effekte auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Deutschland

| Studie | Abhängige Variable | Daten | Effekte |
|---------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|---|
| Winkelmann, Zimmermann (1993) | Individuelle Beschäftigungsrisiken | Individualdaten 1974-1984 | Keine signifikante Korrelation zwischen Ausländeranteil und Arbeitslosigkeit |
| Pischke, Velling (1997) | Individuelle Beschäftigungsrisiken | Regionale Daten | Schwache Korrelation zwischen Ausländeranteil und Arbeitslosigkeit, unterschiedliche Vorzeichen |
| Brücker et al. (1999) | Individuelle Beschäftigungsrisiken | Individuelle Querschnitte 1990-95 | Anstieg des Ausländeranteils um 1 %-Punkt erhöht individuelle Entlassungsrisiken um 0,2 % |
| Trabold, Trübswetter (2003) | Individuelle Beschäftigungsrisiken | Individuelle Querschnitte 1990-95 | Keine signifikante Beziehung zwischen Ausländeranteil und Entlassungsrisiken |
| Winter-Ebner, Zimmermann (1999) | Industriebeschäftigung | Branchendaten 1986-1994 | Anstieg des Ausländeranteils um 1 %-Punkt erhöht die Beschäftigung von Einheimischen um 0,025 % |

Quelle: Brücker et al. (2004)

Die Wirkungen der bisherigen Zuwanderung in Deutschland sind somit auf den einzelnen Teilarbeitsmärkten unterschiedlich. Im Segment der gering Qualifizierten ist davon auszugehen, dass wegen der nur gering negativen Lohneffekte die Arbeitslosigkeit gestiegen ist. Für die qualifizierten Erwerbspersonen waren die Wirkungen dagegen günstig. Insgesamt waren die Lohnwirkungen der Zuwanderung allerdings gering. Dies erklärt sich einerseits dadurch, dass Zuwanderer sich räumlich überwiegend auf prosperierende Gebiete konzentrieren. Geringe Lohnwirkungen der Zuwanderung in Deutschland könnten auch darauf zurückgeführt werden, dass sich die Produktionsstruktur durch Importsubstitution angepasst hat (Brücker et al. 2004). Besonders günstig war sicherlich auch eine expandierende Wirtschaft. In der Periode eines Konjunkturaufschwungs, wie er Westdeutschland in den 1980er Jahren erlebte, konnte eine positive Korrelation zwischen Zuwanderung und Beschäftigung ermittelt werden (Mühleisen, Zimmermann 1994).

5 Effekte der bisherigen Zuwanderung auf Wachstum, Produktivität, öffentliche Haushalte und Sozialversicherungen

Die Wirkungen der bisherigen Zuwanderung auf Produktivität und Wirtschaftswachstum sind differenziert zu betrachten. In den 1950er und 1960er Jahren hat die Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer bei kräftig expandierender Wirtschaft und hoher Arbeitskräftenachfrage in der Bundesrepublik erhebliche Wertschöpfungsbeiträge geleistet. Die Besetzung einfacher Arbeitsplätze ermöglichte zudem den deutschen Arbeitnehmern beruflichen Aufstieg, steigende Arbeitsproduktivität und höhere Einkommen. Nach der Anwerbephase hat sich die Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung verändert und der Anteil der Erwerbspersonen hat sich jenem der Deutschen angenähert. Der Strukturwandel hat zum Verlust industrieller Arbeitsplätze mit geringen Qualifikationsanforderungen geführt. Insgesamt deutet die Entwicklung auf einen positiven, allerdings im Zeitablauf nachlassenden Beitrag der Zuwanderer zum Wirtschaftswachstum hin (Unabhängige Kommission Zuwanderung 2001).

Der Einfluss der bisherigen Zuwanderung auf den gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt ist umstritten. Einerseits wird die Auffassung vertreten, dass die von den Zuwanderern eingenommenen Arbeitsplätze für Minderqualifizierte den gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt gebremst hätten, da arbeitssparende Investitionen wegen des reichlich vorhandenen Arbeitskräftepotentials unterblieben. Dies gilt insbesondere im Vergleich zu Japan, das auf Zuwanderung verzichtete und höhere Produktivitätsgewinne als die westdeutsche Wirtschaft erzielte. Andererseits stehen die geringen Lohneffekte der Zuwanderung und die hohe Arbeitslosigkeit der Migranten der These entgegen, dass Strukturwandel und Produktivitätsentwicklung in Deutschland durch Zuwanderung verlangsamt worden wären.

Zuwanderer zahlen Steuern, Abgaben und Sozialversicherungsbeiträge und nehmen dafür Leistungen der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung in Anspruch. Über Be- und Entlastungswirkungen der Zuwanderung auf öffentliche Haushalte und Sozialversicherungen lassen sich keine pauschalen Aussagen treffen. Dies liegt an fehlenden Primärstatistiken und an methodischen Schwierigkeiten, indirekte Wirkungen der Zuwanderung zu messen. Zudem hängen die Kosten und Erträge vom Zeitpunkt der Betrachtung ab. So fallen

Kosten für die Bildung am Anfang des Lebens an, während die Erträge aus diesen Bildungsinvestitionen erst später realisiert werden. Untersuchungen, die nur einen Zeitpunkt betrachten, sind von Längsschnittstudien zu unterscheiden. Besondere Schwierigkeiten ergeben sich bei der Zurechnung der Staatsausgaben für öffentliche Güter, die nicht von der Bevölkerungszahl abhängen. Auch die Inanspruchnahme öffentlicher Infrastruktur wie z.B. Bildungseinrichtungen variiert bei Zuwanderern.

Zeitliche Differenzierungen sowie unterschiedliche Effekte in den einzelnen Zweigen der Sozialversicherungen und Ebenen der Gebietskörperschaften sind zu berücksichtigen. Die fiskalische Bilanz hängt zudem von der Aufenthaltsdauer ab. Eine Analyse der Kosten und Erträge auf individueller Basis kommt zu dem Ergebnis, dass Ausländer mit geringer Aufenthaltsdauer von unter 10 Jahre im Durchschnitt die öffentlichen Haushalte belasten (Sinn et al. 2001). Bei längerer Aufenthaltsdauer (hier: 25 Jahre) wird die fiskalische Bilanz positiv. In der gesetzlichen Rentenversicherung werden bisher Einnahmeüberschüsse erzielt, weil die Zahl der Rentenbezieher im Vergleich zu den Deutschen gering ist. In der Arbeitslosenversicherung dürfte wegen der hohen Arbeitslosigkeit ein Nettotransfer an die Zuwanderer geleistet werden.

Insgesamt lässt sich nachweisen, dass Zuwanderer mehr Steuern und Sozialbeiträge zahlen, als sie an staatlichen Leistungen in Anspruch nehmen. Aktuell überwiegen im Durchschnitt die Erträge die Kosten um rund 1800 Euro bis 2000 Euro pro Zuwanderer (Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration 2004; S. 211 und Bonin 2006). Die von den 7,2 Mio. in Deutschland lebenden Ausländern aufgebrachten Steuern und Beiträge übersteigen die empfangenen Transfers derzeit um rund 15 Mrd. Euro. Dies entspricht etwa einem Prozent des deutschen Bruttoinlandsprodukts.

Trotz dieser insgesamt makroökonomisch und fiskalisch positiven Bilanz dürfen die Integrationsdefizite der in Deutschland lebenden Migranten nicht vernachlässigt werden. Die Integrationsprobleme treten seit Anfang der 1990er Jahre verstärkt auf. Bis dahin bestanden beispielsweise bei den Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten der Männer nur geringe Unterschiede zur einheimischen Bevölkerung. Eine zukünftige Belastung bilden geringe Beschäftigungsquoten und unzureichende Bildungsbeteiligung der jungen Migranten (Bogai 2002).

Eine circa doppelt so hohe Arbeitslosigkeit, um 10 bis 20 Prozent niedrigere Löhne von abhängig Beschäftigten und um 25 Prozent geringere Verdienste der Selbständigen im Vergleich zum bundesdeutschen Durchschnitt verdeutlichen die Integrationsdefizite großer Teile der ausländischen Bevölkerung in Deutschland. Die Wertschöpfungsverluste dieser ökonomischen Leistungsrückstände für die deutsche Wirtschaft liegen zwischen 20 und 40 Mrd. Euro (Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration 2004). Bei besserer Integration könnten öffentliche Haushalte und Sozialversicherungen Einnahmeüberschüsse von 10 bis 20 Mrd. Euro erzielen. Diese Zahlen verdeutlichen die Kosten einer Nichtintegration, die im Vergleich zu den Integrationsaufwendungen von Bund und Ländern von geschätzten ca. 4,6 Mrd. Euro Ende der 1990er Jahre (Unabhängige Kommission Zuwanderung 2001) erheblich zu Buche schlagen.

6 Wirkung kultureller Vielfalt auf Innovationen

Kulturelle Vielfalt ist mit ökonomischen und gesellschaftlichen Kosten und Nutzen verbunden. Zu große kulturelle Heterogenität kann negative Produktivitätseffekte auslösen. Kosten entstehen durch Kommunikationsbarrieren. Bei größerer kultureller Nähe zur Aufnahmegesellschaft ist angesichts des geringeren Bruchs mit der Vergangenheit eine höhere Integrationsbereitschaft zu erwarten als bei Zuwanderern kulturell entfernterer Herkunftsgebiete. Wachstumsfördernde Effekte kultureller Diversität erfordern einen Kern für die von allen Zuwanderergruppen geteilten Regeln.

Im Abschnitt 4 wurde der Einfluss der Zuwanderung auf Löhne und Beschäftigung der einheimischen Bevölkerung dargestellt. Die ermittelten schwach negativen Effekte betreffen relative Wirkungen im Arbeitsmarktsegment der gering Qualifizierten, die durch die Zusammensetzung der Migranten zustande kommen. Bei Vorliegen einer komplementären Beziehung der Zuwanderer mit den Einheimischen kann der Gesamteffekt anders aussehen. Die durchschnittliche Wirkung der Zuwanderung ergibt sich aus solchen Komplementaritätsbeziehungen und positiven Externalitäten. So kann die Beschäftigung besonders innovativer Ausländer bzw. solcher mit besonderen

Fähigkeiten die Produktivität derer erhöhen, die mit ihnen zusammenarbeiten.

Statt von homogener qualifizierter und unqualifizierter Arbeit auszugehen, ist die Idee neuerer aus den USA stammenden Untersuchungen, den Einfluss kultureller Vielfalt auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt zu bestimmen. Soziologische und ökonomische Ansätze betonen, dass vielfältige und tolerante Städte mit kreativen Arbeitskräften kreative Branchen anziehen und den wissensintensiven Strukturwandel vorantreiben. Der positive Produktionswert von Diversität wird auch im Bereich Management und Organisation von Teams betont. Höhere Vielfalt von Arbeitskräften kann zu mehr Innovationen führen, da mehr Lösungsalternativen entwickelt und bessere Entscheidungen gefällt werden können.

Eine neuere Studie für Deutschland (Niebuhr 2006) kommt zu dem Ergebnis, dass die Innovationsleistung der Wirtschaft im regionalen Querschnitt signifikant positiv von der kulturellen Vielfalt der Arbeitskräfte beeinflusst wird. Demnach steigern kulturelle Unterschiede im Wissen und in den Fähigkeiten der Beschäftigten die Leistungsfähigkeit der regionalen Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten. Das Ausbildungsniveau ist ebenfalls wichtig. Den stärksten Einfluss auf den Innovationsoutput hat die kulturelle Verschiedenheit von hoch qualifizierten Arbeitskräften.

7 Einige Bemerkungen zur zukünftigen Arbeitsnachfrage

Für die aktive Migrationspolitik ist die zukünftige Entwicklung des Arbeitsmarktes bedeutsam (Bogai 2003). Häufig wird gefordert, dass Zuwanderung sich an bestimmten Knappheitsberufen orientieren sollte. Dabei ist allerdings zu konstatieren, dass Prognosen der künftigen Nachfrage nach Arbeitskräften mit größten Unsicherheiten behaftet sind. Auf einzelne Berufsgruppen erscheint sie nicht möglich. Die Nachfrage nach speziellen Qualifikationen ist mit Ausnahme des Gesundheits- und Pflegebereichs, der wegen der Bevölkerungsalterung expandieren wird, unsicher.

Ganz allgemein lässt sich jedoch feststellen, dass die Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften und im Dienstleistungsbereich steigt. Hier werden insbesondere Beratungstätigkeiten weiter an

Bedeutung gewinnen. Der Bedarf an Hochschulabsolventen, die für Zukunftstechnologien qualifiziert sind, nimmt zu. Wegen des speziellen deutschen Ausbildungssystems besteht ein hoher Bedarf an Fachkräften mit mittlerem Qualifikationsniveau. Der Zeitpunkt, an dem dieser in hohen Größenordnungen auftreten wird, liegt allerdings noch in weiter Zukunft. Aufgrund aktueller Beschlüsse der Bundesregierung, das Eintrittsalter für die Altersrente ab dem Jahr 2012 schrittweise auf 67 Jahren zu erhöhen, wächst das Arbeitskräftepotential in den nächsten 20 Jahren um bis zu 3,5 Mio. Personen zusätzlich (Fuchs 2006). Wegen der starken Besetzung der Geburtsjahrgänge bis 1966 wird es erst in zwei Jahrzehnten zu zahlenmäßig starken Rückgängen im Arbeitskräfteangebot in Deutschland kommen.

8 Schlussbemerkung: Erfahrung mit qualifizierter Zuwanderung sammeln

Angesichts der skizzierten Entwicklung von Demographie und Arbeitsmarkt in Deutschland kann die Zuwanderung von qualifizierten Menschen einen Beitrag leisten, den Wohlstand zukünftig zu sichern (Unabhängige Kommission Zuwanderung 2001). So sind ausländische Studenten und so genannte *high potentials* eine wichtige Einwanderungsgruppe, um die ein weltweiter Wettbewerb entbrannt ist. Zuwanderungspolitik muss langfristig angelegt sein. Es gilt das Bonmot: „Es gibt nichts Dauerhafteres als temporäre Zuwanderung.“

Fragen der Steuerbarkeit der Zuwanderung nach Arbeitsmarktgesichtspunkten sind komplex (Bogai 2001 und 2002). Die Überbrückung kurzfristiger Engpässe auf dem Arbeitsmarkt sollte nur ein untergeordnetes Instrument der arbeitsmarktgesteuerten Zuwanderung sein. Die kurzfristige Nachfrage am Arbeitsmarkt, die in diesem Fall die Zuwanderung steuern soll, kann sich rasch wandeln. Wichtiger ist die langfristige Anpassungsfähigkeit der Migranten an die Arbeitsmarkt- und Gesellschaftsverhältnisse des Ziellandes. Allgemeine Eingliederungskriterien wie Sprachkenntnisse und Bildungsniveau liegen Zuwanderungsverfahren nach Auswahl zugrunde wie sie z. B. in Nordamerika praktiziert werden. Die Einwanderungsländer revidieren ihre Zuwanderungsregelungen kontinuierlich anhand ihrer Erfahrungen. Wichtig ist es auch für Deutschland, möglichst schnell ein

Verfahren der dauerhaften Zuwanderung zu erproben. Angesichts des vorherrschenden Berufsprinzips am deutschen Arbeitsmarkt ist z. B. die Verwertbarkeit ausländischer Berufsabschlüsse von besonderer Bedeutung für die Arbeitsmarktintegration. Angesichts ähnlicher demographischer Probleme in anderen Industrieländern sollte sich Deutschland zügig als Einwanderungsland positionieren.

Allerdings sollte der Beitrag der Zuwanderung zur Lösung der demographischen und ökonomischen Probleme Deutschlands nicht überschätzt werden. Zuwanderung in realistischen Größenordnungen kann den Altersaufbau der Bevölkerung nur marginal beeinflussen. Auch die ökonomischen Vorteile einer arbeitsmarktorientierten Migrationspolitik sind gegenüber den internen Anpassungsstrategien eher nachrangig. Die wesentlichen Herausforderungen des demographischen Wandels liegen in der Produktivitätssteigerung bei alterndem Arbeitskräftepotential, der besseren Ausschöpfung und Anpassung an die Anforderungen der Wissensökonomie des heimischen Arbeitskräftepotentials, vor allem auch der bereits hier lebenden Migranten.

Literatur

- Bauer, T. (1998): Arbeitsmarkteffekte der Migration und Einwanderungspolitik: Eine Analyse für die Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg
- Bauer, T., K. F. Zimmermann (1999): Assessment of Possible Migration Pressure and Its Labour Market Impact Following EU Enlargement to Central and Eastern Europe. *IZA Discussion Paper* No. 3, Bonn
- Börsch-Supan, A., I. Reil-Held (2004): Die ökonomische Auswirkung der Alterung in Hessen. Mannheimer Forschungsinstitut Ökonomie und demographischer Wandel/Mannheim Research Institute for the Economics of Aging (MEA), Mannheim
- Börsch-Supan, A., I. Düzgün, M. Weiss (2005): Altern und Produktivität: Zum Stand der Forschung. *MEA Discussion Paper* Nr. 73-2005
- Boeri, T., H. Brücker (2000): The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States, Final report. European Integration Consortium, Brüssel

- Bogai, D. (2001): Das Modell arbeitsmarktbezogener Zuwanderung der Zuwanderungskommission. *Wirtschaftsdienst*, 81. Jg., S. 506–512
- Bogai, D. (2002): Zuwanderung und Integration: Bildungs- und arbeitsmarktpolitische Herausforderungen. *WSI-Mitteilungen*, 55. Jahrgang, S. 397–402
- Bogai, D. (2003): Zuwanderung: Bedarf, Steuerbarkeit und Auswirkungen. *Sozialer Fortschritt*, 52. Jg., S. 126–130
- Bonin, H. (2006): Der Finanzierungsbeitrag der Ausländer zu den deutschen Staatsfinanzen. *IZA-Discussion Paper* Nr. 2444
- Borjas, G. (2001): Does Immigration Grease the Wheels of the Labour Market? *Brookings Paper on Economic Activity*, 1, S. 69–133
- Brücker, H., M. Kreyenfeld, J.-P. Schräppler. (1999): Trade and Migration: Impact on Wages, Employment and Labour Mobility in Western Germany. Manuskript, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
- Brücker, H. (2003): Die Arbeitmarkteffekte der Ost-West-Migration – theoretische Überlegungen, Simulationen und empirische Befunde. *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Vierteljahrshefte*, Jg. 72, S. 579–593
- Brücker, H., H. Engerer, U. Thiessen. (2004): Möglichkeiten der quantitativen und qualitativen Ermittlung von Zuwanderungsbedarf in Teilarbeitsmärkten in Deutschland. Berlin
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2005): Der Einfluss der Zuwanderung auf die deutsche Gesellschaft. Forschungsbericht 1, Nürnberg
- DeNew, J. P., K. F. Zimmermann (1994a): Blue Collar Labour Vulnerability: Wage Impacts of Migration. In: Steinmann, G., K. E. Ulrich (Hg.): *The Economic Consequences of Immigration to Germany*. Heidelberg, S. 81–99
- DeNew, J. P., K. F. Zimmermann (1994b): Native Wage Impacts of Foreign Labour: A Random Effects Panel Analysis. *Journal of Population Economics*, 7, S. 177–192
- Fuchs, J. (2006): Neue Herausforderungen für die Beschäftigungspolitik. *LAB-Kurzbericht* Nr. 16/ 12.10.2006
- Fuest, C., M. Thum (2000): Welfare Effects of Immigration in a Dual Labour Market. *Regional Science and Urban Economics*, 30, S. 551–563

- Fuest, C., M. Thum (2001): Immigration and Skill Effects in Unionized Labour Markets. *European Journal of Political Economy*, 17, S. 557–573
- Gang, I. N., F. L. Rivera (1994): Labour Market Effects of Immigration in the United States and Europe. *Journal of Population Economics*, 7, S. 157–175
- Haisken-DeNew, J. P., K. f. Zimmermann (1995): Wage and Mobility Effects of Trade and Migration. *CEPR Discussion Paper* Nr. 1318, London
- Hatzius, J. (1994): The Employment and Earnings Effects of German Immigration. *Applied Economics Discussion Paper* 165, Institute of Economics and Statistics, Oxford
- Hebler, M. (2002): Arbeitsmarkteffekte der EU-Osterweiterung. Berlin
- Löffelholz, H. D. v., G. Köpp (1998): Ökonomische Auswirkungen der Zuwanderung nach Deutschland. Berlin
- Mankiw, G., D. Weil (1989): The Baby Boom, the Baby Bust and the Housing Market. *Regional Science and Urban Economics*, 19, S. 235–258
- Mühleisen, M., K. F. Zimmermann (1994): A Panel Analysis of Job Changes and Unemployment. *European Economic Review*, 38, S. 793–801
- Münz, R. et al. (2006): The Costs and Benefits of European Immigration. *HWWT Policy Report* No. 3
- Niebuhr, A. (2006): Migration and Innovation. Does Cultural Diversity Matter for Regional R&D Activity? *LAB-Discussion Paper* No. 14/2006
- Pflugbeil, S. (2005): Theoretische und empirische Analysen vor dem Hintergrund der EU-Osterweiterung. Regensburg
- Pischke, J. S., J. Velling (1997): Employment Effects of Immigration to Germany: An Analysis Based on Local Labour Markets. *Review of Economics and Statistics*, 79, S. 494–594
- Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (2004): Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen. o. O.
- Schmidt, C. M., A. Stilz, K. F. Zimmermann (1994): Mass Migration Unions and Government Intervention. *Journal of Public Economics*, 55, S. 185–201
- Schneider, L. (2006): Zu alt für den Arbeitsmarkt? Der Einfluss des Alters auf die Produktivität. *Wirtschaft im Wandel*, H. 11/2006

- Schneider, S. (2005): Demographie und Wirtschaftswachstum. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): NRW. Die Chancen des demografischen Wandels nutzen. Bonn, S. 42–46
- Sinn, H.-W., G. Flaig, M. Werding (2001): EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration – Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte. München
- Statistisches Bundesamt (2006): Elfte koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden
- Trabold, H., P. Trübswetter (2003): Schätzung der Beschäftigungs- und Lohneffekte der Zuwanderung. In: Brücker, H., H. Trabold, P. Trübswetter, C. Weise (Hrsg.): Migration: Potential und Effekte für den deutschen Arbeitsmarkt. Baden-Baden, S. 101–137
- Unabhängige Kommission Zuwanderung (2001): Zuwanderung gestalten, Integration fördern. Berlin
- Winkelmann, K. F. Zimmermann (1993): Ageing, Migration and Labour Mobility. In: P. Johnson, K. Zimmermann (eds.): Labour Markets in an Ageing Europe. Cambridge, S. 255–283
- Winter-Ebner, R., K. F. Zimmermann (1999): East-West Trade and Migration: The Case of Austro-Germany. In: Faili, R., J. de Melo, K. F. Zimmermann (eds.): Migration: The Controversies and the Evidence. Cambridge, S. 296–328
- Zimmermann, K. F. (1998): Immigration und Arbeitsmarkt: eine ökonomische Perspektive. *IZA Discussion Paper* Nr. 7, Bonn
- Zimmermann, K. F. (1995): Tackling the European Migration Problem. *Journal of Economic Perspectives*, Bd. 9, S. 45–62