

Steinhardt, Max Friedrich

Research Report

Die Steuerung der Arbeitsmigration im Zuwanderungsgesetz: Eine kritische Bestandsaufnahme aus ökonomischer Sicht

HWWI Policy Paper, No. 3-2

Provided in Cooperation with:

Hamburg Institute of International Economics (HWWI)

Suggested Citation: Steinhardt, Max Friedrich (2007) : Die Steuerung der Arbeitsmigration im Zuwanderungsgesetz: Eine kritische Bestandsaufnahme aus ökonomischer Sicht, HWWI Policy Paper, No. 3-2, Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI), Hamburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/47710>

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.



Hamburgisches
WeltWirtschafts
Institut

Die Steuerung der Arbeitsmigration im Zuwanderungsgesetz – eine kritische Bestandsaufnahme aus ökonomischer Sicht

Max Steinhardt

HWWI Policy

Paper 3-2
des

HWWI-Kompetenzbereiches

Migration – Migration Research Group

Max Steinhardt
Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI)
Neuer Jungfernstieg 21 | 20354 Hamburg
Tel +49 (0)40 34 05 76 - 56 | Fax +49 (0)40 34 05 76 - 76
steinhardt@hwwi.org | www.hwwi.org

HWWI Policy Paper
Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI)
Neuer Jungfernstieg 21 | 20354 Hamburg
Tel +49 (0)40 34 05 76 - 0 | Fax +49 (0)40 34 05 76 - 76
info@hwwi.org | www.hwwi.org
ISSN 1862-4960

Redaktionsleitung:
Thomas Straubhaar (Vorsitz)
Tanja El-Cherkeh

© Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI) | Februar 2007
Alle Rechte vorbehalten. Jede Verwertung des Werkes oder seiner Teile
ist ohne Zustimmung des HWWI nicht gestattet. Das gilt insbesondere
für Vervielfältigungen, Mikroverfilmung, Einspeicherung und Verarbei-
tung in elektronischen Systemen.

Die Steuerung der Arbeitsmigration im Zuwanderungsgesetz - eine kritische Bestandsaufnahme aus ökonomischer Sicht

Max Steinhardt

Das Arbeitspapier stellt eine stark gekürzte und aktualisierte Version der Expertise "Effekte der Migrationssteuerung bei Erwerbstätigen durch das Zuwanderungsgesetz" dar, die in Kooperation mit dem IAB im Auftrag des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge/Bundesministeriums des Innern angefertigt wurde.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
2. Selbstselektion von Migranten	3
3. Auswahlmechanismen der Zuwanderungspolitik	6
3.1 Punktesystem.....	7
3.2 Einwanderungszertifikate.....	10
3.3 Bewertung der Effektivität der Politikoptionen	12
4. Das deutsche Zuwanderungsgesetz	14
4.1 Strukturelle Änderungen des Zuwanderungsgesetzes.....	15
4.2 Regelungen zur Erwerbstätigkeit und Ausbildung.....	15
4.3 Aktuelle Diskussion	17
5. Handlungsempfehlungen für die Politik	21
Literaturverzeichnis.....	24

1. Einleitung

Mit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes am 1. Januar 2005 hat in Deutschland eine neue Etappe der Zuwanderungspolitik begonnen.¹ Das Zuwanderungsgesetz enthält sowohl umfassende Regelungen zur humanitär begründeten und arbeitsmarktorientierten Zuwanderung, als auch eine Reihe von Maßnahmen zur Integration der Neuzuwanderer, Bestandsausländer und Unionsbürger. Es ist somit das erste Mal, dass in Deutschland innerhalb eines Gesetzespaketes alle Bereiche der Migrationspolitik geregelt werden.

Eine Zuwanderungspolitik ist aus nationalökonomischer Perspektive dann erfolgreich, wenn sie dafür sorgt, dass aus Sicht der aufnehmenden Volkswirtschaft die Vorteile der Zuwanderung überwiegen. Neben allokativen Aspekten sind in diesem Zusammenhang die distributiven Wirkungen der Zuwanderung zu berücksichtigen.² Grundlegende Voraussetzung für einen wohlfahrtssteigernden Effekt der Zuwanderung ist eine Eingliederung der Zuwanderer in den Arbeitsmarkt. Die Zuwanderungspolitik sollte sich darüber hinaus an der nationalen Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften orientieren. Primäres Kriterium einer erfolgreichen Zuwanderungspolitik ist somit die Steuerung der Migrantinnen bezüglich ihrer Qualifikation. Nur wenn die Qualifikationsstruktur der Zuwanderer mit den wirtschaftlichen Bedürfnissen des jeweiligen Zuwanderungslandes übereinstimmt, kann eine wohlfahrtssteigernde Arbeitsmarktpartizipation der Zuwanderer erreicht werden (Vgl. Straubhaar 2001).

Bezüglich der aktuellen Situation in Deutschland lässt sich feststellen, dass sich ein grundlegender Wandel in Bezug auf die Nachfrage und das Angebot auf dem Arbeitsmarkt vollzieht. Der Wandel zur Wissensgesellschaft und der damit verbundene Bedeutungsgewinn von technologischen Entwicklungen und Innovationen führen zu einer Nachfragesteigerung nach qualifizierten und hochqualifizierten Arbeitskräften. Im Gegenzug nimmt die Nachfrage nach geringqualifizierten Arbeitskräften ab. Die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands sind zunehmend abhängig von den Qualifikationen bzw. dem Humankapital der dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Arbeitskräfte.

¹ Das Zuwanderungsgesetz ist in Teilen bereits am 1. September 2004 in Kraft getreten.

² Unter allokativen Aspekten werden in diesem Zusammenhang die möglichen Auswirkungen der Zuwanderung auf die Produktionsfaktoren, und damit auch auf die Produktionsstruktur des Aufnahmelandes verstanden. Die distributiven Wirkungen beziehen sich auf etwaige Änderungen der personellen Einkommensverteilung im Aufnahmeland.

Auf der Angebotsseite zeichnet sich für Deutschland folgendes Bild ab: Der Altersquotient, welcher das Verhältnis der Bevölkerung im Rentenalter zur Bevölkerung im Erwerbsalter misst, wird im Laufe der nächsten Jahre drastisch ansteigen. Der demographische Alterungsprozess wird einen starken Schwund des Erwerbspersonenpotentials zur Folge haben. Zugleich weist das Konsortium Bildungsberichterstattung (2006) darauf hin, dass insbesondere im Bereich der gewerblich-technischen und qualifizierten Berufe sinkende Ausbildungszahlen zu verzeichnen sind. Die Zahl der Abschlüsse eines Erststudiums hat nach einem zwischenzeitlichen Tiefstand von ca. 172.000 im Jahr 2001 in den letzten Jahren wieder zugenommen, jedoch liegen die Zahlen für 2005 nur geringfügig über dem Niveau der 1990er Jahre (Vgl. Konsortium Bildungsberichterstattung 2006, Statistisches Bundesamt 2007). Des Weiteren lässt sich beobachten, dass der Anteil der Ingenieurwissenschaften an der Gesamtzahl aller Abschlüsse im Zeitverlauf signifikant abgenommen hat (Konsortium Bildungsberichterstattung 2006).³ In Verbindung mit dem demographisch bedingten Rückgang des Erwerbspersonenpotentials bedeutet dies, dass in bestimmten Berufszweigen die Sicherstellung des erforderlichen Fachkräftenachwuchses nicht mehr gewährleistet sein wird. Des Weiteren ist die berufsfachliche und regionale Mobilität der deutschen Arbeitskräfte im europäischen Vergleich relativ gering ausgeprägt (Vgl. Straubhaar u. Boswell 2005).

Diese Entwicklungen führen dazu, dass trotz der ca. 4 Millionen Arbeitslosen Engpässe auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu erwarten sind bzw. bereits existieren. Insbesondere die mangelnde Übereinstimmung von Angebot und Nachfrage („Mismatch“) sorgt dafür, dass trotz hoher Arbeitslosenzahlen in einigen Sektoren ein akuter Fachkräftemangel herrscht. In Sektoren wie dem Gesundheitswesen, Ingenieurwesen und unterschiedlichen Dienstleistungsbranchen wird der Mangel an Arbeitskräften im Laufe der nächsten Jahre zunehmen (Vgl. Straubhaar u. Boswell 2005, Fuchs et al. 2005).

Lösungsoptionen, welche auf eine Erhöhung des inländischen Arbeitskräftepotenzials abzielen, weisen in der Regel einen langen Wirkungszeitraum auf. Hier sind unter anderem die Förderung der Qualifikation, die Erhöhung der Erwerbstätigenquote (insbesondere von Frauen) und die Verlängerung der Lebensarbeitszeit zu nennen. Hingegen kann Zuwanderung ohne Zeitverzögerung auf Nachfrageüberhänge reagieren. Zuwanderung stellt deswegen ein essentielles Instrument zur Behebung von Arbeitskräfteengpässen dar. Die gezielte

³ Dies ist unter anderem auf den relativ geringen Frauenanteil in dieser Disziplin zurückzuführen.

Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte ist daher aus demographischen und arbeitsmarktpolitischen Gründen ein notwendiger Lösungsansatz.

Neben der Nachfrage nach Zuwanderung ist es von Bedeutung, dass eine Zuwanderungspolitik das Angebot der Migranten berücksichtigt. Das Angebot an Migranten entspricht nicht zwangsläufig der nationalen Nachfrage. Migranten stellen hinsichtlich ihrer beobachtbaren und unbeobachtbaren Charakteristika eine selbstselektierte Gruppe dar. Eine Zuwanderungspolitik sollte Rahmenbedingungen und Anreize in der Weise schaffen, dass eine Einwanderung für Migranten mit den nachgefragten Qualifikationen attraktiv ist.

Der vorliegende Beitrag beginnt mit einer Darstellung der Mechanismen der Selbstselektion von Migranten, da diese weitreichende Konsequenzen auf das bestehende Angebot an Migranten haben. Anschließend werden verschiedene Auswahlinstrumente dargestellt, anhand derer eine gezielte Steuerung der Zuwanderung seitens des Aufnahmelandes vorgenommen werden kann. Schließlich wird auf diejenigen Regelungen des deutschen Zuwanderungsgesetzes eingegangen, die sich auf eine Steuerung der Zuwanderung beziehen. In diesem Zusammenhang werden die wichtigsten Argumente der aktuellen Debatte um mögliche Änderungen des Zuwanderungsgesetzes aufgegriffen und diskutiert. Abschließend werden eigene politische Handlungsempfehlungen formuliert und ein Fazit gezogen.

2. Selbstselektion von Migranten

Das Thema der Steuerung von Zuwanderung kann nicht erörtert werden, ohne den Umstand zu berücksichtigen, dass Migranten eine selbstselektierte Gruppe darstellen. Von einer selbstselektierten Gruppe wird gesprochen, wenn die Mitglieder einer Gruppe aufgrund ihrer Präferenzen untereinander Übereinstimmungen bezüglich bestimmter Charakteristika aufweisen. So unterscheiden sich Migranten in Bezug auf beobachtbare und unbeobachtbare Charakteristika systematisch von denjenigen Personen, die sich entscheiden, nicht zu wandern. Die Selbstselektion von Migranten wird in der theoretischen Migrationsliteratur mittels des sogenannten Roy-Modells erklärt.

Das Roy-Modell wurde ursprünglich von Robinson und Tomes (1982) für landesinterne Migration entwickelt, und von Borjas (1987, 1994) zur Erklärung von internationaler Migration weiterentwickelt. Untersucht wird die Wahrscheinlichkeit der Migration heterogener Individuen. Es wird unterschieden zwischen beobachtbaren Charakteristika wie Alter oder Ausbildung und unbeobachtbaren Charakteristika wie Motivation oder

Risikofreudigkeit. Es kann hinsichtlich der beobachtbaren und (ex ante) unbeobachtbaren Charakteristika sowohl zu einer positiven als auch zu einer negativen Selbstselektion kommen. Von einer positiven Selbstselektion wird gesprochen, wenn die wandernden Individuen in Bezug auf die beobachtbaren oder unbeobachtbaren Charakteristika ein höheres Niveau haben als der Durchschnitt der sesshaften Individuen im Herkunftsland. Dementsprechend wird von einer negativen Selbstselektion gesprochen, wenn die Charakteristika der Individuen der Migrantengruppe geringer sind als das durchschnittliche Niveau der verbliebenen Individuen im Herkunftsland.

Grundaussage des Roy-Modells ist, dass die Ausprägung der Selbstselektion von Migranten von der relativen Bewertung der beobachtbaren und unbeobachtbaren Charakteristika im Herkunfts- und Aufnahmeland abhängt. Grundlegende Voraussetzung hierbei ist, dass die Qualifikationen und Fähigkeiten der Migranten zwischen dem Herkunfts- und dem Aufnahmeland übertragbar sind. Im Folgenden wird der Selbstselektionsprozess anhand der Charakteristika Schulbildung und Motivation beispielhaft veranschaulicht (Vgl. Bauer 1998).

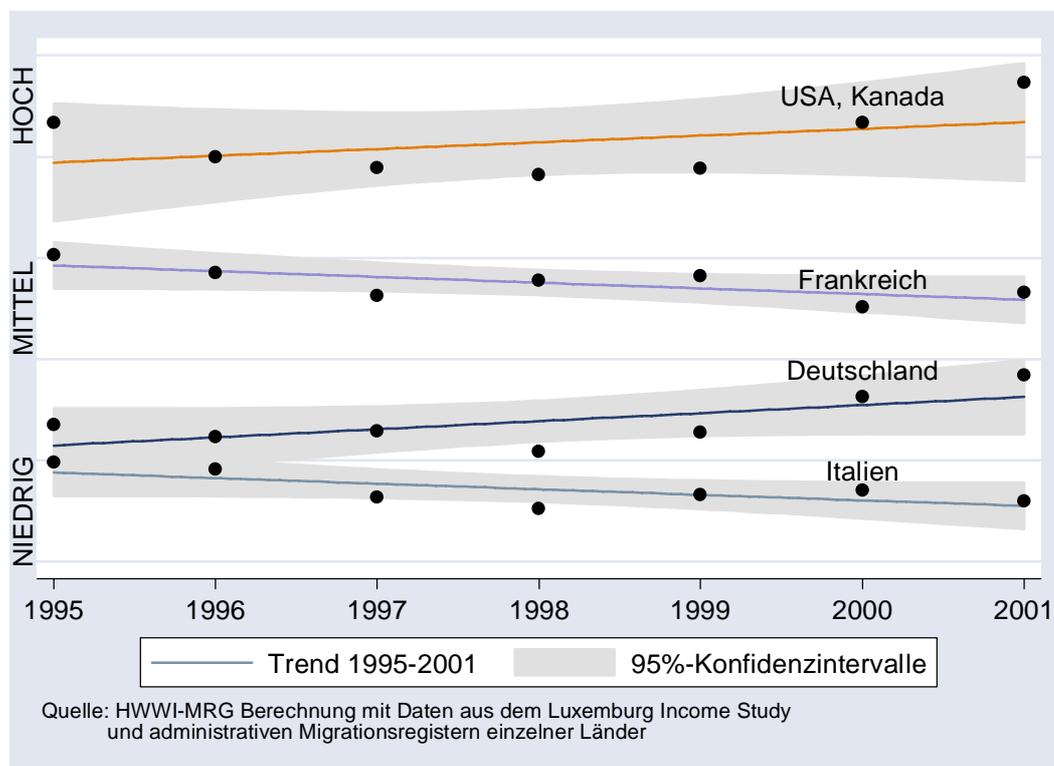
Zunächst wird angenommen, dass die Erträge der Schulbildung im Herkunftsland geringer sind als im Aufnahmeland. In diesem Fall ist der Wanderungsgewinn für Personen mit hoher Bildung am größten. Es findet eine positive Selektion der Migranten in dem Sinne statt, dass die durchschnittliche Schulbildung der Migranten höher ist als die durchschnittliche Schulbildung der Bevölkerung des Herkunftslandes. Im umgekehrten Fall kommt es zu einer negativen Selbstselektion bezüglich des beobachtbaren Charakteristikums Schulbildung.

Die Selektionsrichtung bezüglich des unbeobachteten Charakteristikums Motivation ist abhängig von der Varianz der Einkommensverteilung im Herkunfts- und Aufnahmeland. Wird angenommen, dass die Einkommensverteilung im Herkunftsland ungleicher ist als im Aufnahmeland, ist davon auszugehen, dass unbeobachtbare Charakteristika wie z.B. Motivation im Herkunftsland relativ höher entlohnt werden als im Aufnahmeland. Dies hat zur Folge, dass insbesondere für Personen mit geringer Motivation ein hoher Migrationsanreiz besteht, da diese im Einwanderungsland besser vor ungünstigen Arbeitsmarktentwicklungen abgesichert sind. Die relativ geringe Entlohnung des Charakteristikums Motivation im Aufnahmeland bewirkt somit, dass sich unter der Gruppe der Migranten im Verhältnis zur Bevölkerung des Herkunftslandes ein überproportional geringer Anteil an motivierten Individuen befinden wird. Die potenziellen Migranten sind hinsichtlich des unbeobachteten Charakteristikums Motivation negativ selektiert. Auf der anderen Seite führt eine höhere

Varianz der Einkommensverteilung im Aufnahmeland relativ zum Herkunftsland zu einer positiven Selbstselektion bezüglich des unbeobachtbaren Charakteristikums Motivation.

Die Tatsache, dass Migranten bezüglich ihrer Charakteristika eine selbstselektierte Gruppe darstellen, hat wichtige Auswirkungen auf die Gestaltung einer gesteuerten Einwanderungspolitik. Aufgrund der geschilderten Zusammenhänge kann der Fall eintreten, dass die Nachfrage eines Landes nach Migranten nicht mit dem Angebot an potenziellen Migranten korreliert (Vgl. Zimmermann et al. 2002). So kann sich ein Land, welches primär die Zuwanderung von Hochqualifizierten anstrebt, mit dem Problem konfrontiert sehen, dass das vorhandene Angebot an Migranten in Bezug auf das gewünschte Charakteristikum negativ selektiert ist. Die Migranten mit den gewünschten Charakteristika präferieren andere Zielländer, in denen die relative Entlohnung der Charakteristika größer ist. Abbildung 1 zeigt für den Zeitraum 1995-2001 das Qualifikationsniveau osteuropäischer Migranten für ausgewählte Zielländer. Die Qualifikationsvariable (y-Achse) bemisst dabei die Anteile der Zuwanderer mit einem höheren Bildungsabschluss (College, Fachhochschule oder Universität) an der gesamten Zahl der Zuwanderer nach Jahr und Zielland.

Abbildung 1: Wie qualifiziert sind die Zuwanderer? Migration aus Osteuropa nach Zielländern: 1995-2001



Es wird deutlich, dass im betrachteten Zeitraum der Anteil Hochqualifizierter unter den osteuropäischen Zuwanderern in Deutschland im Vergleich zu den USA und Kanada relativ gering ist. Die osteuropäischen Migranten, die Deutschland als Zielland wählen, weisen im Durchschnitt ein niedriges Qualifikationsniveau auf. Obwohl im Laufe der Jahre bezüglich des Qualifikationsniveaus der Zuwanderer für Deutschland ein positiver Trend zu erkennen ist, bleibt Deutschland als Zielland für Hochqualifizierte im Vergleich zu den USA und Kanada unattraktiv.

Es ist somit zentrale Aufgabe einer steuernden Einwanderungspolitik, die ökonomischen und institutionellen Rahmenbedingungen in der Weise zu gestalten, dass für potenzielle Migranten mit den gewünschten Charakteristika entsprechende Anreize zur Einwanderung geschaffen werden. Die gewonnenen Erkenntnisse bezüglich des Selektionsprozesses der Migranten werden im dritten Abschnitt des Kapitels zur Evaluation der Effektivität verschiedener Politikoptionen erneut aufgegriffen.

3. Auswahlmechanismen der Zuwanderungspolitik

Sieht man von den unrealistischen Szenarien „offene Grenze“ bzw. „geschlossene Grenze“ ab, sieht sich jede Einwanderungspolitik mit der Frage konfrontiert, wer einwandern darf und wem dies untersagt bleibt. Neben der Zuwanderung aus humanitären und sozialen Gründen, die nicht Gegenstand dieses Beitrages ist, wird in diesem Abschnitt der Frage nachgegangen, wie sich die Zuwanderung zum Zwecke der Erwerbstätigkeit steuern lässt. Grundsätzlich kann zwischen einer Steuerung der Zuwanderung über den Markt und einer Steuerung durch eine staatliche Regulierung unterschieden werden (Vgl. Straubhaar 1992). Im gleichen Zusammenhang wird auch von einer Differenzierung in preis- und mengenpolitische Instrumente der Zuwanderungssteuerung gesprochen, wobei eine Steuerung über den Preis einer Selektion durch den Markt entspricht und eine Steuerung über die Menge einer Selektion durch staatliche Regulierungen (Vgl. Leber 2004).

Die Zuwanderungspolitik Deutschlands ist geprägt durch staatliche Regulierungen, wobei bilaterale Abkommen eine wichtige Rolle spielen. Als Beispiel sei die Phase der Anwerbung von Gastarbeitern genannt, in der es im Rahmen von diversen Anwerbeabkommen mit südeuropäischen und nordafrikanischen Ländern zu einer Zuwanderung von überwiegend geringqualifizierten Arbeitskräften kam (Vgl. Steinhardt 2006). Im Laufe der 90er Jahre wurden bilaterale Abkommen mit verschiedenen europäischen und nichteuropäischen Staaten geschlossen, welche temporäre Zuwanderung in Form von Gastarbeitnehmern, Werkvertrags-

und Saisonarbeitnehmern regelten. (Vgl. Leber 2004).⁴ Aktuell existieren diverse bilaterale Abkommen mit mittel- und osteuropäischen Staaten innerhalb und außerhalb der EU, die ausländischen Arbeitnehmern im Rahmen festgelegter Kontingente temporären Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt ermöglichen. Auch spezifische Programme wie die Green-Card-Initiative der rot-grünen Bundesregierung sind Bestandteil der deutschen Zuwanderungspolitik gewesen, wobei diese im Vergleich zu den bilateralen Abkommen eher eine untergeordnete Rolle gespielt haben.

Im Folgenden werden mit dem Punktesystem und den Einwanderungszertifikaten zwei prominente Vertreter der mengen- und preispolitischen Instrumente der Zuwanderpolitik vorgestellt, anhand derer eine Auswahl der Zuwanderer vorgenommen werden kann.

3.1 Punktesystem

Das Punktesystem ist ein klassisches mengenpolitisches Instrument, bei dem die Steuerung der Migranten über staatliche Vorschriften festgelegt wird. Die staatlichen Entscheidungsträger des Einwanderungslandes haben die Möglichkeit ex ante eine Höchstzahl bzw. eine Zuwanderungsquote festzulegen, die bestimmt, wie viele Migranten jährlich zur Aufnahme zugelassen werden. Neben der quantitativen Steuerung der Zuwanderung erfolgt bei einem Punktesystem eine Steuerung durch qualitative Anforderungen.

Es beginnt damit, dass der Aufnahmestaat in einem Punktekatalog festlegt, welche Charakteristika die Zuwanderer haben sollen. Die Auswahl und Gewichtung der einzelnen Charakteristika liegt im Ermessen der staatlichen Entscheidungsträger und orientiert sich an den ökonomischen und demographischen Bedürfnissen des jeweiligen Aufnahmelandes. Eine Auswahl ist möglich nach personenbezogenen, sozioökonomischen, kulturellen, sprachlichen oder geographischen Merkmalen. Anschließend werden die jeweiligen Merkmale mittels der Vergabe von Punkten gewichtet. (Vgl. Straubhaar 1992).

Des Weiteren legt der Aufnahmestaat eine Mindestpunktzahl fest. Gibt es keine mengenmäßige Beschränkung der Zuwanderung, erhalten alle zuwanderungswilligen Personen, die diese Mindestpunktzahl erreichen, eine Einwanderungserlaubnis. Ist dagegen ex ante eine Höchstzahl an Zuwanderern festgelegt worden, stehen zwei Alternativen der

⁴ Während Werkvertrags- und Saisonarbeitnehmer zum Zweck der befristeten Erwerbstätigkeit nach Deutschland kommen, handelt es sich bei Gastarbeitnehmern um Fachkräfte, die zum Zweck der Qualifizierung nach Deutschland reisen.

Auswahl zur Verfügung. Entweder dürfen diejenigen Personen einwandern, welche die höchsten Punktezahlen erreicht haben, oder es erfolgt eine Auswahl durch das Losprinzip unter all denen, welche die Mindestpunktzahl erreicht haben (Vgl. Leber 2004). Diese Ausgestaltung des Punktesystems wird in der Literatur auch als diskriminierendes Punktesystem bezeichnet (Vgl. Bauer 1998).

Als Beispiel für eine Anwendung des Punktesystems wird in der migrationstheoretischen Literatur zumeist Kanada genannt, da es bereits Ende der sechziger Jahre ein Punktesystem in seine Einwanderungspolitik integriert hat. Kanada verfolgt in seiner Einwanderungspolitik soziale, humanitäre und ökonomische Ziele, was sich darin ausdrückt, dass zwischen drei verschiedenen Klassen von Einwanderern unterschieden wird. Die soziale Komponente der Zuwanderung wird durch die Klasse der Familienangehörigen repräsentiert. Die Klasse der Flüchtlinge ist Ausdruck der humanitären Ziele der Einwanderungspolitik. Die Klasse der unabhängigen Zuwanderer steht für die ökonomischen Ziele der kanadischen Einwanderungspolitik. Das Punktesystem wird nur auf die Gruppe der ökonomischen Migranten angewandt. Es werden unter anderem für Alter, Sprachkenntnisse, familiäre Beziehungen zu kanadischen Staatsbürgern, Berufserfahrung und Schulbildung Punkte vergeben (Vgl. Bauer 1998).

Ein weiteres aktuelles Beispiel für ein Punktesystem findet sich in Großbritannien. Das Innenministerium hat im März 2006 ein Punktesystem entworfen, anhand dessen in Zukunft die Zuwanderung zu Erwerbs- und Studienzwecken gesteuert werden soll.⁵ Erklärtes Ziel ist die Förderung der Zuwanderung von Personen, die hohe Qualifikationen aufweisen oder die Berufe ausüben, bei denen die Nachfrage nicht durch das Angebot an inländischen und europäischen Arbeitskräften gedeckt wird (Vgl. Home Office 2006b). Zur Unterscheidung der einzelnen Zuwanderergruppen ist geplant, folgende fünf Kategorien einzuführen: Hochqualifizierte, qualifizierte Arbeitskräfte, geringqualifizierte Arbeitskräfte für aktuelle Arbeitskraftengpässe, Studenten und temporäre Arbeitskräfte mit primär nichtökonomischer Ausrichtung.

Ein besonderes Charakteristikum des geplanten Punktesystems ist die aktive Einbindung von inländischen Institutionen und Unternehmen. Diese fungieren als sogenannte Sponsoren und

⁵ Die Einführung des Punktesystems ist für das Jahr 2008 geplant. Allerdings sind Teile des geplanten Punktesystems für die Gruppe der hochqualifizierten Arbeitskräfte bereits in einer Novelle des Highly Skilled Migrant Programme (HSMP) im November 2006 eingeführt worden (Home Office 2006a).

sollen eine Kontrollfunktion ausüben. Jeder Zuwanderer, ausgenommen er/sie gehört der Gruppe der Hochqualifizierten an, hat das Zertifikat eines Sponsors vorzuweisen, welches als Nachweis dafür dient, dass der Antragsteller für einen bestimmten Arbeitsplatz geeignet ist und die Absicht hat, diesen einzunehmen. Die Sponsoren wiederum werden einem Rating unterzogen, welches als Kriterium für die Vergabe der Punkte herangezogen wird.⁶ Neben dem Zertifikat eines Sponsors existieren weitere Kontrollfaktoren wie Kenntnisse der englischen Sprache, die bisherige Einhaltung der Zuwanderungsbestimmungen sowie die Liquidität des Zuwanderers. Während alle Kriterien mit Punkten bewertet werden, sind mangelnde Nachweise des Sponsorenzertifikates und der Liquidität Ausschlusskriterien. Neben den Kontrollfaktoren existieren sogenannte Attribute, die ebenfalls mit Punkten bewertet werden und die Aufschluss über den zu erwartenden Erfolg des Zuwanderers auf dem Arbeitsmarkt geben sollen. Hier werden unter anderem Punkte für Alter, bisheriges Einkommen und Qualifikation vergeben.

Der Vorteil eines Punktesystems ist, dass es mit jedem gewünschtem Niveau der Zuwanderung kompatibel ist. Durch die Zuwanderungsquote und den Punktekatalog besitzt das Punktesystem sowohl in quantitativer, als auch in qualitativer Hinsicht ein hohes Maß an Flexibilität. Es ermöglicht, zielgerichtet und zeitnah auf Nachfrageänderungen auf dem Arbeitsmarkt zu reagieren (Vgl. Straubhaar 2004). Insbesondere eine Einbindung inländischer Institutionen und Unternehmen gewährleistet, dass Nachfrageüberhänge in dem Auswahlverfahren explizit berücksichtigt werden.

Ein weiterer Vorteil des Punktesystems liegt in seiner Transparenz begründet. Durch die Zuwanderungsquote kann den Bürgern der Umfang der Arbeitsmigration einfach vermittelt werden. Zugleich wird durch den Punktekatalog die Ausrichtung der Zuwanderungspolitik klar nach außen dokumentiert. Beides trägt dazu bei, dass die quantitativen und qualitativen Dimensionen der Arbeitsmigration von den politischen Entscheidungsträgern über die Medien kommuniziert werden können und somit zum Abbau von Ängsten und Vorurteilen beitragen.

⁶ Je nachdem, ob mit einem Unternehmen positive oder negative Erfahrungen in Bezug auf die Einstellung ausländischer Arbeitskräfte gemacht wurden, wird es mit dem Ratingcode A oder B bewertet.

3.2 Einwanderungszertifikate

Einwanderungszertifikate sind der Gruppe der preispolitischen bzw. privatrechtlichen Steuerungsinstrumente zuzuordnen, welche sich dadurch auszeichnen, dass sie für das Recht auf Einwanderung einen Knappheitspreis festlegen. Bei der auf dem Konzept der Eigentumsrechte basierenden Zertifikatslösung werden die Einwanderungsrechte unter den Zuwanderungswilligen versteigert. Es findet somit eine Selektion der Migranten nach ihrer Zahlungsbereitschaft statt. Der Ansatz einer marktgestützten Allokation von Einwanderungsrechten geht auf Arbeiten von Becker (1987) und Chiswick (1982) zurück.

Bevor es zu einer Versteigerung von Einwanderungszertifikaten kommen kann, müssen sich die staatlichen Entscheidungsträger des Zuwanderungslandes darüber einigen, welches Maß an Zuwanderung sie zulassen wollen. In diesem Punkt unterscheidet sich das Prinzip der Einwanderungszertifikate nicht von dem vorgestellten Punktesystem. Hat der Staat eine Anzahl von Personen festgelegt, denen jährlich eine Zuwanderung gestattet werden soll, wird eine dementsprechende Anzahl von Zertifikaten zum Kauf angeboten. Neben der Ersteigerung der Zertifikate durch Zuwanderungswillige existiert ebenso die Möglichkeit der Auktion der Zertifikate unter inländischen Unternehmen, die ein Interesse an der Einstellung ausländischer Arbeitskräfte besitzen (Vgl. Straubhaar 2006).

Damit verknüpft ist die Frage der Übertragbarkeit der Einwanderungszertifikate. Wird die Option von personengebundenen Einwanderungszertifikaten gewählt, sind die Zertifikate und das damit verbundene Einwanderungsrecht nicht an andere Personen übertragbar. Die Alternative besteht darin, die Personenbindung der Zertifikate aufzuheben und somit den Handel mit Einwanderungszertifikaten zuzulassen. So kann Zertifikatsbesitzern, die nach einiger Zeit wieder in ihr Herkunftsland zurückkehren möchten, gestattet werden, ihr Zertifikat an den Meistbietenden zu verkaufen (Vgl. Straubhaar 1992). In welchem Umfang der Handel mit Einwanderungszertifikaten zugelassen wird, obliegt wiederum der Entscheidung des Staates.

Ebenso muss von staatlicher Seite entschieden werden, ob mit dem Erwerb eines Einwanderungszertifikates ein temporärer oder ein permanenter Aufenthaltsrechtsanspruch des Käufers begründet wird. Aus technischer Sicht stellt sich die Frage der Wahl des Auktionsmechanismus. Der Staat kann sich entweder für eine sogenannte *open auction* entscheiden oder die Zertifikate mittels einer sogenannten *sealed-bid auction* versteigern lassen. Bei einer *open auction* wird der Preis des Versteigerungsobjektes solange erhöht, bis

nur noch ein Bieter verbleibt. Im Gegensatz hierzu werden bei einer *sealed-bid auction* die Gebote schriftlich abgegeben, wobei derjenige mit dem höchsten abgegebenen Gebot gewinnt (Vgl. Bauer 1998). Zuletzt muss der Staat entscheiden, welcher Preismechanismus bei der Versteigerung der Einwanderungszertifikate gewählt wird. Bei einer diskriminierenden Auktion müssen die Bieter der erfolgreichen Gebote jeweils den Preis zahlen, den sie selbst geboten haben. Im Unterschied zur diskriminierenden Auktion müssen die Gewinner bei einer Einheits-Preis-Auktion denjenigen Betrag entrichten, den der letzte gerade nicht berücksichtigte Bieter geboten hat (Vgl. Leber 2004).

Ein zentraler Unterschied zwischen der Zertifikatslösung und dem Punktesystem liegt darin, dass bei der Steuerung durch Einwanderungszertifikate ein Teil des Wanderungsgewinns der Migranten durch das Zuwanderungsland abgeschöpft wird. Ein weiterer bedeutender Unterschied der beiden Steuerungsinstrumente sind die Kriterien, nach denen eine Auswahl der Migranten erfolgt. Während bei einem Punktesystem qualifikatorische und demographische Kriterien zur Auswahl herangezogen werden, erfolgt die Selektion bei der Zertifikatslösung nach ökonomischen Kriterien. Durch die Versteigerung der Zertifikate reflektiert der Kauf eines Einwanderungszertifikates den Nutzen, welchen die Einwanderungswilligen dem Recht auf Einwanderung in das jeweilige Aufnahmeland beimessen (Vgl. Straubhaar 1992).

Ein Nachteil der Steuerung durch eine Versteigerung von Einwanderungszertifikaten kann in der politischen Durchsetzbarkeit gesehen werden. So ist es aus humanitären Überlegungen diskussionswürdig, die Erlaubnis zur Einwanderung mit einem Preis zu versehen. Es ist zu erwarten, dass es aufgrund von ideellen Gründen zu Widerständen kommt. In diesem Zusammenhang sei auf ein ähnlich gelagertes Beispiel aus der Umweltpolitik verwiesen.⁷ Zudem muss bei einer Zertifikatslösung berücksichtigt werden, dass es für potenzielle Migranten in den Herkunftsländern schwierig ist, die für den Kauf der Zertifikate erforderlichen finanziellen Mittel aufzubringen. Es ist anzunehmen, dass in den Herkunftsländern keine oder nur unzureichend funktionierende Kapitalmärkte existieren. Aus

⁷ Das Thema der Zertifizierung von Emissionsrechten wurde in der theoretischen Literatur grundsätzlich mit dem Hinweis versehen, dass eine praktische Umsetzung der Zertifikatslösung aufgrund ideell motivierter Widerstände schwierig sei („Die Umwelt ist nicht käuflich“). Die Einführung von Emissionszertifikaten für CO₂ in der EU zeigte, dass es weit weniger ideell motivierten Widerstand gab, als ursprünglich erwartet. Die gesellschaftliche und politische Akzeptanz der Zertifikatslösung ist sicherlich zu weiten Teilen der klaren Kommunikation der Ziele und Vorteile des preispolitischen Instruments sowie der Einbindung der verschiedenen Interessensgruppen geschuldet. Das Beispiel zeigt, dass preispolitische Lösungen bei entsprechender gesellschaftlicher Einbettung auch bei politisch sensiblen Themen durchgesetzt werden können.

diesem Grund scheint es sinnvoll, die Zertifikate unter denjenigen inländischen Unternehmern zu versteigern, die ein Interesse an der Einstellung ausländischer Arbeitskräfte haben.

3.3 Bewertung der Effektivität der Politikoptionen

Im Folgenden werden Punktesystem und Einwanderungszertifikate hinsichtlich ihrer Effektivität verglichen. Als eine effektive Politikoption wird in diesem Zusammenhang eine Maßnahme verstanden, die gewährleistet, dass das erklärte Ziel der Einwanderungspolitik erreicht wird.

Ein methodischer Ansatz zum Vergleich verschiedener Ausgestaltungen der Einwanderungspolitik basiert auf dem in Abschnitt 2 vorgestellten Modell der Selbstselektion von Roy. Dieses wird von Bauer (1998) aufgegriffen, um die Effektivität des Punktesystems und der Zertifikatslösung anhand einfacher Simulationen zu vergleichen.⁸ Es wird angenommen, dass der Einwanderungsstaat primär hochqualifizierte Zuwanderer auswählen möchte, da diese für das Einwanderungsland den größten Wert darstellen. Diese Annahme deckt sich mit den aktuellen Verhältnissen in Deutschland.

Es wird zunächst der Fall betrachtet, dass der Schulbildung im Herkunftsland ein höherer Wert beigemessen wird als im Aufnahmeland. Die Differenz der mittleren Einkommen zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland ist positiv. Hochqualifizierte Individuen haben in dieser Konstellation einen geringeren Anreiz zu wandern als Niedrigqualifizierte, da sie durch eine Wanderung nur wenig gewinnen können. Die Zertifikatslösung wird dementsprechend vor allem Niedrigqualifizierte aus dem Pool potenzieller Migranten selektieren, da diese bei der Versteigerung der Zertifikate in Relation zu den Hochqualifizierten einen höheren Preis bieten werden. Das Punktesystem, welches Zuwanderer nach Qualifikationskriterien selektiert, vermeidet diesen Effekt der adversen Auslese der Zertifikatslösung. Die Auktion von Einwanderungszertifikaten führt somit in diesem Fall zu signifikant schlechteren Ergebnissen als das Punktesystem.

Im umgekehrten Fall, in welchem die Erträge der Schulbildung im Aufnahmeland höher bewertet werden als im Herkunftsland, wird der Wanderungsgewinn für Hochqualifizierte am größten sein. Da dies dazu führt, dass Hochqualifizierte bei der Versteigerung von Zertifikaten die höchsten Gebote abgeben werden, führen in dieser Situation die

⁸ Für eine ausführliche Darstellung sei verwiesen auf Bauer (1998) Kapitel 7.2

Zertifikatslösung und das diskriminierende Punktesystem zu identischen Selektionsergebnissen.

Berücksichtigt man ex ante unbeobachtbare Charakteristika der Migranten, ergibt sich ein modifiziertes Bild: In der Situation einer höheren Bewertung der Charakteristika im Herkunftsland nehmen die Vorteile einer auf Qualifikationskriterien (Punktesystem) basierenden Selektion mit steigender Unsicherheit über die wahren Fähigkeiten der Migranten ab. Auf der anderen Seite nehmen im Falle einer höheren Bewertung der Charakteristika im Zuwanderungsland die Vorteile einer auf der Zahlungsbereitschaft der Migranten basierenden Selektion (Einwanderungszertifikate) mit steigender Unsicherheit über die wahren Fähigkeiten der Migranten zu.

Im Falle von temporärer Zuwanderung stellt unabhängig von der Differenz der Erträge der Schulbildung und der Varianz der Einkommensverteilung die Versteigerung von Zertifikaten an inländische Unternehmer die beste Politikoption dar, da diese über die bestmögliche Information über die Bedürfnisse des inländischen Arbeitsmarktes verfügen. Zudem findet eine Übertragung des Risikos einer negativen Selektion bezüglich unbeobachtbarer Charakteristika vom Staat auf die Unternehmer statt.

Es wird deutlich, dass die Selektionsergebnisse des Punktesystems und der Einwanderungszertifikate zum einen von den Zielen der Einwanderungspolitik und zum anderen vom Verhältnis zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland bezüglich der Entlohnung der beobachtbaren und unbeobachtbaren Charakteristika abhängen.

Studien von Psacharopoulos und Patrinos (2002) deuten darauf hin, dass die Bildungsrenditen eines Landes mit dem Entwicklungsgrad eines Landes und der Dauer der Ausbildung sinken. Die OECD-Länder weisen im internationalen Vergleich unterdurchschnittliche private Bildungsrenditen auf, wohingegen die Ländergruppen Afrika und Lateinamerika/Karibik die höchsten Bildungsrenditen aufweisen. Im Falle Deutschlands ist gemäß dem Roy-Modell für Migranten dieser Ländergruppen mit einer negativen Selbstselektion in Bezug auf die schulische Qualifikation zu rechnen, da hochqualifizierte Migranten durch die Wanderung nach Deutschland nur einen relativ geringen Einkommensgewinn realisieren können. Hingegen können niedrigqualifizierte Migranten aufgrund des höheren Minimaleinkommens in Deutschland ihre Einkommenssituation erheblich verbessern. In diesem Fall stellt das Punktesystem die beste Lösung dar, da es den beschriebenen Effekt der adversen Auslese der Zertifikatslösung ausschließt. Eine alternative Lösung wäre eine Auktion von

Einwanderungszertifikaten mit einem festgelegten Mindestpreis. Die privaten Bildungsrenditen von Ländern aus dem Mittleren Osten, Nordafrika und Europa, die nicht der OECD angehören, weisen geringere private Bildungsrenditen als die OECD Länder auf, so dass in diesem Fall eine positive Selektion bezüglich des Charakteristikums Bildung zu erwarten ist.

Ein internationaler Vergleich der Ginikoeffizienten im aktuellen Human Development Report der Vereinten Nationen (2006) zeigt, dass die Mehrzahl der MOEL einen höheren Ginikoeffizienten als Deutschland aufweist (u.a. Rumänien, Bulgarien, Polen, Litauen, Estland, Slowenien).⁹ Auch in Russland und der Türkei ist die Einkommensungleichheit gemessen am Ginikoeffizienten höher als in Deutschland. Somit ist für Deutschland mit einer negativen Selbstselektion der potenziellen osteuropäischen und türkischen Migranten hinsichtlich unbeobachtbarer Charakteristika zu rechnen. In diesem Fall stellt sich die Einführung eines Punktesystems als beste Lösung dar.

4. Das deutsche Zuwanderungsgesetz

Das deutsche Zuwanderungsgesetz (Gesetz zur Steuerung und Begrenzung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern) ist am 1. Januar 2005 in Kraft getreten.¹⁰ Es besteht neben dem Aufenthaltsgesetz (AufenthG) und dem Freizügigkeitsgesetz/EU (FreizügG/EU) aus einer Reihe von Änderungen in weiteren Gesetzen. Des Weiteren wurden auf Basis der Ermächtigungsgrundlage weitere Rechtsverordnungen erlassen. Die Beschäftigungsverfahrensverordnung (BeschVerF) regelt den Arbeitsmarktzugang von im Inland lebenden Ausländern, während die Beschäftigungsverordnung (BeschV) die Zulassung von ausländischen Arbeitskräften regelt. Die neue Aufenthaltsverordnung (AufenthV) fasst diejenigen Sachgebiete zusammen, die bisher in der Durchführungsverordnung zum Ausländergesetz, in der Ausländergebührenverordnung, in der Ausländerdatenübermittlungsverordnung und in der Ausländerdateienverordnung geregelt waren.

Erklärtes Ziel des neuen Zuwanderungsgesetzes ist eine Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung sowie eine Integration der auf Dauer rechtmäßig in Deutschland lebenden

⁹ Der Ginikoeffizient ist ein statistisches Maß für Verteilungsgleichheit. Der Wert kann beliebige Größen zwischen 0 und 1 (bzw. 0 und 100 Prozent) annehmen. Je näher der Ginikoeffizient an 1 ist, desto größer ist die Ungleichheit der Einkommensverteilung.

¹⁰ Das Zuwanderungsgesetz ist in Teilen bereits am 1. September 2004 in Kraft getreten.

Zuwanderer. Im Folgenden werden diejenigen Neuerungen des Zuwanderungsgesetzes dargestellt, welche sich auf eine Steuerung der ökonomischen Zuwanderung bzw. Arbeitsmigration beziehen.

4.1 Strukturelle Änderungen des Zuwanderungsgesetzes

Die Zahl der Aufenthaltstitel wird im neuen Zuwanderungsgesetz deutlich reduziert. Statt bislang fünf Typen der Aufenthaltsgenehmigung gibt es mit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes neben der (befristeten) Aufenthaltserlaubnis nur noch die (unbefristete) Niederlassungserlaubnis (§7, §9 AufenthG). Das neue Aufenthaltsrecht orientiert sich im Gegensatz zur bisherigen Regelung nicht mehr an Aufenthaltstiteln, sondern an den Aufenthaltszwecken. Zu diesen sind insbesondere Erwerbstätigkeit, Ausbildung, Familiennachzug und humanitäre Gründe zu zählen.

Das doppelte Genehmigungsverfahren, bei welchem Arbeitsgenehmigung und Aufenthaltserlaubnis vom ausländischen Antragsteller jeweils separat bei verschiedenen Institutionen beantragt werden mussten, wird durch ein internes Zustimmungsverfahren ersetzt. Ausländer müssen sich nur noch an die Ausländerbehörde wenden, die - bei Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit - Arbeitsgenehmigung und Aufenthaltserlaubnis in einem Akt erteilt (§ 39 Abs. 1 AufenthaltG). Ziel dieser Form des sog. *One-Stop-Government* ist der Abbau von bürokratischen Hindernissen für den Arbeitsmarktzugang von Zuwanderern.

Das im ursprünglichen Gesetzentwurf vorgesehene Punkteverfahren wurde im Zuge der Änderungen durch den Vermittlungsausschuss gestrichen. Der seit 1973 praktizierte Anwerbestopp wird durch das Zuwanderungsgesetz nicht aufgehoben. Ein Aufenthaltstitel darf nur erteilt werden, wenn ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorliegt und die Beschäftigung im Einklang mit den wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Erfordernissen in Deutschland im Einklang steht.

4.2 Regelungen zur Erwerbstätigkeit und Ausbildung

Das Zuwanderungsgesetz ermöglicht hochqualifizierten Zuwanderern unter bestimmten Voraussetzungen von Anfang an einen dauerhaften Aufenthalt in Deutschland. Voraussetzung für den Erhalt einer Niederlassungserlaubnis ist eine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit, eine Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit oder eine

zwischenstaatliche Vereinbarung zwischen dem Herkunftsland und Deutschland. Der Gruppe der Hochqualifizierten sind Wissenschaftler mit besonderen fachlichen Kenntnissen sowie Lehrpersonen und wissenschaftliche Mitarbeiter in herausgehobener Funktion zuzuordnen. Des Weiteren gelten Spezialisten und leitende Angestellte als Hochqualifizierte, wenn sie ein Gehalt beziehen, dessen Höhe mindestens dem Doppelten der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Krankenversicherung entspricht (§19 Aufenthaltsgesetz). Bei einer Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Krankenversicherung von 42.750 Euro für die Jahre 2006 und 2007 bedeutet dies, dass lediglich Personen mit einem jährlichen Bruttogehalt von mindestens 85.500 Euro dieses Kriterium erfüllen.

Der Anwerbestopp wird für Qualifizierte grundsätzlich beibehalten. Für verschiedene Berufsgruppen existieren jedoch Ausnahmemöglichkeiten durch Verordnungen. Darüber hinaus kann die Zulassung für eine Beschäftigung im begründeten Einzelfall erfolgen, wenn ein öffentliches Interesse an der jeweiligen Beschäftigung besteht (§ 18 Abs. 4 AufenthG). Mit- oder nachziehende Familienangehörige eines Ausländers sind unabhängig von dessen jeweiliger Qualifikation zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt (§ 29 AufenthG). Für Staatsangehörige der neuen Mitgliedstaaten wird der Zugang zum Arbeitsmarkt bei qualifizierter Beschäftigung unter Beachtung von Absatz 2 (§ 39) ermöglicht.¹¹ Dieser besagt unter anderem, dass der Arbeitsmarktzugang nur unter der Beachtung des Vorrangprinzips möglich ist. Der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit erfolgt demnach nur, wenn kein Deutscher oder gleichberechtigter Ausländer für den Arbeitsplatz zur Verfügung steht (Inländerprimat). Zugleich wird Staatsangehörigen der neuen Mitgliedstaaten bei dem Arbeitsmarktzugang Vorrang gegenüber Angehörigen aus Drittstaaten eingeräumt (§ 39 Abs. 6 AufenthG).

Der generelle Anwerbestopp für Nicht- und Geringqualifizierte wird mit einer Ausnahmemöglichkeit für einzelne Berufsgruppen durch Verordnung und mit der Ausnahme zwischenstaatlicher Vereinbarungen beibehalten (§18 Abs.3 AufenthG).

Die Ansiedlung Selbstständiger soll mit dem Zuwanderungsgesetz gefördert werden. Selbstständige erhalten in der Regel eine Aufenthaltserlaubnis, wenn mindestens eine Million

¹¹ Mit den neuen Mitgliedstaaten werden diejenigen Staaten bezeichnet, die nach dem Vertrag vom 16. April 2003 über den Beitritt zur Europäischen Union (BGBl. 2003 II S. 1408) oder nach dem Vertrag vom 25.04.2005 über den Beitritt der Republik Bulgarien und Rumäniens zur Europäischen Union (BGBl. 2006 II S. 1146) der Europäischen Union beigetreten sind.

Euro investiert und zehn Arbeitsplätze geschaffen werden. Nach drei Jahren besteht die Möglichkeit, dass dem Ausländer bei Erfolg der selbstständigen Tätigkeit eine unbefristete Niederlassungserlaubnis erteilt wird (§ 21 AufenthG).

Ausländern kann zum Zwecke der Studienbewerbung und des Studiums an einer deutschen Hochschule eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Die Aufenthaltserlaubnis ist im Falle des Studiums auf zwei Jahre befristet und kann um jeweils zwei Jahre verlängert werden, wenn das Ziel des Studienabschlusses noch nicht erreicht ist. Des Weiteren wird ausländischen Studenten nach erfolgreichem Studienabschluss in Deutschland die Möglichkeit eines einjährigen Aufenthaltes mit dem Zweck der Arbeitsplatzsuche eingeräumt (§16 AufenthG).

4.3 Aktuelle Diskussion

Die aktuelle Diskussion um das Zuwanderungsgesetz wird bestimmt von der Frage, ob die bestehenden Regelungen adäquat sind, die Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften in gewünschter Weise zu erleichtern. Dies war und ist ein erklärtes Ziel des Zuwanderungsgesetzes, an dem sich das Gesetz messen lassen muss. Vorläufige Zahlen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) weisen darauf hin, dass es nicht gelungen ist, die Anzahl der Zuwanderer mit hohen Qualifikationen zu erhöhen. So haben nach vorläufigen Erhebungen des BAMF im Jahr 2005 lediglich 700-900 Hochqualifizierte eine Niederlassungserlaubnis erhalten (Vgl. Bundesministerium des Innern 2006). Laut Aussage des zuständigen Referatsleiters des BAMF wurden im Jahr 2006 bis einschließlich November 421 Niederlassungserlaubnisse an Hochqualifizierte nach § 19 Aufenthaltsgesetz erteilt, darunter 355 mit Einreise vor 2006 und 66 mit Einreise in 2006.

Die Frage des Zuzugs von Hochqualifizierten wird auch in einer umfangreichen Studie des Bundesinnenministeriums aufgegriffen, welche im Rahmen der im Koalitionsvertrag beschlossenen Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes durchgeführt und im Juli 2005 veröffentlicht wurde (Bundesministerium des Innern 2006). Insgesamt bewertet das Bundesinnenministerium das Zuwanderungsgesetz positiv, sieht aber punktuellen Optimierungsbedarf. Es wird empfohlen, die Einkommensgrenzen für jüngere Hochqualifizierte auf das Eineinhalbfache der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Krankenkasse herabzusenken, wobei die Altersgrenze zwischen 31 und 34 Jahren angesiedelt werden sollte. Weiter wird angekündigt, die Höhe der Investitionssumme und die Zahl der zu schaffenden Arbeitsplätze für Selbstständige zu überprüfen, und gegebenenfalls abzusenken.

Auch der Gedanke eines Auswahlverfahrens anhand eines Punktesystems wird erneut thematisiert, jedoch wird seitens des Bundesinnenministeriums kein aktueller Bedarf zur Einführung eines solchen gesehen. Weiter wird angemahnt, dass die Praxis des *One-Stop-Governments* aufgrund eines hohen Zeitaufwandes und mangelnder Klarheit über einzelne Sachverhalte noch unzureichend sei. Hier seien zusätzliche Verwaltungsvorschriften zu entwickeln sowie eine gesteigerte Kooperation zwischen Ausländerbehörden und Agentur für Arbeit anzustreben.¹²

Des Weiteren wurde zu Beginn des Jahres 2006 eine koalitionsinterne Arbeitsgruppe gebildet, welche die Ausarbeitung von möglichen Änderungen und Nachbesserungen des Zuwanderungsgesetzes zur Aufgabe hatte. Die Vorsitzenden und Berichterstatter der Arbeitsgruppe äußerten sich im Laufe des Sommers wiederholt in der Tagespresse, wobei eine kritische Haltung zu bestimmten Aspekten des Zuwanderungsgesetzes deutlich wurde. Die bestehenden Regeln zur Zuwanderung von Hochqualifizierten wurden unter anderem als zu bürokratisch und ängstlich kritisiert, die zu sehr auf Abwehr ausgerichtet seien. (Vgl. Fickinger 2006). In diesem Zusammenhang wurde auch der Vorschlag des Bundesinnenministeriums aufgegriffen, die Einkommensgrenzen für jüngere Hochqualifizierte abzusenken. Eine Änderung der Regelungen der Selbstständigen wurde hingegen von Seiten der Union abgelehnt, die für eine flexible Handhabung der bestehenden Regularien plädiert (Vgl. Preuß 2006).

Während sich die Vorsitzenden der Arbeitsgruppe im August 2006 noch optimistisch zeigten, dass die geplanten Änderungen zur Erleichterung des Zuzugs für Hochqualifizierte bereits Anfang 2007 in die bestehende Gesetzeslage eingearbeitet werden könnten, erklärte die große Koalition im Oktober überraschenderweise, darauf zu verzichten, das Zuwanderungsgesetz in angesprochener Weise zu modifizieren. Nach Angaben von Innenpolitikern der SPD sei die Abkehr von den ursprünglichen Plänen auf einen Einspruch aus dem Bundesarbeitsministerium zurückzuführen.¹³ Die Vorsitzenden der Arbeitsgruppe äußerten sich anschließend dahingehend, dass die geringe Zuwanderung Hochqualifizierter auf die mangelnde Attraktivität Deutschlands und nicht die bestehende Gesetzeslage zurückzuführen sei (Vgl. Preuß 2006b). Es bleibt abzuwarten, ob sich diese Position innerhalb der politischen

¹² In diesem Zusammenhang soll ein web-basiertes Zustimmungsverfahren seitens der Bundesagentur für Arbeit eingeführt werden.

¹³ Der Einspruch des Arbeitsministeriums begründet sich insbesondere in einer ablehnenden Haltung gegenüber einer deutlichen Absenkung der Einkommensgrenzen für Hochqualifizierte.

Entscheidungsträger durchsetzt. Zur Zeit gibt es einen neuen Vorstoß des Bundeslandes Niedersachsen, das mit einer Bundesratsinitiative versuchen will, die Bestimmungen für den Zuzug von Hochqualifizierten und Selbstständigen zu lockern (Vgl. O.V. 2006a).

Vertreter von Wirtschaftsverbänden äußerten sich ebenfalls zu der Diskussion und plädierten unisono für eine Absenkung der Einkommensgrenzen. Die Einkommensschwelle für junge Hochqualifizierte sollten sich an den Einstiegsgehältern von deutschen Akademikern orientieren, so dass die Einkommensgrenzen zwischen 35.000 und 45.000 Euro liegen sollten. Zugleich wurde empfohlen, die Barrieren für ausländische Selbstständige deutlich zu reduzieren. Auch die Einführung eines Punktesystems sei notwendig, wobei Punkte für Ausbildung, Arbeitsmarkterfahrung und Sprachkenntnisse vergeben werden sollten (Vgl. Maron 2006, Sigmund 2006). Die Entscheidung der Bundesregierung, keine Erleichterungen für den Zuzug von Hochqualifizierten einzuführen, wurde von Seiten der Arbeitgeber scharf kritisiert, wobei insbesondere die unrealistischen Grenzen für die Einkommen und Investitionssummen bemängelt wurden (Vgl. O.V. 2006b). Vertreter der Arbeitnehmerinteressen äußerten sich dahingehend, dass eine abschließende Auflistung der Gruppen der Hochqualifizierten vorgenommen werden sollte (Vgl. Bundesministerium des Innern 2006).

Während von Seiten des Bundesinnenministeriums die Einführung eines Punktesystems zur Steuerung der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung zum jetzigen Zeitpunkt abgelehnt wird, ist die Einführung eines solchen für jüdische Zuwanderer aus der früheren Sowjetunion zwischenzeitlich beschlossen worden. So soll in Zukunft der Zuzug von jüdischen Zuwanderern anhand eines Punktesystems gesteuert werden.¹⁴ Dieses wurde von einem Beirat erarbeitet, in welchem neben dem Bund und den Ländern auch der Zentralrat der Juden sowie die Union progressiver Juden vertreten waren. Die Einführung des Punktesystems dient dem Ziel, die Integrationsvoraussetzungen der jüdischen Zuwanderer aus der früheren Sowjetunion zu prüfen. Das Punktesystem wird somit als Instrument zur Erstellung einer sogenannten Integrationsprognose verwendet (Vgl. Deutscher Bundestag 2006). Die geplante Einführung eines Punktesystems für jüdische Zuwanderer zur Erstellung einer

¹⁴ Die Umsetzung des Punkteverfahrens erfordert eine Änderung der Gesetzgebung, welche sich nach aktuellem Stand in einer Änderung des § 23 Abs. 2 AufenthG ausdrücken wird. Diese wird aller Voraussicht nach in absehbarer Zeit erfolgen.

Integrationsprognose zeigt, dass in der deutschen Politik ein Bewusstsein über die Notwendigkeit von Auswahlinstrumenten zur Steuerung der Zuwanderung existiert. Eine Einreiseerlaubnis sollen künftig all diejenigen Personen jüdischen Glaubens erhalten, die mindestens 50 von 105 Punkten erhalten. Die Punkte werden u.a. für vorhandene Qualifikationen, Berufserfahrung, Sprachkenntnisse, Alter, Arbeitsplatzangebot, Mitarbeit in einer jüdischen Organisation und familiäre Beziehungen vergeben. Es wird keine Quotenregelungen und keine zahlenmäßige oder zeitmäßige Begrenzung geben (Vgl. Özcan 2006).

Auf der europäischen Ebene wird aktuell über die Harmonisierung der nationalen Zuwanderungsgesetze diskutiert. In einem internen Papier, welches Ende Oktober auf dem Treffen der Innen- und Justizminister der sechs größten EU- Mitgliedstaaten in Stafford-upon-Avon vorgestellt wurde, schlagen der deutsche und französische Innenminister vor, einheitliche Regeln für die legale Zuwanderung von ökonomischen Migranten einzuführen. In dem Papier wird empfohlen, für Zuwanderer aus Nicht-EU-Staaten, die dauerhaft in einem europäischen Staat leben und arbeiten möchten, Quoten einzuführen. Des Weiteren wird vorgeschlagen, befristete Visa für temporäre Zuwanderer einzuführen. Der Besitz eines Visums soll dem Inhaber ermöglichen, für einen Zeitraum von 3-5 Jahre in einem europäischen Land eine Arbeit aufzunehmen (Vgl. Straubhaar 2006). Die Vergabe von befristeten Arbeitsgenehmigungen wird mit dem Argument begründet, dass diese zu zirkulärer Migration führe. In Folge dieser finde ein Wissenstransfer statt, von dem auch die Herkunftsländer der Migranten profitierten (Vgl. Crolley 2006). Allerdings sollte bei dieser Argumentation bedacht werden, dass die Anreize zur Investition in Humankapital für temporäre Zuwanderer nicht sonderlich hoch sind (Vgl. Leber 2004). Der Gedanke des Wissenstransfers bezieht sich zudem auf die Gruppe der Hochqualifizierten, die aller Voraussicht nach nicht zu den Adressaten von befristeten Arbeitsgenehmigungen gehören wird (siehe nächsten Abschnitt). Aus diesen Gründen bedeutet temporäre Zuwanderung nicht zwangsläufig zirkuläre Migration im entwicklungspolitischen Sinne.

Ein weiterer Vorstoß zur Harmonisierung der nationalen Zuwanderungspolitiken wurde im Januar 2007 von dem Justizkommissar der Europäischen Union unternommen, indem er die Einführung einer europaweit gültigen Greencard für Hochqualifizierte vorschlägt. Die Gültigkeit der Greencard solle sich auf alle 27 EU-Mitgliedstaaten erstrecken und ihren Inhabern volle Freizügigkeit und Arbeitsmarktzugang in der gesamten EU ermöglichen. Das deutsche Bundesinnenministerium lehnt diesen Vorschlag mit Verweis auf die Erfahrungen

mit der deutschen Greencard-Regelung ab (Vgl. Bonse 2007). Da die Zuwanderung nach Europa ein Themenschwerpunkt der deutschen EU-Ratspräsidentschaft darstellt, ist zu erwarten, dass innerhalb der nächsten 6 Monate weitere Bewegung in die Diskussion um eine Harmonisierung der nationalen Zuwanderungsgesetze kommt.

5. Handlungsempfehlungen für die Politik

In vielen wirtschaftlichen Sektoren besteht aufgrund von Arbeitskräfteengpässen ein Bedarf an hochqualifizierten Zuwanderern. Darüber hinaus besteht in Deutschland aufgrund der demographischen Entwicklung ein von der Qualifikation unabhängiger Bedarf an Zuwanderern. Allerdings stellen Zuwanderer kein Allheilmittel für die Probleme in Deutschland dar. Mit dem Thema Zuwanderung sollten weder Ängste noch Illusionen verbunden sein. Die makroökonomischen Effekte der Zuwanderung in Deutschland sind grundsätzlich unabhängig von der Qualifikation der Migranten gering (Vgl. Steinhardt 2006). Zuwanderung kann helfen, die demographische Alterung der Gesellschaft abzumildern, aufhalten kann sie diese jedoch nicht. Ebenso kann Zuwanderung helfen, Engpässe auf dem Arbeitsmarkt zu beheben, die Ursachen für das Entstehen derselbigen ändert sie nicht. Zuwanderung löst nicht die demographischen und wirtschaftspolitischen Probleme in Deutschland, sondern kann dazu beitragen, die Auswirkungen der Probleme zu mildern.

Im internationalen Vergleich der Zielländer neuerer Migrationsströme wird deutlich, dass Deutschland relativ wenige hochqualifizierte Zuwanderer aufweist. Nach vorläufigen Erhebungen für 2005 haben sich 700-900 Hochqualifizierte in Deutschland niedergelassen. Die mangelnde Attraktivität Deutschlands für hochqualifizierte Migranten hat zur Folge, dass Deutschland am sogenannten *Brain Gain* unzureichend partizipiert und somit auf ausländisches Humankapital verzichtet.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass diejenigen hochqualifizierten Migranten, die sich in Deutschland niederlassen, ihr Humankapital nicht vollständig auf dem Arbeitsmarkt entfalten können. Institutionelle Hürden und mangelnde Arbeitsmarktintegration führen zu einer inadäquaten Arbeitsmarktanpassung der Zuwanderer und somit zu einem Verlust an Humankapital. Insbesondere die unzureichende Anerkennung ausländischer Qualifikationsnachweise in Form von Hochschul- und Berufsabschlüssen erschwert den Arbeitsmarktzugang. Zugleich stellt diese Inflexibilität bezüglich der Anerkennung ausländischer Bildungsnachweise ein Zuwanderungshindernis für hochqualifizierte Migranten dar. Um diesen doppelten Verlust an Humankapital zu verhindern, ist für Deutschland sowohl

eine Steuerung der Zuwanderung nach ökonomischen Kriterien notwendig, als auch zu gewährleisten, dass die Zuwanderer eine ihrem Qualifikationsniveau entsprechende Stellung im Beruf einnehmen können.

Im Bereich der Arbeitsmigration, die lange durch eine Fülle von Einzelmaßnahmen geprägt war, ist mit dem Zuwanderungsgesetz ein Schritt in die richtige Richtung gemacht worden. Die Bedeutung hochqualifizierter Zuwanderer für Deutschland wird anerkannt, und die Anwerbung von qualifizierten bzw. hoch qualifizierten ausländischen Arbeitskräften ist erklärtes Ziel des Zuwanderungsgesetzes. Hochqualifizierten Zuwanderern wird von Anfang an die Möglichkeit eines dauerhaften Aufenthaltes in Deutschland geboten, wobei die Einstufung als Hochqualifizierter an eine Einkommensmindestgrenze gekoppelt ist, deren Erfüllung insbesondere für junge Zuwanderer fragwürdig erscheint. Allerdings bleibt vom Zuwanderungsgesetz mit dem Verzicht auf das ursprünglich geplante Punktesystem nicht viel mehr übrig als ein Integrationsgesetz. Das Punktesystem, welches im ursprünglichen Gesetz als zentrales Auswahlinstrument vorgesehen war, hätte neben einer Begrenzung eine gezielte Steuerung der Zuwanderung nach den Kriterien Qualifikation, Alter und Sprachkenntnisse ermöglicht. Ein Punktesystem gewährleistet zudem Transparenz, Flexibilität, Offenheit und Nachhaltigkeit der Zuwanderungssteuerung. Klassische Einwanderungsländer wie Australien, Neuseeland, Kanada, als auch moderne Einwanderungsländer wie die Tschechische Republik bedienen sich des Punktesystems zur Steuerung von Zuwanderung. Besonderes Augenmerk sollte auf das geplante Punktesystem in Großbritannien gelegt werden, welches sich durch die explizite Einbindung inländischer Institutionen und Unternehmen auszeichnet.

In der Zukunft sollten die Spielräume, welche durch das Aufenthaltsgesetz zur Steuerung der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung geschaffen wurden, offensiv genutzt werden. So ermöglicht das Zuwanderungsgesetz, Teilarbeitsmarktmärkte mit vorhandenen Arbeitskräfteengpässen für Zuwanderung zu öffnen. Hier bedarf es einer Systematik, mittels derer Engpässe erkannt und Zuwanderungskontingente festgelegt werden können. Das Punktesystem sollte auf dem Verordnungsweg und in der Verwaltungspraxis erprobt werden, um Erfahrungswerte zu gewinnen. Die geplante Einführung eines Punktesystems für jüdische Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion zeigt, dass auch in Deutschland die Einführung von Auswahlinstrumenten zur Steuerung der Zuwanderung möglich ist.

Auch die Option der Zertifizierung von Einwanderungsrechten könnte für bestimmte Gruppen von ökonomischen Zuwanderern erprobt werden. So hat die Bewertung der Effektivität der

Steuerungsinstrumente in Abschnitt 2.3 gezeigt, dass im Falle von temporärer Migration die Versteigerung von befristeten Einwanderungsrechten an inländische Unternehmen eine vielversprechende Lösung darstellt. Allerdings sollte bei einer Umsetzung dieser Lösung darauf geachtet werden, dass temporäre Zuwanderung nur in ausgewählten Wirtschaftsbereichen sinnvoll ist. So sollte sich die Umsetzung der Zertifikatslösung auf Wirtschaftssektoren beschränken, in denen eine Nachfrage nach temporären bzw. saisonalen ausländischen Arbeitskräften besteht. Dies werden vor allem Wirtschaftssegmente sein, in denen die Einarbeitungskosten gering sind oder in denen sich eine Fluktuation der Arbeitskräfte aufgrund spezifischer Charakteristika der Tätigkeit anbietet (zum Beispiel saisonale Arbeiten wie die Spargelernte). Außerdem sollte die Dauer der Aufenthaltserlaubnis nicht zu lang sein, da andernfalls die Gefahr besteht, dass es entgegen der Intention eines befristeten Aufenthaltes zu einer ungewollten dauerhaften Migration kommt.

Um genaue Erkenntnisse über die Wirkungen des Zuwanderungsgesetzes zu erhalten, sollten regelmäßige Erhebungen über die quantitative und qualitative Zusammensetzung der Zuwanderer durchgeführt werden. Sobald verlässliche Daten für die Jahre 2005 und 2006 zur Verfügung stehen, sollten diese der Öffentlichkeit und Forschung zur Verfügung gestellt werden. Eine sachorientierte Auseinandersetzung mit dem Thema Arbeitsmigration erfordert eine zuverlässige und umfangreiche Datenlage, anhand derer die Wirkungen von Gesetzen und Verordnungen auf die Zuwanderung analysiert werden können.

Literaturverzeichnis

Aufenthaltsgesetz (AufenthG): Verkündet als Artikel I des Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz, BGBl. 2004 I, Seite 1950), Zuletzt geändert durch: Artikel 2 des Gesetzes zur Anpassung von Rechtsvorschriften des Bundes infolge des Beitritts der Republik Bulgariens und Rumäniens zur Europäischen Union vom 07.12.2006 (BGBl. I S. 2814)

Bauer, Thomas (1998): Arbeitsmarkteffekte der Migration und Einwanderungspolitik: eine Analyse für die Bundesrepublik Deutschland, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, Physica-Verlag, Heidelberg.

Becker, Gary S. (1987): A Radical Proposal to Improve Immigration Policy, Mimeo, University of Chicago.

Bonse, Eric (2007): EU treibt legale Einwanderung voran, Handelsblatt Nr.9, 21.01.07, S. 5.

Borjas, George J. (1987): Self-Selection and the Earnings of Immigrants, American Economic Review, Volume 77, S. 531-553.

Borjas, George J. (1994): The Economics of Immigration, Journal of Economic Literature, Volume 32, S. 1667-1717.

Bundesministerium des Innern (2006): Bericht zur Evaluierung des Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz), Projektgruppe Zuwanderung in der Abteilung Migration; Integration; Flüchtlinge; Europäische Harmonisierung, Berlin und Bonn.

Chiswick, Barry R. (1982): The Impact of Immigration on the Level and Distribution of Economic Well-Being, In: Chiswick, Barry R. (Hrsg.): The Gateway: U.S. Immigration Issues and Policies, American Enterprise Institute, New York, S. 289-313.

Crolley, Hannelore (2006): Schäuble fordert Eu-Asylbehörde, Die Welt, 24.10.2006, <http://www.welt.de/data/2006/10/27/1087811.html>, abgerufen am 22.01.2007.

Deutscher Bundestag (2006): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Joseph Philip Winkler, Volker Beck (Köln), Monika Lazar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/die Grünen, Drucksache 16/2407, 05.09.2006, Berlin.

Fickinger, Nico (2006): Erleichterte Einwanderung für „Spitzenkräfte“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 08. August, Nr.182, S. 1.

Fuchs, Johann; Schnur, Petra; Zika, Gerd (2005): Arbeitsmarktbilanz bis 2020, Besserung langfristig möglich, IAB Kurzbericht Nr.24/ 08.12.2005, Nürnberg.

Home Office (2006a): The Highly Skilled Migrant Programme, E.R WMS23/2006, 7. November 2006.

Home Office (2006b): A points Based System: Making migration work for Britain, presented to the Parliament by the Secretary of State for the Home Department, by Command of Her Majesty, March 2006.

Konsortium Bildungsberichterstattung (2006): Bildung in Deutschland, Ein indikatoren-gestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration, Im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Bertelsmann Verlag, Bielefeld.

Leber, Ute (2004): Wechselseitige Beziehungen zwischen Zuwanderung und Sozialversicherung, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. BeitrAB 281, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Univ. Diss. Erlangen, Nürnberg.

Maron, Thomas (2006): Hundt: Mehr Mut zur Zuwanderung, Stuttgarter Zeitung, 11.August, Nr. 184, S. 2.

O.V. (2006a): Ausländer rein, Spiegel Nr. 1, 20.12.2006, S. 13.

O.V. (2006b): Wirtschaft pocht auf Erleichterung für ausländische Topkräfte, Handelsblatt, 26.10.2006, http://www.handelsblatt.com/pshb?fn=relhbi&sfn=buildhbi&GoPage=205550,205551&bmc=biz_cn_detailsuche&bmc=biz_cn_archiv_artikel&dk=49&SH=0b8b2327cc247908d3971d36130596&depot=0, abgerufen am 15.01.2007.

Özcan, Veysel (2006): Deutschland: Debatte um Zuwanderung von Fachkräften, in: Migration und Bevölkerung, September 2006, http://www.migration-info.de/migration_und_bevoelkerung/archiv/ausgaben/ausgabe0607.pdf, abgerufen am 15.01.2007.

Preuß, Roland (2006a): Zahl der zugewanderten Spitzenkräfte ist gesunken, Süddeutsche Zeitung, Nr. 179, 5.August, S. 8.

Preuß, Roland (2006b): Ausländische Spitzenkräfte bleiben rar, Süddeutsche Zeitung, Nr. 245, 24. Oktober, S. 6.

Psacharopoulos, George; Patrinos, Harry Anthony (2002): Returns to Investment in Education, A further Update, Policy Research Working Paper 2881, The World Bank, Education Sector Unit, Latin America and the Caribbean Region.

Robinson, Chris; Tomes, Nigel (1982): Self-Selection and Interprovincial Migration in Canada, Canadian Journal of Economics, Volume 15, S. 474-502.

Sigmund, Thomas (2006): Wirtschaft will Punktesystem für Zuwanderer, Handelsblatt Nr.150, 07.08.2006, S. 3

Statistisches Bundesamt (2007): Bildung und Kultur, Nichtmonetäre hochschulstatistische Kennzahlen, Fachserie 11, Reihe 4.3.1, Wiesbaden.

Steinhardt, Max (2006): Arbeitsmarkt und Migration- eine empirische Analyse der Lohn- und Beschäftigungseffekte der Zuwanderung für Deutschland, HWWI-Research Paper 3-4, Hamburg.

Straubhaar, Thomas (1992): Migrationspolitische Instrumente aus ökonomischer Sicht. In: W. Kälin; R. Moser (Hrsg.): Migrationen aus der Dritten Welt. Ursachen – Wirkungen – Handlungsmöglichkeiten. 3., aktualisierte und ergänzte Auflage, S. 275-300, Bern.

Straubhaar, Thomas (2002): Migration im 21. Jahrhundert, Beiträge zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik Nr. 167, Mohr-Siebeck, Tübingen.

Straubhaar, Thomas (2004): Vor einem Zuwanderungskompromiss? In: Wirtschaftsdienst-Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 84. Jahrgang 2004, Heft 3, Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv, S.134-135, Hamburg.

Straubhaar, Thomas; Boswell, Christina (2005): Braucht Deutschland die Zuwanderung von Arbeitskräften aus dem Ausland? Focus Migration, Kurzdossier Nr. 2.

Straubhaar, Thomas (2006): Towards a European Migration Policy, Intereconomics, Volume 41, Number 6 November/December 2006, Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv, S. 290-292, Hamburg.

Vereinte Nationen (2006): Human Development Report 2006, United Nations Development Programme, New York.

Zimmermann, Klaus F.; Bauer, Thomas K.; Bonin, Holger; Fahr, René; Hinte, Holger (2002): Arbeitskräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit: ein ökonomisches Zuwanderungskonzept für Deutschland, Springer Verlag, Berlin, Heidelberg, New York.

HWWI Policy Paper

des HWWI-Kompetenzbereiches „Migration – Migration Research Group“

1. Herausforderungen und Perspektiven der Migration im makroökonomischen
Kontext

Thomas Straubhaar

Hamburg, Oktober 2006

Das **Hamburgische WeltWirtschaftsinstitut (HWWI)** ist ein gemeinnütziger, unabhängiger Think Tank mit den zentralen Aufgaben:

- die Wirtschaftswissenschaften in Forschung und Lehre zu fördern,
- eigene, qualitativ hochwertige Forschung in Wirtschafts- und Sozialwissenschaften zu betreiben,
- sowie die Wissenschaft, Politik, Wirtschaft und die interessierte Öffentlichkeit über ökonomische Entwicklungen unabhängig und kompetent zu beraten und zu informieren.

Das HWWI betreibt interdisziplinäre Forschung in den folgenden Kompetenzbereichen: Wirtschaftliche Trends und Hamburg, Internationaler Handel und Entwicklung, Migration – Migration Research Group sowie Internationale Klimapolitik.

Gesellschafter des im Jahr 2005 gegründeten Instituts sind die Universität Hamburg und die Handelskammer Hamburg.

Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI)

Neuer Jungfernstieg 21 | 20354 Hamburg

Tel +49 (0)40 34 05 76 - 0 | Fax +49 (0)40 34 05 76 - 76

infowww.hwwi.org