



Keine Zuwanderung in die Sozialsysteme Migranten bei Transferleistungen unterrepräsentiert Ergebnisse einer IZA/ESRI-Studie im Auftrag der Europäischen Kommission

Die soziale und ökonomische Integration von Zuwanderern ist in der jüngeren Vergangenheit Gegenstand verstärkter politischer Aufmerksamkeit auf europäischer Ebene geworden und zählt zu den zentralen Zielen im Rahmen der EU-Wachstumsagenda bis zum Jahr 2020. Gleichzeitig sieht sich kaum ein anderer Themenbereich derart mit Vorbehalten, Vorurteilen und Unkenntnis konfrontiert. Die Europäische Kommission hat deshalb das IZA und das irische Economic and Social Research Institute (ESRI) damit beauftragt, in einer gemeinsamen Studie sowohl eine vergleichende Bestandsaufnahme des Status quo in den EU-Staaten und der Wechselwirkungen zwischen Zuwanderungsgeschehen und Sozialpolitik vorzunehmen als auch entsprechende Politikempfehlungen zu entwickeln.

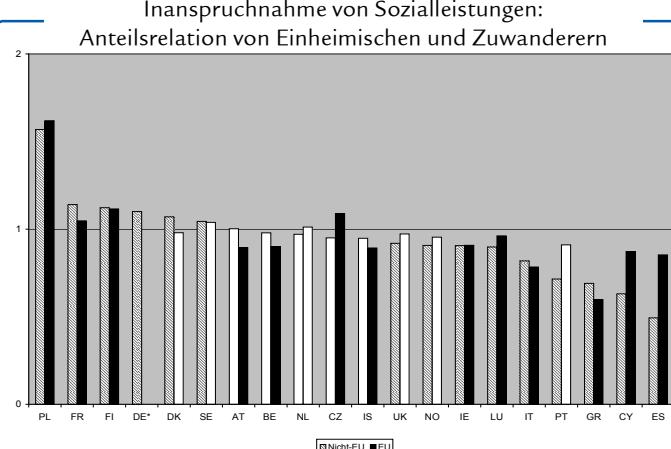
Im Rahmen der Untersuchungen von ESRI und IZA werden die verschiedenen For-

men sozialer Unterstützungsleistungen für Zuwanderer im Sinne aktivierender Hilfen als eine Investition in die Verbesserung der Arbeitsmarktperspektiven dieser Bevölkerungsgruppe verstanden. In dem Maße, wie dieses Ziel einer besseren ökonomischen Integration erreicht wird, sollte die Inanspruchnahme öffentlicher Mittel durch Zuwanderer in der Folge abnehmen. Eines der zentralen Ergebnisse der Studie lautet jedoch, dass viele Migranten heute einem wachsenden Risiko ökonomischer Exklusion ausgesetzt sind und der Zugang zu Sozialleistungen diese Benachteiligungen nicht auszgleichen vermag.

Damit widersprechen die Forscher dem landläufigen Vorurteil eines „Politikversagens“ in Form zu großer Sozialausgaben für Migranten. Faktisch ist eher das Gegenteil festzustellen – ein „Versagen“ der Sozialpolitik gegenüber Zuwanderern. Deren Anteil

an den in Anspruch genommenen Sozialleistungen ist insgesamt niedriger als unter vergleichbaren Einheimischen in der EU. Auch kann nicht die Rede von einer „Magnetwirkung“ des jeweiligen sozialstaatlichen Unterstützungs niveaus auf das Wanderungsverhalten in Richtung der EU-Staaten sein. Die Studie plädiert deshalb für eine Strategie der gezielten Eingliederung mit Hilfe einer aktivierenden Sozialpoli-

Inanspruchnahme von Sozialleistungen:
Anteilsrelation von Einheimischen und Zuwanderern



Quelle: IZA Research Report No. 43. Eigene Berechnungen auf Basis der europäischen Gemeinschaftsstatistik „Leben in Europa“ über Einkommen und Lebensbedingungen (European Union Statistics on Income and Living Conditions, EU-SILC), 2007.

Anmerkungen: *Für Deutschland keine Unterscheidung zwischen Migrantengruppen. Weiße Säulen zeigen nicht signifikant vom Wert „1“ abweichende Verhältniszahlen an.



» In dieser Ausgabe

WACHSTUM UND BESCHÄFTIGUNG IN NIEDRIGLOHNLÄNDERN

Zum Auftakt des neuen Programms von IZA und DFID identifiziert ein Expertentreffen Themen für künftige Forschungsarbeiten. [Seite 4](#)

ZIRKULÄRE MIGRATION

Anlässlich seines zehnjährigen Jubiläums als Honorarprofessor an der FU Berlin hielt IZA-Direktor Zimmermann einen Vortrag über aktuelle Trends im internationalen Wanderungsgeschehen. [Seite 5](#)

KOOPERATION MIT GEORGETOWN UNIVERSITY

Künftig wird das IZA seine Zusammenarbeit mit Forschungsinstitutionen in der US-Hauptstadt weiter intensivieren und mit der Georgetown University in Ausbildung und Forschung kooperieren. [Seite 6](#)

HOHE AUSZEICHNUNG FÜR IZA-FELLOW

Daniel S. Hamermesh wurde mit dem renommierten Humboldt-Forschungspreis ausgezeichnet. [Seite 7](#)



EUROPEAN ASSOCIATION OF LABOUR ECONOMISTS ZU GAST IN BONN

Auf Einladung des IZA findet die Jahrestagung der europäischen Arbeitsökonomien (EALE) vom 20. bis 22. September 2012 in Bonn statt. Im Rahmen der Veranstaltung wird auch der IZA Prize in Labor Economics 2012 verliehen.

► www.iza.org/eale2012



titik, die anstelle kurzsichtiger Kostenaspekte den langfristigen Effekt einer erfolgreichen Arbeitsmarktteilhabe ins Zentrum rückt.

Der nachfolgende Beitrag fasst die wesentlichen Erkenntnisse der Forschungsarbeiten zusammen, die inzwischen auch als IZA Research Report No. 43 vorliegen.

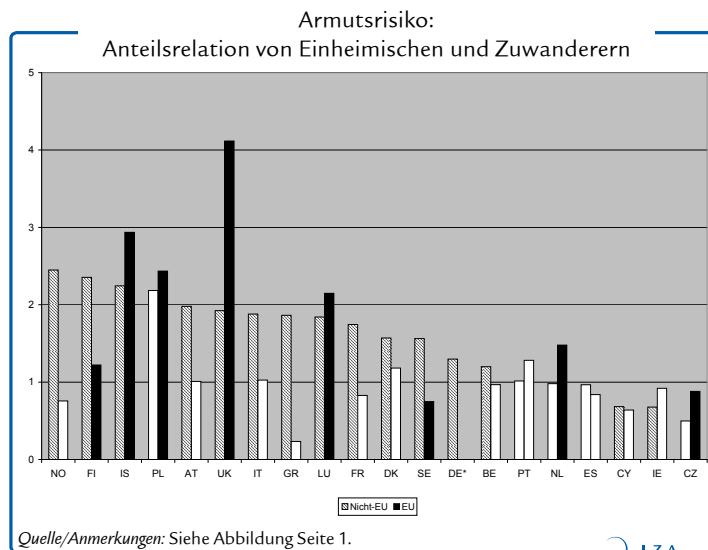
Inanspruchnahme von Sozialleistungen durch Zuwanderer

Um die Abweichungen des „Verbrauchs“ an Sozialleistungen zwischen Einheimischen und Zuwanderern ermitteln zu können, wurden zunächst für jedes Land die Leistungen im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit und Behinderung, für alte Menschen und Familien addiert und für die Gruppen der Immigranten aus Drittstaaten, aus EU-Staaten und ansässige Bürger getrennt erfasst. Die Division der jeweiligen prozentualen Anteile ergibt die Relation zwischen den Gruppen, wobei ein Wert über „1“ anzeigt, dass Immigranten in höherem Maße Sozialleistungen beziehen. Dies ist offenkundig nur in wenigen der untersuchten 20 EU-Staaten der Fall, und auch dort (mit Ausnahme Polens) nur gering ausgeprägt. Überwiegend rangieren Zuwanderer bei der Inanspruchnahme sozialer Leistungen unterhalb des Niveaus der Einheimischen oder liegen in etwa gleich auf (Abbildung ▲ Seite 1).

In neun Staaten sind die Inanspruchnahmeraten für Zuwanderer aus Drittstaaten geringer, in fünf weiteren Staaten findet sich keine erkennbare statistische Abweichung von Einheimischen.

Für EU-Zuwanderer gilt das gleiche, wobei sie mitunter in stärkerem Maße Sozialleistungen beziehen als Drittstaatsangehörige.

Angesichts des insgesamt nachweisbar höheren Armutsriskos unter Migranten ist das ein bemerkenswerter Befund. Immerhin bewegt sich der Anteil der Haushalte mit einem verfügbaren Einkommen von weniger als 60 Prozent des landesweiten Durchschnitts in 18 von 20 untersuchten EU-Staaten bei Zuwanderern auf häufig deutlich höherem Niveau –

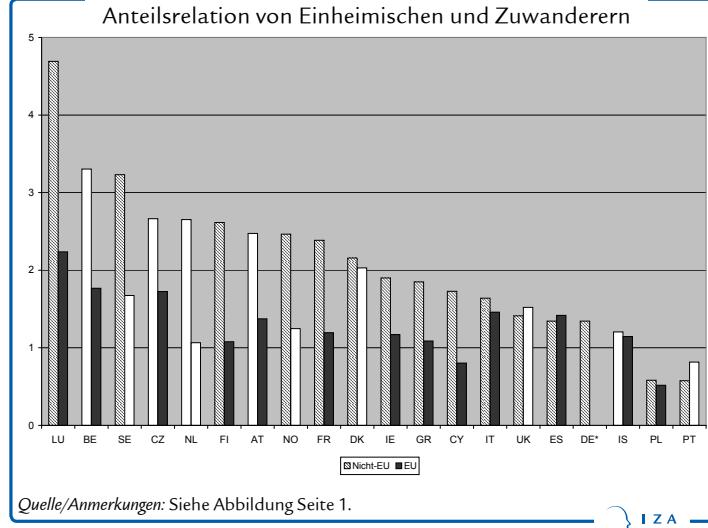


dies gilt insbesondere für Drittstaatsangehörige (Abbildung ▲).

Eine Aufschlüsselung nach Sozialleistungsformen zeigt, dass der Anteil von Migranten an Arbeitslosenunterstützung (Abbildung ▼) und Familienförderung höher ausfällt als bei Altersbezügen, Krankheit und Behinderung.

Dieses Bild relativiert sich jedoch erheblich, wenn sozioökonomische Faktoren wie Lebensalter, Ausbildung und Familienkonstellation mit in die Betrachtung einbezogen und vergleichbare Individuen im Hinblick auf ihre Nutzung von Sozialtransfers untersucht werden. Erst dann kann ein tatsächlicher „Migranteneffekt“ ermittelt werden. Mit Hilfe einer Regressionsanalyse lässt sich zeigen, dass Zuwanderer niedrigere Transferbezugsraten aufweisen als Einheimische. Lediglich in Dänemark, Finnland, Schweden und Deutschland sind sehr geringfügig höhere, zwar statistisch signifikante, aber ökonomisch unbedeutung von Einheimischen.

Arbeitslosenunterstützung: Anteilsrelation von Einheimischen und Zuwanderern



tende vom Durchschnitt abweichende Bezugsraten für Migranten feststellbar, legt man alle Sozialleistungen als Gesamtheit zugrunde. Werden nur Transfers hinsichtlich Arbeitslosigkeit, Krankheit und Behinderung analysiert, weisen lediglich sieben EU-Staaten höhere Raten der Inanspruchnahme für Drittstaatsangehörige auf. Fokussiert man allein auf die Arbeitslosenunterstützung, so übersteigt in keinem einzigen Land die Inanspruchnahmerate von arbeitslosen Zuwanderern diejenige arbeitsloser Einheimischer (Abbildung ▶) – der Migrantenstatus als

solcher nimmt insgesamt nur marginalen Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit, Arbeitslosenunterstützung zu beziehen, wenn alle übrigen Faktoren (Alter, Geschlecht, Bildungsstand, Anzahl der Kinder im Haushalt) für Einheimische und Zuwanderer gleich sind.

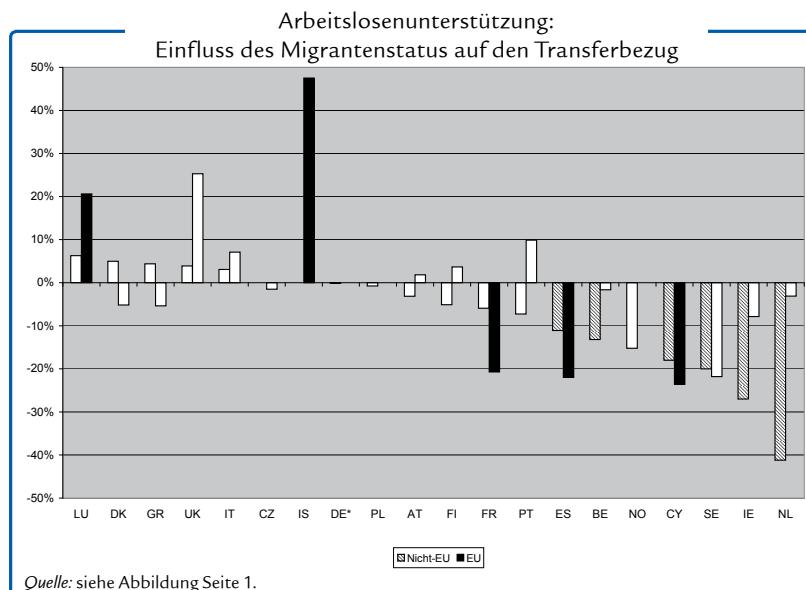
Die Regression ergibt an dieser Stelle überwiegend statistisch nicht signifikante Unterschiede zwischen Einheimischen und Zuwanderern – ein deutlicher Hinweis auf durchweg ähnliche Inanspruchnahmeraten beider Gruppen. Dort, wo eine statistische Signifikanz ermittelt werden kann, zeigt sie sogar überwiegend einen geringeren Transferbezug arbeitsloser Immigranten an. Dafür dürften länderübergreifend sowohl noch nicht erreichte Anspruchsberechtigungen als auch latente Zugangsbarrieren in Form von Informations- und Sprachdefiziten ursächlich sein. Sie können (ebenso wie verbreitete Befürchtungen, mit dem Bezug von Sozialleistungen den eigenen Aufenthaltsstatus im Land zu schwächen) dazu führen, dass erworbene Transferansprüche im Fall von Arbeitslosigkeit nicht oder nicht vollständig eingelöst werden.

Dieses Untersuchungsergebnis liefert angesichts des durchschnittlich höheren Arbeitslosigkeits- und Armutsriskos von Migranten einen klaren Hinweis auf Fehlsteuerungen durch die europäische bzw. einzelstaatliche Politik, die entgegen vielfacher Kritik eben nicht zu überhöhten Transferbezugsraten von Zuwanderern beiträgt, sondern im Gegenteil das Ziel ihrer sozialen Inklusion bislang nicht konsequent genug verfolgt.

Kein „Wohlfahrtstourismus“ in die EU und innerhalb der Gemeinschaft

Die IZA/ESRI-Studie findet keine Anzeichen für eine Magnetwirkung des sozialstaatlichen Niveaus in den EU-Staaten auf arbeitslose Zuwanderer aus Drittstaaten oder die Binnenwanderung innerhalb der Gemeinschaft. Werden alle Einflussfaktoren – beispielsweise die wirtschaftliche Lage im Zielland, das dortige Ausgabenniveau für die Arbeitslosenunterstützung, die Entwicklung des Wanderungssaldos und der Umfang ethnischer Netzwerke als Anreiz zur Migration – analysiert, so ergibt sich kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen einer veränderten Höhe der individuellen Arbeitslosenunterstützung und einem Anstieg der Zuwanderung.

Wohlstandsgefälles im Rahmen der Finanz- und Schuldenkrise nicht zum Ausgangspunkt einer fundamental ausgeweiteten Süd-Nord-Binnenmigration geworden. So hat sich zwar der Zuzug beispielsweise aus Spanien nach Deutschland verstärkt, jedoch bislang in nur geringen Größenordnungen, die sich unterhalb dessen bewegen, was als Resultat der von deutscher Seite ergriffenen Maßnahmen zur Anwerbung von Arbeitskräften wünschenswert gewesen wäre. Auch handelt es sich bei den Neuzuwanderern gerade nicht um solche, die allein zum Transferbezug einreisen, sondern vielmehr um qualifizierte Personen, die dem Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit im Herkunftsland zugunsten einer qualifikationsgerechten Erwerbstätigkeit in Deutschland entgehen wollen.



Quelle: siehe Abbildung Seite 1.

Anmerkungen: *Für Deutschland keine Unterscheidung zwischen Migrantengruppen.

Weisse Säulen zeigen statistisch nicht signifikante Koeffizienten an.

Gemessen an den sonstigen Wanderungsmotiven ist die Höhe zu erwartender Ansprüche an das soziale Sicherungssystem im Zielland von eher untergeordneter Bedeutung. Vielmehr muss hinsichtlich der Zuwanderung aus Drittstaaten von einer Folgewirkung unzureichender Selektion von Migranten auf europäischer Ebene gesprochen werden: Naturgemäß zieht ein zusätzlicher Zuzug von arbeitslosen oder geringqualifizierten Zuwanderern einen absoluten Anstieg der Transferleistungen innerhalb eines Landes nach sich, der dem Vorurteil Nahrung verschafft, es handle sich um gezieltes Wanderungsverhalten zur Abschöpfung finanzieller Vorteile. Durch eine stärker auswählende Zuwanderungs- und Integrationspolitik kann dies weitgehend vermieden werden.

Aufgrund der persistenten Mobilitätshemmnisse in der EU ist im Übrigen auch die aktuelle Verschärfung des Nord-Süd-

wo ein überdurchschnittlich hoher Anteil von Zuwanderern an der Inanspruchnahme von Sozialleistungen zu beobachten ist, offenbaren sich zugleich die offensichtlichen Mängel der bisherigen Zuwanderungs- und Integrationspolitik.

Es wird deshalb darauf ankommen, Strategien zur verbesserten Eingliederung auf sozialer und ökonomischer Ebene parallel zu einer kriteriengleiteten Zuwanderungspolitik zu verfolgen. Eine erleichterte Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse, Antidiskriminierungsmaßnahmen, Entbürokratisierung des Arbeitsmarktzugangs, verbesserter Spracherwerb, Förderprogramme für Selbständige und Frauen sowie eine intensivierte schulische und frühkindliche Förderung gehören ebenso auf die politische Agenda der EU wie die rasche Verständigung auf eine ökonomisch motivierte Steuerung des Zuzugs von Migranten im Rahmen von Auswahlverfahren und Quotierungen.

Die europäische Blue Card stellt hier nur einen ersten Schritt dar, dem vor allem auf nationaler Ebene weitere Initiativen folgen sollten. Insbesondere Deutschland kann wesentlich von einer Kurskorrektur seiner bisherigen Zuwanderungspolitik profitieren. Die Zusammensetzung künftiger Zuwandererkohorten ist für den Umfang erforderlicher Sozialleistungen ebenso entscheidend wie für den nachhaltigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Integrationserfolg.

Aktive Inklusion mit aktiver Steuerung verbinden

Für die IZA/ESRI-Untersuchung wurden ergänzend umfangreiche Befragungsdaten des IZA zur sozialen und Arbeitsmarktsituation ethnischer Minderheiten herangezogen, die im Jahr 2010 unter Experten in allen 27 EU-Staaten erhoben wurden. Gemessen an deren nahezu einhelligem Urteil, dass für Zuwanderer aus Drittstaaten und insbesondere irreguläre Immigranten das Risiko sozialer Exklusion zuletzt sogar gestiegen sei, statt durch politische Maßnahmen verringert worden zu sein, gewinnen Schritte zur aktiven sozialen Integration auf europäischer Ebene besonderen Stellenwert.

Nicht der Zuwandererstatus als solcher, sondern individuelle Merkmale prägen den „Verbrauch“ an Sozialleistungen und die ökonomische Leistungsfähigkeit. Dort

Corrado Giulietti
Martin Guzi
Martin Kahanec
Klaus F. Zimmermann

Unemployment Benefits and Immigration:
Evidence from the EU
IZA Discussion Paper No. 6075
<http://ftp.iza.org/dp6075.pdf>
(erscheint demnächst in:
International Journal of Manpower)

Klaus F. Zimmermann
Alan Barrett
Martin Kahanec
Bertrand Maître
Corrado Giulietti
Martin Guzi

Study on Active Inclusion
of Migrants

IZA Research Report No. 43
www.iza.org/link/report43.pdf



IZA/DFID Workshop zu Wachstum und Arbeitsmärkten in Niedriglohnländern

Am 30. Januar 2012 fand in Paris der erste Workshop von IZA und UK Department for International Development (DFID) im Rahmen des gemeinsamen Programms zu Wachstum und Arbeitsmärkten in Niedriglohnländern (GLM | LIC) statt. Bisher liegen für diese Regionen der Welt nur wenige empirische Daten und Erfolgsbewertungen von Förderprogrammen vor. Mit ihrer Initiative wollen IZA und DFID neue Forschungsprojekte unterstützen, um zielgerichtete Politikempfehlungen zur Verbesserung der Situation in den ärmsten Staaten zu ermöglichen.

Organisiert von *David Lam* (University of Michigan; GLM | LIC-Programmdirektor) und *Janneke Pieters* (IZA), brachte die Auftaktveranstaltung der Initiative fast fünfzig Experten zusammen. Hauptziel des Workshops war die Identifizierung der inhaltlichen Schwerpunkte des neuen Forschungsprogramms.

DFID-Chefökonom *Stefan Dercon* (Oxford University) wies daraufhin, wie groß der Forschungsbedarf zur Arbeitsmarktpolitik in Niedriglohnländern sei. Nur ein sehr geringer Anteil der Länderstudien in den wichtigsten ökonomischen Fachzeitschriften setze sich mit der Arbeitsmarktsituation in Niedriglohnländern auseinander; kaum zwei Prozent der Studien seien der besonders von Armut betroffenen Region in Subsahara-Afrika gewidmet. Dercon unterstrich die Bedeutung des Programms von IZA und DFID sowohl für die Stimulation dringend erforderlicher Forschungsarbeiten als auch für die künftige Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit mit den betroffenen Ländern. In den kommenden Jahren sollen aus den Mitteln des Programms etwa 30 Forschungsprojekte unterstützt werden.

François Bourguignon (Direktor, Paris School of Economics; ehemaliger Weltbank-Chefökonom; IZA-Fellow) legte in seinem Beitrag den Fokus auf afrikanische Volkswirtschaften. Vor dem Hintergrund der Besonderheiten der Wirtschaftsentwicklung auf diesem Kontinent verdeutlichte er die erheblichen Probleme etwa im Hinblick auf die statistische Messung des Beschäftigungsgrads, die Erfassung der informellen Arbeitsmärkte und die Identifikation von „guter“ und „schlechter“ Arbeit. Er entwickelte unter anderem eine vorläufige Definition von „guter Arbeit“, die oberhalb einer Einkommens-



François Bourguignon

schwelle angesiedelt sein müsse, ab der ein Beschäftigter in der Lage sei, eine Medianfamilie jenseits einer je nach Land zu bestimmenden Armutsgrenze zu halten.

An einer von *David Lam* moderierten Podiumsdiskussion zu aktuellen Fragen der Beschäftigungssituation in armen Regionen nahmen *Haroon Bhorat* (University of Cape Town), *Carmen Pagés* (Inter-American Development Bank und IZA), *David Robalino* (Weltbank und IZA), *Alan Winters* (University of Sussex und IZA) und *Christopher Woodruff* (University of Warwick und IZA) teil.

Im Verlauf des Workshops kristallisierten sich zahlreiche Ansätze für künftige Forschungsvorhaben heraus:

1. Arbeitslosigkeit ist bislang nicht das Hauptproblem der Arbeitsmärkte von Niedriglohnländern. Obwohl diese Länder teilweise die weltweit höchsten Bevölkerungswachstumsraten

in den vergangenen Jahrzehnten aufwiesen, ist die Arbeitslosigkeit dort im Allgemeinen kaum angestiegen. Das wesentlich größere Problem liegt darin, dass eine deutliche Mehrheit der Arbeitnehmer in schlecht bezahlten und wenig produktiven Tätigkeiten in der Landwirtschaft, kleinbetrieblicher Selbstständigkeit oder dem informellen Sektor beschäftigt ist.

2. Angesichts des sehr hohen Anteils selbstständiger und informeller Beschäftigung – in einigen Staaten stellen informell Selbstständige sogar die Mehrzahl aller Beschäftigten – ist der Nutzen traditioneller Förderprogramme, die zumeist an formelle Beschäftigung gebunden sind, als eher begrenzt anzusehen. Neue Forschungsarbeiten müssen sich deshalb verstärkt auch der Frage zuwenden, wie die Arbeitsbedingungen und soziale Absicherung für Selbstständige und Beschäftigte im informellen Sektor verbessert werden können.

3. Die Unterschiede in der Unternehmensproduktivität sind in Niedriglohnländern um ein vielfaches höher als in Ländern mit mittlerem oder gar hohem Einkommen. Zu analysieren sind deshalb, welche Hindernisse die Gründung und Expansion von besonders produktiven Firmen beschränken und welche Faktoren es kleinen Unternehmen mit geringer Produktivität erlauben zu überleben.

4. Auch über die Mechanismen der Schaffung neuer Arbeitsplätze in Niedriglohnländern ist noch zu wenig bekannt. Welche Barrieren verhindern den Aufbau von „guter“ Beschäftigung, wie stabil sind diese Jobs, was bestimmt die Entscheidung von (Klein-)Unternehmen, Neueinstellungen vorzunehmen? Forschungsarbeiten auf diesem Gebiet können einen wichtigen Beitrag zur zielgerichteten Modifizierung von Entwicklungshilfeprogrammen beitragen.

5. Beschäftigung außerhalb des regulären Arbeitsmarkts hat gerade in Niedriglohnländern einen erheblichen Stellenwert. Jedoch gibt es bislang kaum eine Möglichkeit, die Produktivität und den Wert dieser informellen Arbeit genau zu bestimmen. Daraus resultiert nicht zuletzt die Schwierigkeit das Arbeitsangebot von Frauen zuverlässig abschätzen zu können, denn sie sind überproportional oft in solchen Beschäftigungsformen zu finden. Für die Stärkung der Arbeitsmärkte in Niedriglohnländern ist es allerdings auch von großer Wichtigkeit, die Rolle der Frauen im Erwerbsprozess zu verbessern. Bessere Erkenntnisse über den informellen Sektor und die von ihm erbrachte Wirtschaftsleistung sind deshalb unabdingbar.

6. Zu untersuchen ist auch, inwieweit sich – bislang kaum vorhandene – Längsschnittdaten auch in Niedriglohnländern als besonders informativ erweisen, was die Untersuchung der Arbeitsmarktdynamik betrifft. In Staaten mit hohen und mittleren Einkommen liefern diese Daten wichtige Informationen zu Übergängen zwischen formeller und informeller Beschäftigung, Bewegungen zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung und weiteren Dimensionen der Arbeitsmarktdynamik. Es gibt jedoch gute Gründe davon auszugehen, dass diese Dynamik in Niedriglohnländern andere Muster aufweist. Bislang verhindert der Mangel an Daten nähere Aufschlüsse hierüber.

7. Das insgesamt unterdurchschnittliche Bildungsniveau in Staaten mit geringem Einkommensniveau stellt ein gravierendes Hindernis für mehr Produktivitätswachstum dar. Ungeachtet einer allgemein gestiegenen Grundschulbildung gelingt noch zu selten ein erfolgreicher Übergang in die sekundäre und tertiäre Schulbildung. In sehr vielen Niedriglohnländern sind darüber hinaus technische und berufliche Ausbildung stark ausbaufähig. Um bessere Beschäftigung, höhere Einkommen und größere Produktivität zu erzeugen, muss systematisch in

Bildung und Ausbildung investiert werden. Dabei können Erkenntnisse der Forschung praktikable Wege aufzeigen, die auf die spezifischen Bedingungen im jeweiligen Land Rücksicht nehmen.

8. Neue Studien sind ebenso erforderlich, um mehr über die Einkommensverteilung in Niedriglohnländern zu erfahren. Es herrscht hoher Forschungsbedarf zu

Einkommensungleichheiten bezüglich Geschlecht, Region und Abstammung, aber auch zu den Erträgen aus kognitiven und nicht-kognitiven Fähigkeiten der Erwerbspersonen. Erst auf Grundlage besserer Kenntnisse über diese Wirkungszusammenhänge können wirksame Strategien zur Reduzierung von Einkommensungleichheit und zum Ausbau der sozialen Absicherung entwickelt werden.

Diese Aufzählung umfasst nur einige der wichtigsten Aufgaben für die künftige ökonomische Forschung zu Wachstum und Arbeitsmärkten in Niedriglohnländern, die IZA und DFID mit ihrem Programm anstoßen wollen. Weitere Informationen über das Programm und seinen Auftaktwortshop stehen auf den Internetseiten von GLM | LIC zur Verfügung.

► <http://glm-lic.iza.org>

Zwischen Fachkräftemangel und zirkulärer Migration IZA-Direktor Zimmermann hält Jubiläumsvortrag an der Freien Universität Berlin

Anlässlich seines 10-jährigen Jubiläums als Honorarprofessor am Fachbereich Wirtschaftswissenschaft der Freien Universität Berlin hielt IZA-Direktor *Klaus F. Zimmermann* am 3. Februar einen Vortrag an der Universität. Anwesend waren unter anderem die Professoren *Irwin Collier* (Institutsvorsitzender der Abteilung Wirtschaft des John-F.-Kennedy-Instituts), *Giacomo Corneo* (Leiter des Lehrstuhls für öffentliche Finanzen), *Jürgen Wolters* (ehemaliger Leiter des Lehrstuhls für Ökonometrie und Statistik) und *Jochen Hundsdoerfer* (Leiter des Instituts für Betriebswirtschaftliche Prüfungs- und Steuerlehre). Zum Auftakt der Veranstaltung würdigte *Georg Schreyögg* (Leiter des Lehrstuhls für Organisation und Führung am Institut für Management und ehemaliger Dekan des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft) die Verdienste Zimmermanns um den Lehrbetrieb an der Freien Universität auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik. Zimmermann bedankte sich für die freundliche Bewertung und sagte zu, sich auch künftig für die Ausbildung zu engagieren.

In seinem Vortrag skizzierte Zimmermann die aktuellen Wanderungstrends in einer zunehmend globalisierten Welt und hob die wachsende Bedeutung zirkulärer Migration hervor. Wiederholte arbeitsbedingte Wanderungen zwischen Zielland und Heimatland oder Arbeitsmigration von einem Zielland in ein weiteres und von dort aufgrund besserer Arbeitsmöglichkeiten möglicherweise auch wieder zurück ins Heimatland zählen heute zu den verbreiteten Wanderungsformen. Aus Sicht der Ökonomie bildet eine steigende Arbeitskräftemobilität die Grundlage für mögliche Wohlfahrtsgewinne und wirtschaftliches Wachstum, birgt aber auch ein nicht zu unterschätzendes Konfliktpotenzial. Zirkuläre Migration

kann in diesem Zusammenhang im Sinne einer „Win-win-win-Lösung“ für alle Beteiligten (Zuwanderungsland, Herkunftsland und Migranten) positive Effekte erbringen.

Aktuelle Beispiele für zirkuläre Migration finden sich bei Saisonarbeitern in der Gastronomie und im Baugewerbe, bei Spezialisten in der IT-Branche, im Profisport sowie bei internationalen Studierenden.



Historische Beispiele liefern die Gesellenwanderungen im Mittelalter. Die bekanntesten historischen Beispiele für eine besonders rigose zirkuläre Zuwanderungspolitik stellen die Anwerbungen von Gastarbeitern in mehreren europäischen Staaten, darunter Deutschland, in den 1950er bis 1970er Jahren sowie die strikte Reglementierung zirkulärer Migration zwischen Mexiko und den USA Mitte der 1960er Jahre dar.

Empirische Untersuchungen zu zirkulärer Migration sind bislang noch rar, da nationale Datensätze zirkuläre Migrationströme nur unzureichend erfassen können. Dennoch gibt es zunehmend bessere Erkenntnisse zu diesem Thema, einschließlich einer von IZA-Programmdirektorin *Amelie Constant* und Zimmermann verfassten Studie zu zirkulärer Migration in Deutschland. Ferner existieren Analysen der zirkulären Wanderung zwischen Mexiko und den USA bzw. Kanada sowie zwischen verschiedenen Ländern im asiatisch-pazifischen Raum.

Die aus Zimmermanns Sicht entscheidende Erkenntnis aus diesen Studien und historischen Belegen ist, dass die gezielte Einschränkung von zirkulärer Migration das Gegenteil von dem bewirken kann, was ursprünglich von den politischen Entscheidungsträgern intendiert war: So kann zwar

die legale zirkuläre Migration im Zuge restriktiver Maßnahmen sinken, dafür steigt aber die illegale Zuwanderung an, Rückkehrmigration unterbleibt und Familienangehörige werden nachgeholt. Auf diese Weise konterkarieren sich Abschirmungsprogramme selbst und erhöhen lediglich die Kosten für Grenzsicherung und sonstige Kontrollen sowie das Risiko für Menschen, die trotzdem wandern.

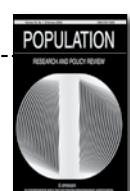
Weiter zeigt sich, dass der Erwerb der Staatsbürgerschaft des Ziellandes häufig eine (zunächst) unerwartete Wirkung hat: So „zirkulieren“ Migranten mit deutscher Staatsangehörigkeit stärker als Migranten, die nicht die deutsche Staatsbürgerschaft besitzen. Dies ist eines der Kernergebnisse der Studie von Zimmermann und Constant auf der Basis von Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP). „Die Wahrscheinlichkeit zirkulär zu wandern, steigt mit der Freiheit zu gehen und dem Recht zurückzukehren“, resümierte Zimmermann und appellierte an die politischen Entscheidungsträger, diese Erkenntnis bei der künftigen Zuwanderungsgesetzgebung zu berücksichtigen.

Am Nachmittag referierte Klaus F. Zimmermann vor vollem Hörsaal zum Thema „Fachkräftemangel – Illusion oder Herausforderung?“, zu dem er im Sommersemester am Bonner IZA ein Blockseminar für Studenten der FU Berlin halten wird.

Amelie F. Constant
Klaus F. Zimmermann

Circular and Repeat Migration: Counts of Exits and Years Away from the Host Country

Population Research and Policy Review, 2011, 30(4): 495-515
(auch erschienen als IZA DP:
<http://ftp.iza.org/dp2999.pdf>)



POPULATION
RESEARCH AND POLICY REVIEW

Georgetown University und IZA unterzeichnen Kooperationsabkommen

Am 24. Januar 2012 unterzeichneten *Francis Vella* (Leiter der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät, Georgetown University; IZA), *Gerald Mara* (Dekan der Georgetown Graduate School) und IZA-Direktor *Klaus F. Zimmermann* in Washington einen Vertrag über die künftige Zusammenarbeit in Wissenschaft und Politikberatung. Vella ist zugleich langjähriger Research Fellow des IZA und stellvertretender Direktor des neu gegründeten Georgetown Center for Economic Research (GCER).

Das Kooperationsabkommen zwischen IZA und Georgetown University dokumentiert

die intensive Zusammenarbeit der beiden Institutionen über die vergangenen Jahre und beschreibt die Aktivitäten, die sie in den nächsten Jahren gemeinsam verfolgen wollen. Dabei soll der Austausch von Forschern und Doktoranden gestärkt und die Teilnahme an Workshops und Konferenzen unterstützt werden. Die Partner werden sich für Forschung und Lehre engagieren, bei wirtschaftspolitischen Beratungsfragen zusammenarbeiten und sich dabei auch auf das neue Georgetown Center for Economic Research stützen.



Francis Vella, Klaus F. Zimmermann und Gerald Mara

IZA baut Nachwuchsförderung aus: IZA@DC Young Scholar Program

Ausgewählten Promotionsstudenten von Universitäten außerhalb der USA bietet das IZA in Zukunft einmal im Jahr die Gelegenheit zum akademischen Diskurs mit IZA-Fellows aus dem Raum Washington, DC. Das neue IZA@DC Young Scholar Program wird in Kooperation mit der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Georgetown University und dem dortigen Georgetown Center of Economic Research (GCER) ausgerichtet. Es beinhaltet neben Vorträgen führender Arbeitsökonomien die Möglichkeit zur ausführlichen fachlichen Diskussion mit den Experten. Dabei wird die unmittelbare Beratung zu den jeweiligen Forschungsthemen der Studierenden im Mittelpunkt stehen. Die Teilnehmerzahl ist auf höchstens

zehn Personen begrenzt, um einen intensiven Gedankenaustausch zu gewährleisten.

Selbstbewerbungen für das IZA@DC Young Scholar Program sind nicht möglich. Berücksichtigt werden nur Nominierungen durch außerhalb der USA lehrende IZA Research Fellows, die ihre eigenen Doktorandinnen und Doktoranden für das jährliche Programm empfehlen können. Das IZA@DC Young Scholar Program findet erstmals vom 22.-26. Oktober 2012 in Washington statt und wird von *Francis Vella* (Georgetown University und IZA) geleitet. Von Seiten des IZA ist *Steffen Künn* (IZA) für die Koordinierung des Programms zuständig.

„Das IZA legt traditionell großen Wert auf die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses“, so IZA-Direktor *Klaus F. Zimmermann*. „Mit unserem neuen Programm bieten wir jungen Wissenschaftlern eine hervorragende Möglichkeit, die besonders dynamische Forschungslandschaft der US-Hauptstadt kennen zu lernen, wertvolle Kontakte zu knüpfen und gemeinsame Forschungsprojekte anzustoßen.“

Weitere Informationen und die aktuelle Ausschreibung für das IZA@DC Young Scholar Program stehen auf der IZA-Homepage zur Verfügung.

► www.iza.org/link/YSP2012

Innovativer Datensatz zur Erforschung des chinesischen Arbeitsmarkts

Mit einem einzigartigen Datensatz schließt das IZA eine große Forschungslücke: Der Longitudinal Survey on Rural Urban Migration in China (RUMiC), bestehend aus umfangreichen Haushaltserhebungen der ländlichen, städtischen und wandernden Bevölkerung in China, eröffnet der Wissenschaft neue Wege zur Erforschung des chinesischen Arbeitsmarkts.

Die jetzt in der ersten Welle verfügbaren Daten auf Personen- und Haushaltsebene liefern wertvolle Erkenntnisse zu aktuellen Fragestellungen auf den Gebieten (Rückkehr-)Migration, Beschäftigung, Unternehmertum, Bildung, soziale Netzwerke sowie Gesundheit und Lebenszufriedenheit. Zu diesen Themen sind bereits zahlreiche Studien auf Basis des neuen Datensatzes in der Schriftenreihe der IZA Discussion Papers sowie in namhaften internationalen Fachzeitschriften erschienen.

„Das Potenzial der RUMiC-Daten ist schier unermesslich“, so der stellvertretende IZA-Forschungsdirektor *Corrado Giulietti*, der in Kürze zu einem Forschungsaufenthalt nach China reisen wird. Die wirtschaftlichen Aspekte des modernen China und die Besonderheiten des chinesischen Arbeitsmarkts mit seinen ausgeprägten Wanderungsströmen sind aufgrund der unzureichenden Datenlage bislang wissenschaftlich kaum erforscht. Der RUMiC-Datensatz liefert daher einen wichtigen Beitrag zur Analyse dieser Phänomene. Weitere Untersuchungswellen werden in den kommenden Jahren auch Längsschnittstudien ermöglichen.

Das RUMiC-Projekt geht auf die Initiative australischer und chinesischer Universitäten zurück und wird neben dem IZA auch vom Australian Research Council, der Australian Agency for International Development (AusAID), der Ford Foundation sowie der Chinese Foundation of Social Sciences

unterstützt. Das IZA stellt über sein Internationales Datenservicezentrum (IDSC) die Scientific-Use-Files zur Verfügung.

► <http://idsc.iza.org/izadata>



- Ausgewählte Veröffentlichungen auf Basis von RUMiC:
- *Akay/Bargain/Zimmermann*
Relative Concerns of Rural-to-Urban Migrants in China
Journal of Economic Behavior & Organization, 2012, 81: 421-441
(DP-Fassung: <http://ftp.iza.org/dp5480.pdf>)
- *Giulietti/Ning/Zimmermann*
Self-Employment of Rural-to-Urban Migrants in China
International Journal of Manpower, 2012, 33(1): 96-117
(DP-Fassung: <http://ftp.iza.org/dp5805.pdf>)

IZA Young Labor Economist Award verliehen

Anlässlich der Jahrestagung der Allied Social Science Associations (ASSA), die in diesem Jahr in Chicago stattfand, richtet das IZA traditionell einen Empfang für seine Netzwerkmitglieder und Freunde des Instituts aus.

Seit einigen Jahren wird im Rahmen der Veranstaltung auch der Young Labor Economist Award verliehen. IZA-Direktor *Klaus F. Zimmermann* überreichte die Auszeichnung im Januar 2012 an die Verfasser der Studie „Gift Exchange and Workers' Fairness Concerns: When Equality Is Unfair“.

Stellvertretend für das vierköpfige Autorenteam, zu dem auch *Johannes Abeler* (Nottingham School of Economics) und

Sebastian Kube (Universität Bonn) zählen, nahmen *Steffen Altmann* (IZA) und *Matthias Wibral* (Universität Bonn) den Preis entgegen.

Johannes Abeler
Steffen Altmann
Sebastian Kube
Matthias Wibral
Gift Exchange and Workers' Fairness Concerns: When Equality Is Unfair
Journal of the European Economic Association, 2010, 8 (6): 1299-324
 (auch erschienen als IZA DP:
<http://ftp.iza.org/dp4262.pdf>)



Steffen Altmann, Klaus F. Zimmermann und Matthias Wibral

Auszeichnung für Herausgeber von Research in Labor Economics

Ebenfalls im Rahmen des IZA-Empfangs in Chicago (siehe Meldung oben) wurden die IZA-Fellows *Solomon Polacheck* (Binghamton University) und *Konstantinos Tatsiramos* (University of Leicester) mit dem „Leading Book Series Editors in the Emerald Literati Network 2011 Awards for Excellence“ geehrt. Der Emerald-

Verlag, vertreten durch *Emma Whitfield*, würdigte mit dem Preis die Verdienste der beiden Ökonomen um die Publikationsreihe „Research in Labor Economics“, die seit einigen Jahren vom IZA mit herausgegeben wird.

► www.iza.org/rle



Solomon Polacheck, Emma Whitfield und Konstantinos Tatsiramos

Alexander von Humboldt-Stiftung vergibt renommierten Forschungspreis an IZA-Fellow Daniel S. Hamermesh

IZA Visiting Research Fellow *Daniel S. Hamermesh* (University of Texas at Austin) ist mit dem Forschungspreis der Alexander von Humboldt-Stiftung ausgezeichnet worden. Der Preis würdigt den prägenden Einfluss renommierter Wissenschaftler auf ihr jeweiliges Fachgebiet. Mit dem Preisgeld werden Forschungsvorhaben der Preisträger in Deutschland unterstützt.

Hamermesh zählt zu den weltweit führenden und besonders innovativen Arbeitsökonomien, der in seiner Disziplin beständig neue Akzente setzt. Mit dem IZA ist er seit dessen Gründung 1998 eng verbunden. Als Programmdirektor koordinierte er ein Jahrzehnt lang den IZA-Forschungsschwerpunkt „Zukunft der Arbeit“, bevor er für zwei Jahre den Posten des Forschungsdirektors übernahm. Die von ihm maßgeblich gestalteten IZA/SOLE Transatlantic Meetings gehören zu den Flaggschiffen des IZA-Veranstaltungsangebots. In den vergangenen Jah-

ren war Hamermesh regelmäßig für mehrere Monate am IZA zu Gast, wo er seine eigene Forschung vorantreibt und den Nachwuchswissenschaftlern des Instituts mit Rat und Tat zur Seite steht.

Seine Publikationen decken ein breites Themenspektrum ab und sind eine Quelle der Inspiration für die Wissenschaft. Auch dem interessierten Laien veranschaulicht Hamermesh durch seine Beiträge für den Freakonomics-Blog der New York Times die Relevanz der Volkswirtschaftslehre anhand von Beispielen aus dem täglichen Leben. International für Furore sorgte zuletzt sein Buch „Beauty Pays“, in dem er körperliche Attraktivität als ökonomischen Faktor beschreibt und dessen Auswirkungen auf die Höhe des Gehalts analysiert.

IZA-Direktor *Klaus F. Zimmermann* gratulierte Hamermesh zur Auszeichnung mit dem Humboldt-Forschungspreis: „Dan Hamermesh hat sich diesen Preis wie



kaum ein anderer durch seine unglaubliche Kreativität und pulsierende wissenschaftliche Energie verdient. Wir sind ihm für seine bemerkenswerten Leistungen ebenso dankbar wie für seine ansteckende Fröhlichkeit, mit der er die wissenschaftlichen Herausforderungen stets anpackt. Für junge Wissenschaftler ist es immer eine Freude, mit ihm zusammenzuarbeiten. Das IZA wird deshalb seine Kooperation mit Hamermesh weiter fortsetzen.“



Nicht faul in der sozialen Hängematte!

Die Mär vom Migranten, der unseren Wohlfahrtsstaat nur als soziale Hängematte missbraucht, ist längst widerlegt. Zum Beispiel jüngst durch eine internationale IZA-Studie im Auftrag der Europäischen Kommission, deren zentrale Forschungsergebnisse demnächst auch im *International Journal of Manpower* publiziert werden: Die Großzügigkeit sozialer Leistungen hat den aktuellen Analysen zufolge keinen wesentlichen Einfluss auf die Wanderung innerhalb der Europäischen Union.

Ein IZA-Forscherteam untersuchte für 19 europäische Länder von 1993 bis 2008, ob nationale Unterschiede bei der Arbeitslosenunterstützung die Migrationsentscheidung potenzieller Zuwanderer beeinflussen. Eindeutiges Ergebnis: Derartige öffentliche Hilfen spielen für die Migration innerhalb der EU keine Rolle. Die IZA-Studie zeigt vielmehr, dass die mobilen Arbeitskräfte innerhalb der EU zumeist über eine gute Ausbildung verfügen. Soweit unter Migranten ein höherer Anteil von Arbeitslosen festzustellen ist, hängt dies ursächlich eher mit einer falschen oder fehlenden Zuwanderungssteuerung zusammen und liegt nicht etwa in mangelnder Arbeitsbereitschaft der Zuwanderer begründet.

Das gilt auch im Hinblick auf die leicht gewachsene Zuwanderung aus EU-Staaten nach Deutschland im Zeichen der Schuldenkrise. Deshalb ist auch die jüngst getroffene Entscheidung der Bundesregierung richtig, gleiches Recht für alle neu zuwandernden EU-Bürger zu schaffen und ihnen nicht unmittelbar nach Einreise einen Anspruch auf das Arbeitslosengeld II einzuräumen. Bislang war dies nur für einige EU-Staaten der Fall, künftig wird die Regelung unter anderem auch für türkische Zuwanderer gelten. Was nach einer „Abschreckungsstrategie“ klingen mag, wird in Wirklichkeit den immer wieder kursierenden Unterstellungen, es käme zu einem Missbrauch von Sozialleistungen durch Immigranten, den Boden entziehen. Künftig wird dieses Vorurteil nicht mehr

als Vorwand dienen können, sich gegen eine nötige Arbeitsmigration zu sperren.

Empirisch ist es sogar eher umgekehrt, wie Berechnungen aus den letzten Jahren erneut zeigen. Danach haben die aus Steuern und Sozialabgaben von Ausländern resultierenden deutschen Staatseinnahmen jährlich die Transferausgaben an Ausländer mit rund 2.000 Euro pro Person deutlich überschritten. Die Hauptursache dafür ist die vergleichsweise günstige Alterstruktur dieser Bevölkerungsgruppe. Und darum ist es auch aus diesem Grunde völlig richtig, wenn wir zum Beispiel jungen Griechen, Spaniern, Portugiesen, aber auch qualifizierten Arbeitskräften etwa aus den arabischen Reformstaaten eine Job-Chance bieten, wenn sie bereit sind, die in unseren Unternehmen bestehenden personellen Engpässe auszugleichen.

Ein zusätzlich beschäftigter qualifizierter Zuwanderer erzeugt auch neue Nachfrage nach geringer qualifizierter Arbeit – etwa im Bereich einfacher Dienstleistungen. Im Ergebnis entstehen so im Umfeld jeder erwerbstätigen Fachkraft bis zu drei zusätzliche Arbeitsplätze für Geringqualifizierte.

Warum stoßen die objektiven Fakten immer wieder auf eine so große emotionale Abwehr? Weshalb die starke Opposition gegen Zuwanderung, obwohl deren volkswirtschaftlicher Nutzen, bei richtiger Steuerung, offenkundig ist? Vermutlich geht es bei jenen Ressentiments nicht nur um soziale Verlustängste, sondern um tiefer liegende Befürchtungen, das gewohnte kulturelle und soziale Umfeld würde sich negativ verändern. Diese Sorge müssen wir noch ernster nehmen als bisher. Auch das gehört zu den Aufgaben einer ökonomisch motivierten Zuwanderungspolitik.



Klaus F. Zimmermann



Institut zur Zukunft der Arbeit



Herausgeber: Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann
Redaktion: Mark Fallak, Holger Hinte
Adresse: IZA, Postfach 7240, 53072 Bonn
Tel.: +49 (0) 228 - 38 94 223
Fax: +49 (0) 228 - 38 94 510
E-Mail: compact@iza.org
Internet: www.iza.org
Grafiken/Fotos: IZA
Druck: Güll GmbH, Lindau
Layout: IZA