

Selektive Einwanderungspolitik: Punktesystem versus Auktionsmodell

32

Wolfgang Ochel

In Deutschland wird zurzeit ein Einwanderungsgesetz vorbereitet mit dem Ziel, die Asylgewährung, die Familienzusammenführung und die Zuwanderung aus wirtschaftlichen Gründen zu regeln. Letztere ist gegenwärtig gegenüber Einwohnern aus EU-Ländern nicht, gegenüber Einwohnern aus Nicht-EU-Ländern dagegen in starkem Maße eingeschränkt. Die beabsichtigte Lockerung der Restriktionen, die durch das Einwanderungsgesetz geregelt werden soll, bezieht sich auf die Einwanderung aus Nicht-EU-Ländern. Die erhebliche Zuwanderung aus den mittel- und osteuropäischen Ländern, die nach Meinung des ifo Instituts (Sinn, Flaig et al. 2001) nach der EU-Osterweiterung zu erwarten ist, wird dagegen, sieht man von Übergangsregelungen ab, der Freizügigkeitsregelung des EU-Binnenmarktes unterliegen.

Die Steuerung der wirtschaftlichen Zuwanderung aus Nicht-EU-Ländern, auf die sich der folgende Beitrag beschränkt, hat die Höhe der Zuwanderung und die Zusammensetzung der Zuwanderer zum Gegenstand. Die Höhe der Zuwanderung kann durch Quoten und/oder qualitative Anforderungen an die Zuwanderer festgelegt werden. Für die Auswahl der Zuwanderer bieten sich Prioritätenlisten oder Punktesysteme an. Es wäre aber auch denkbar, die Zuwanderer nach ihrer Zahlungsbereitschaft für ein Einwanderungszertifikat bzw. nach der Zahlungsbereitschaft einheimischer Unternehmen, die an ihrer Beschäftigung interessiert sind, auszuwählen (Auktionsmodell). Die folgenden Ausführungen vergleichen die Effizienz von Punktesystemen und Auktionsmodellen als Selektionsmechanismen für eine dauerhafte Zuwanderung.

Ziele der Zuwanderung aus wirtschaftlichen Gründen

Mit der Zuwanderung aus wirtschaftlichen Gründen können in den Empfängerländern verschiedene Ziele angestrebt werden. Sie kann der Vermeidung von Lohn erhöhungen dienen, die sich aus Arbeitsmarktengpässen ergeben. Sie kann des Weiteren auf eine Steigerung der wirtschaftlichen Dynamik und damit auf eine Erhöhung des Wirtschaftswachstums ausgerichtet sein. Schließlich kann sie der Alterung der Gesellschaft entgegenwirken und damit einen Beitrag zur Aufrechterhaltung der Altersversorgung leisten.

Zuwanderung bedeutet in aller Regel einen Einkommenszuwachs für die einheimische Bevölkerung, weil die Zuwandernden einen größeren Beitrag zur Wertschöpfung und damit zum Sozialprodukt des Empfängerlandes leisten, als sie an Lohn erhalten. Insofern spricht aus der Sicht des Empfängerlandes vieles für eine Lockerung der Zuwanderungspolitik. Andererseits geht die Zuwanderung stets auch mit erheblichen Verzerrungen der Einkommensverteilung einher, denn diejenigen heimischen Arbeitskräfte, deren Leistungen Substitute für die Leistungen

der Zuwanderer sind, werden durch die Zuwanderung verlieren. Die Gewinne liegen bei den komplementären Arbeitskräften, deren Löhne steigen werden, und insbesondere bei den Kapitaleignern, die höhere Kapitalrenditen erwirtschaften können. Da die Gewinne die Verluste überkompensieren, ist die Einwanderung sinnvoll, aber da gravierende Verteilungsimplikationen drohen, ist es nicht gleichgültig, ob die Zuwanderung über Mengenrestriktionen oder eine pretiale Steuerung geregelt wird.

Neben den wirtschaftlichen und demographischen Zielen sollte die wirtschaftliche Zuwanderung soziale und kulturelle Ziele nicht beeinträchtigen. Hieraus folgt, dass bei der Auswahl der Zuwanderer auf ihre Integrationsfähigkeit zu achten ist. Außerdem sollte von der Zuwanderung keine Gefährdung der nationalen Sicherheit ausgehen.

Mechanismen zur Auswahl der Zuwanderer

Die Auswahl der Zuwanderer kann mit Hilfe verschiedener Instrumente durchgeführt werden. In den klassischen Einwanderung

derungsländern erfolgt die Auswahl an Hand von Prioritätenlisten (USA) oder Punktesystemen (Kanada, Australien, Neuseeland). Die amerikanischen Prioritätenlisten beinhalten eine Rangfolge der erwünschten Qualifikationen der Bewerber. Vorrang wird Bewerbern mit der höchsten Qualifikation eingeräumt (Ochel 2000). Bei der Verwendung von Punktesystemen werden Punkte vergeben, sofern die Bewerber bestimmte Anforderungsprofile erfüllen. Bewerber, welche die Mindestpunktzahl erreichen, können einwandern, es sei denn, die Höhe der jährlichen Zuwanderung würde durch eine Quote begrenzt.

Als Alternative zu den praktizierten Selektionsmechanismen wird in der ökonomischen Literatur vorgeschlagen, die Auswahl über den Verkauf von Einwanderungsrechten vorzunehmen (Becker und Becker 1998, S. 71 ff.). Zu diesem Zweck können entweder Einwanderungsgebühren bzw. Einwanderungssteuern erhoben werden. Mit diesem Instrument werden Zuwanderer selektiert, die bereit sind, einen bestimmten, von der Regierung des Empfängerlandes festgelegten Geldbetrag zu bezahlen. Oder die Einwanderungszertifikate werden versteigert (Auktionsmodell). Der Preis der Zuwanderung wird in diesem Fall durch den Wert des Einwanderungsrechtes für den Bieter bestimmt. Die Versteigerung kann sich an die potentiellen Zuwanderer richten. Die Einwanderungsrechte können aber auch an einheimische Firmen verkauft werden, die an der Einstellung ausländischer Arbeitskräfte interessiert sind (Bauer 1998, S. 79 ff.).¹

Determinanten der Effizienz von Selektionsmechanismen

Die Effizienz von Selektionsmechanismen hängt von verschiedenen Faktoren ab. Hierzu zählen zum einen die Ziele, welche das Empfängerland mit der Zuwanderung verfolgt. Für die Effizienz ist dabei u.a. von Bedeutung, ob eher kurz- und mittelfristige Ziele wie zum Beispiel die Deckung des aktuellen Arbeitskräftebedarfs oder langfristige Ziele wie die dauerhafte Beschäftigung der Zuwanderer erreicht werden sollen.

Für die Auswahl der Zuwanderer reicht es aber nicht aus, die verfolgten Ziele zu kennen. Vielmehr ist es notwendig zu wissen, mit welcher Art von Zuwanderern die angestrebten Ziele erreicht werden können. Das heißt, die Effekte der Zuwanderung, die von Zuwanderern mit unterschiedlichen Strukturmerkmalen ausgehen, müssen bekannt sein.

Die Effizienz der Selektionsmechanismen ist des Weiteren abhängig vom Informationsstand derjenigen, welche die Punktesysteme entwickeln oder an Auktionen teilnehmen. Die Re-

gierungen der Empfängerländer, welche die Punktelisten aufstellen, kennen die wirtschaftlichen und demographischen Gegebenheiten im eigenen Land relativ gut. Sie können auch die sozialen, kulturellen und sicherheitspolitischen Implikationen der Zuwanderung einschätzen. Dagegen verfügen sie nur über unzureichende Kenntnisse der Qualifikation der Zuwanderer. Einheimische Unternehmen kennen ihren kurz- und mittelfristigen Arbeitskräftebedarf sehr genau. Dagegen sind sie über die demographischen, sozialen, kulturellen und sicherheitspolitischen Konsequenzen der Zuwanderung in den Empfängerländern in der Regel schlechter informiert als die Regierung. Andererseits kennen sie die Qualifikation der Ausländer, die sie einstellen wollen, wiederum recht gut. Die Zuwanderer schließlich sind über ihre eigene Qualifikation hervorragend informiert, wissen dagegen über die vorherrschenden Bedingungen in den Empfängerländern relativ wenig. Bei allen drei Gruppen nimmt der Informationsstand mit zunehmendem Zeithorizont ab.

Die Wirksamkeit der Selektionsmechanismen wird darüber hinaus dadurch bestimmt, dass Regierungen, einheimische Unternehmen und Zuwanderer interessengebunden entscheiden. Regierungen tragen idealtypisch neben den gewichtigen wirtschaftlichen und demographischen auch sozialen, kulturellen und sicherheitspolitischen Gesichtspunkten bei der Auswahl der Zuwanderer Rechnung. Die einheimischen Unternehmen lassen sich vornehmlich von kurz- und mittelfristigen Renditeüberlegungen leiten. Die Höhe ihrer Gebote richtet sich nach dem erwarteten Beitrag der Zuwanderer zum Gewinn ihres Unternehmens, während andere Wirkungen der Zuwanderung unberücksichtigt bleiben. Die Zuwanderer wiederum sind daran interessiert, einen hohen Wohlstand im Empfängerland zu erreichen und drücken in ihren Geboten ihre diesbezüglichen Erwartungen aus. An den Rückwirkungen der Zuwanderung auf das Empfängerland sind sie nur insoweit interessiert, als dadurch ihr eigener Wohlstand beeinflusst wird.

Schließlich beeinflussen auch die Kosten, die mit der Durchführung der einzelnen Selektionsmechanismen verbunden sind, deren Effizienz. Die Kosten dürften beim Punktesystem höher sein als beim Auktionsmodell.

Zur Funktionsweise des Punktesystems: das Beispiel Kanada

Bei der Auswahl der Einwanderer mit Hilfe eines Punktesystems erhalten diejenigen Bewerber hohe Punktezahlen, die über Eigenschaften verfügen, denen die Empfängerländer im Hinblick auf die Ziele der Einwanderungspolitik Priorität beimessen. In Kanada werden seit Anfang der neunziger Jahre primär wirtschaftliche Ziele mit der Einwanderung verfolgt.² Es werden Listen mit den kurz- und mittelfristig dringend benötigten Berufen erstellt. Bewerber, die

¹ Die Umsetzung der Auswahlentscheidungen kann durch Kontrollen an den Außengrenzen (Visa usw.) oder im Empfängerland selbst (Arbeitsgenehmigung usw.) erfolgen. Vgl. hierzu Brochmann (1999, S. 1 ff.).

den beruflichen Anforderungen entsprechen, werden bevorzugt ins Land geholt. Im Jahre 1998 änderte sich die Ausrichtung der Einwanderungspolitik. Entsprechend der »Strategy for Immigration and Citizenship: Into the 21st Century« soll die Einwanderungspolitik nicht mehr spezifischen, sondern nur noch breiten beruflichen Anforderungsprofilen folgen. Es sollen weniger kurzfristige als vielmehr langfristige Ziele verfolgt werden. Mittels der Zuwanderung sollen Qualifikationsniveau, Flexibilität und Vielfalt der kanadischen Arbeitnehmerschaft erhöht werden, um damit den Anforderungen der »New Economy« auch in Zukunft entsprechen zu können (Green und Green 1999, S. 434 f.).

Einwanderer müssen eine Reihe von Mindestbedingungen erfüllen:

- Sie müssen einen der auf der »General list of occupations« verzeichneten Berufe ausüben,
- sie müssen ein Jahr Berufserfahrung haben oder
- als Alternative zu den zwei genannten Bedingungen ein von »Human Resources Canada« zertifiziertes Stellenangebot eines kanadischen Arbeitgebers vorweisen.³

Darüber hinaus müssen die Bewerber in einem Punktetest 70 Punkte erreichen. Das Punktesystem stellt in starkem Maße auf breitgefaste Berufsprofile ab, für die ein hoher Arbeitskräftebedarf gegeben ist. Je nach Beruf können die Bewerber zwischen einem und zehn Punkte erlangen. Darüber hinaus werden Berufserfahrung sowie Ausbildungs- und Trainingserfahrung in den prioritären Berufsfeldern mit hohen Punktzahlen honoriert. Daneben können Punkte für eine hohe formale Ausbildung, einen garantierten Arbeitsplatz in Kanada, geringes Alter sowie für Englisch- und Französischkenntnisse erworben werden. Weiterhin führen die kanadischen Einwanderungsbehörden Eignungsgespräche durch (vgl. Tab. 1).

Die Vor- und Nachteile von Punktesystemen

Punktesysteme weisen bei der Auswahl von Zuwanderern eine Reihe von Vorteilen auf. Die Erfahrungen, die einige Länder gemacht haben, zeigen, dass das System funktioniert und einfach zu handhaben ist. Die Zusammensetzung der Zuwanderung kann so gesteuert werden, dass sie zumindest den kurz- und mittelfristigen ökonomischen und integrationspolitischen Notwendigkeiten in den Empfängerländern weitgehend entspricht. Die Selektionsgenauigkeit ist relativ hoch, wenn auch Grenzen dadurch gesetzt sind, dass als Auswahlkriterien nur messbare Faktoren herangezogen werden können. Die Akzeptanz des Punktesystems in der einheimischen Bevölkerung ist hoch (vgl. Tab. 2).

² Zu den Punktesystemen Australiens und Neuseelands vgl. Ochel (2000).

³ Sie müssen außerdem über Finanzmittel in Höhe von 10 000 Can-Dollar (14 100 DM) zuzüglich 2000 Can-Dollar für jedes weitere Familienmitglied verfügen.

Tab. 1

Das Punktesystem Kanadas

Ausbildung	Master's degree, Ph. D.	16
	Bachelor degree	15
	Fachhochschule u. a.	13
	Hochschulreife, Aufbauausbildungsgänge	10
	Abschluss eines höheren Schule (ohne Hochschulreife)	5
Vorhandenes Stellenangebot	Für Inhaber eines Arbeitsplatzes (oder Stellenangebots in Kanada)	10
Berufserfahrung/Berufszugehörigkeit	Für Berufe, die in der »General occupations list« enthalten sind	1–10
Alter	Je nach Berufserfahrung und Grad der berufsbezogenen Anforderung (»Education/training factor«)	2–8
	17 Jahre	2
	18 Jahre	4
	19 Jahre	6
	20 Jahre	8
	21 bis 44 Jahre	10
	45 Jahre	8
	46 Jahre	6
	47 Jahre	4
	48 Jahre	2
Sprachkenntnisse	Je nach Englisch- und Französischkenntnissen	2–15
Sonstiges	Demographischer Faktor	8
	Verwandte in Kanada	5
	Ausbildungs-/Trainingserfahrung (EFT) entsprechend der »General occupations list«	1–18
	Eignungsgespräch	1–10
	Mindestpunktzahl für die Einwanderung	70

Quelle: Citizenship and Immigration Canada, Guide to Independent Applications, July 1999 (<http://www.cic.gc.ca/english/immigr/>).

Diesen Vorteilen stehen allerdings einige Nachteile gegenüber. Die Erstellung und Anpassung eines Punktesystems sowie die Überprüfung der Qualifikationen der Bewerber sind mit einem hohen administrativen Aufwand verbunden. Darüber hinaus wirft die Identifizierung des berufs- und industriespezifischen Arbeitskräftemangels, den die Punktesysteme – wenn auch zunehmend weniger – zu berücksichtigen versuchen, erhebliche methodische Probleme auf (Bauer 1998, S. 117 ff.). Auch kann der *time-lag*, der zwischen der Erhebung der Arbeitsmarktdaten, die für die Bestimmung der zuwanderungsfähigen Arbeitmarktsegmente herangezogen werden, und der konkreten Einwanderung liegt, zur Auswahl der »falschen« Zuwanderer führen, ganz abgesehen davon, dass die Zuwanderer in der Regel jung sind und noch ein langes Arbeitsleben mit wechselnden Anforderungen vor sich haben.⁴ Ein weiterer Nachteil von Punktesystemen ist darin zu sehen, dass sie durch eine geringe

⁴ Die Identifizierung des berufs- und industriespezifischen Arbeitskräftemangels ist streng genommen nicht ein Problem des Auswahlsystems, sondern der Konkretisierung der Auswahlkriterien durch die Regierungen der Empfängerländer. Dieses Problem wurde hier nur am Beispiel des berufs-spezifischen Arbeitskräftebedarfs dargelegt, der ein wichtiges Auswahlkriterium nicht nur im kanadischen Punktesystem bildet. Es besteht jedoch grundsätzlich auch bei anderen Auswahlkriterien.

Tab. 2
Vor- und Nachteile des Punktesystems

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> • Einfaches und funktionsfähiges System in der Anwendung • Ausrichtung der Einwanderung an ökonomischen und integrationspolitischen Notwendigkeiten (zumindest kurz- und mittelfristig) • Bewerber mit bestimmten Eigenschaften können selektiert werden • Akzeptanz in der einheimischen Bevölkerung 	<ul style="list-style-type: none"> • Erstellung des Punktesystems und Überprüfung der Qualifikationen der Bewerber aufwendig • Probleme bei der Bestimmung des berufs- und industriespezifischen Arbeitskräftemangels (Identifikations- und Messprobleme, Lagproblematik) • Geringe Flexibilität bei unerwarteten Ereignissen • Unerwünschte Verteilungswirkungen im Empfängerland

Quelle: Zusammenstellung des ifo Instituts.

Flexibilität gekennzeichnet sind und auf unerwartete Ereignisse nicht angemessen reagieren können (Zimmermann 2000, S. 17). Die geringe Flexibilität hängt damit zusammen, dass die Konkretisierung neuer Auswahlkriterien zeitaufwendig ist. Außerdem müssen die Empfängerländer den potentiellen Einwanderern eine gewisse Planungssicherheit gewährleisten. Schließlich liegt ein wichtiger Nachteil des Punktesystems in seinen Verteilungswirkungen im Empfängerland. Die Vorteile der Zuwanderung in Form einer Vermeidung der sonst aus Engpässen zu erwartenden Lohnerhöhungen liegen bei den Unternehmen, die Nachteile bei den betroffenen inländischen Arbeitnehmern, deren Lohn langsamer ansteigt, als es sonst der Fall gewesen wäre, oder sogar fällt.

Zur Funktionsweise von Auktionsmodellen

Statt der administrativen Feststellung des zukünftigen Arbeitskräftebedarfs und der Ableitung von Anforderungsprofilen kann die Auswahl der Zuwanderer auch über eine Versteigerung von Einwanderungsrechten erfolgen. Einwanderungszertifikate werden an die Bieter mit der höchsten Zahlungsbereitschaft vergeben. Die Befürworter des Auktionsmodells gehen davon aus, dass die Zahlungsbereitschaft derjenigen Bieter am höchsten ist, welche die größten Erträge aus der Zuwanderung erwarten. Je höher die Zahlungsbereitschaft der Zuwanderer, desto größer sei auch der Nutzen des Empfängerlandes aus der Zuwanderung (Becker und Becker 1998, S. 71 ff.).

Vor der Durchführung einer Auktion von Einwanderungsrechten müssen einige grundlegende Entscheidungen getroffen werden. Als erstes muss festgelegt werden, wie viele Einwanderungszertifikate pro Jahr versteigert werden sollen.⁵ Dann muss bestimmt werden, ob diese an potentielle Zuwanderer oder an einheimische Unternehmen, die an einer Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte interessiert

sind, verkauft werden sollen. Schließlich ist zu klären, ob das Einwanderungsrecht an den Käufer gebunden ist oder ob ihm das Recht eingeräumt wird, das Zertifikat zu veräußern, und dabei gegebenenfalls nur an die emittierende Stelle (Bauer 1998, S. 88 ff.).

Für die Versteigerung der Einwanderungsrechte bietet sich die Form der »sealed-bid auction« an. Bei ihr werden schriftliche Gebote eingereicht, wobei die Bieter mit den höchsten Geboten die Auktion gewinnen. Das Verhalten der anderen Auktionsteilnehmer kann nicht beobachtet werden. Der Vorteil dieser Auktionsform liegt darin, dass die Bieter nicht zusammenkommen müssen, was zumindest bei einer Versteigerung unter den potentiellen Zuwanderern selbst bei Nutzung elektronischer Medien auch kaum möglich wäre. Deshalb kommt die »open auction«, bei der der Preis des zum Verkauf stehenden Gutes so lange erhöht wird, bis nur noch ein Bieter verbleibt, für die Versteigerung von Einwanderungsrechten nicht in Frage. Bei der »sealed-bid auction« zahlen die Gewinner entweder den Preis, den sie geboten haben, oder denjenigen Betrag, den der letzte gerade nicht berücksichtigte Teilnehmer geboten hat. Es lässt sich zeigen, dass bei letzterem Verfahren, der sog. Einheitspreisauktion, die Auktionsteilnehmer den jeweiligen Gegenwartswert ihres Wanderungsgewinns bieten und damit der Einwanderungsbehörde nützliche Informationen liefern (McAfee and McMillan 1987, S. 161 ff.).

Vor- und Nachteile des Auktionsmodells

Gegenüber Punktesystemen bietet die Versteigerung von Einwanderungsrechten den Vorteil, dass die Allokation der Einwanderungszertifikate über den Preismechanismus erfolgt und der administrative Aufwand damit erheblich reduziert wird. Gleichzeitig gewährleistet der Preismechanismus, dass sich die Zuwanderung an den ökonomischen und demographischen Notwendigkeiten der Empfängerländer ausrichtet. Die potentiellen Zuwanderer werden in der Regel nur dann hohe Gebote abgeben, wenn die Situation auf den Arbeitsmärkten der Empfängerländer gute Verdienstmöglichkeiten verspricht. Qualifikation und Berufserfahrung der Auktionsteilnehmer mit den höchsten Geboten lassen erkennen, in welchen Bereichen ein kurz- und mittelfristiger Arbeitskräftebedarf besteht. (Diese Vorteile stellen sich allerdings nur in begrenztem Maße ein, da die potentiellen Zuwanderer über die Bedingungen in den Empfängerländern in der Regel nur unzureichend informiert sein dürften.) Für

⁵ Grundsätzlich sollte die Zahl der Einwanderungszertifikate so lange erhöht werden, wie der Nutzen eines zusätzlichen Einwanderers für die einheimische Bevölkerung die zusätzlichen Kosten der Einwanderung übersteigt. Angesichts der Schwierigkeiten, die mit einer entsprechenden Nutzen-Kosten-Analyse verbunden sind, lässt sich aber kein objektiver Maßstab für die „optimale“ Höhe der Zuwanderung finden. Deshalb muss über die Höhe der Zuwanderung politisch entschieden werden (Borjas 1999, S. 200 ff.).

die öffentliche Hand stellen die Auktionsgewinne Einnahmen dar, mit denen unter anderem die durch Zuwanderer in Anspruch genommenen öffentlichen Güter finanziert werden können. Die Zahlungen der Zuwanderer tragen damit möglicherweise auch zu einer Erhöhung der Akzeptanz der Zuwanderung bei (vgl. Tab. 3).

Den Vorteilen des Auktionsmodells stehen jedoch auch einige Nachteile gegenüber. Das Auktionsmodell kann zwar zu einer Selektion der »richtigen« Zuwanderer führen, eine Garantie ist jedoch nicht gegeben. Nehmen wir an, das Empfängerland möchte ausschließlich hochqualifizierte Arbeitskräfte selektieren. Wird nun zum Beispiel eine gute Ausbildung im Sendeland vergleichsweise hoch entlohnt, so kann es sein, dass qualifizierte Arbeitskräfte nur wenig, unqualifizierte Arbeitskräfte dagegen viel durch eine Wanderung gewinnen. Letztere werden deshalb bei der Auktion einen höheren Betrag bieten als erstere und die Einwanderungszertifikate gewinnen. Ebenso können staatliche Sozialtransfers im Empfängerland zu einer adversen Selektion führen

(Bauer 1998, S. 97 ff.; Borjas 1994). Auch unvollkommene Kreditmärkte können zur Folge haben, dass arme, aber hoch qualifizierte Bewerber bei einer Auktion den Kürzeren gegenüber wohlhabenden, aber weniger qualifizierten Personen ziehen. Des Weiteren dürften auch die Informationsdefizite der potentiellen Zuwanderer über die wirtschaftlichen Bedingungen im Empfängerland die Effizienz des Auktionsmodells als Selektionsmechanismus beeinträchtigen. Von Nachteil ist schließlich auch, dass die Empfängerländer keine Informationen über ihren Bedarf bereitstellen.

Abgesehen von der unzureichenden Selektionseffizienz ist das Auktionsmodell mit weiteren Nachteilen verbunden. Zum einen verteuert die Auktion die Zuwanderung, indem den Zuwanderern ein Teil des Wanderungsgewinns entzogen wird. Zuwanderer werden deshalb Länder mit einem Punktesystem bevorzugen, welche den Migranten ein höheres Nettoeinkommen belassen. Ein weiterer Nachteil des Auktionsmodells kann in der politischen Durchsetzbarkeit gesehen werden, da gegenüber einer Versteigerung von Einwanderungszertifikaten ethische Vorbehalte geltend gemacht werden könnten. Schließlich ist dem Auktionsmodell vorzuhalten, dass in die Auswahlentscheidungen nur die persönlichen Wohlstandserwartungen der Zuwanderer einfließen, bestimmte Rückwirkungen der Zuwanderung auf die Empfängerländer (wie z.B. Probleme, die aus einer fehlenden Integration resultieren) dagegen nur unzureichend berücksichtigt werden.

Die meisten der genannten Vor- und Nachteile, die mit einer Versteigerung von Einwanderungszertifikaten an potentielle Zuwanderer verbunden sind, gelten auch für eine Auktion unter einheimischen Unternehmen.⁶ Vier wesentliche Ausnahmen sind aber festzuhalten. Die Auktion unter einheimischen Unternehmen vermeidet die unerwünschten Verteilungswirkungen der Zuwanderung im Empfängerland. Die Unternehmen müssen einen je nach Auktionsmodell mehr oder weniger großen Teil ihres aus der Zuwanderung resultierenden Gewinns für den Erwerb von Einwanderungslizenzen abführen. Die so beim Staat anfallenden Einnahmen können zugunsten der benachteiligten Arbeitnehmer verwendet werden. Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass der Informationsstand der Unternehmen über den kurz- und mittelfristigen Arbeitskräftebedarf (genauer: über die Überschussnachfrage im Empfangsland) weitaus besser sein dürfte als bei Zuwanderern. Hieraus resultieren Vorteile bei der arbeitsmarktkonformen Selektion unter den Zuwanderern in kurz- und mittelfristiger Sicht. Auf der anderen Seite dürften Unternehmen die langfristigen Chancen, die Zuwanderer mit unterschiedlichen Merkmalen auf dem Arbeitsmarkt haben, bei ihren Geboten weitgehend unbe-

Tab. 3
Vor- und Nachteile des Auktionsmodells

A. Versteigerung der Einwanderungszertifikate an potentielle Zuwanderer	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> • Allokation der Einwanderungszertifikate über den Preismechanismus • Ausrichtung der Zuwanderung an ökonomischen und demographischen Notwendigkeiten über den Preismechanismus (allerdings durch Informationsdefizite eingeschränkt) • Aufdeckung des kurz- und mittelfristigen Arbeitskräftemangels (allerdings durch Informationsdefizite eingeschränkt) • Auktionsgewinne • Zahlung kann Akzeptanz der Zuwanderung erhöhen 	<ul style="list-style-type: none"> • Auswahl der »richtigen« Zuwanderer möglich, aber nicht garantiert • Informationsdefizite über die Empfängerländer auf Seiten der potentiellen Zuwanderer größer als auf Seiten der Empfängerländer • Empfängerländer stellen keine Informationen über ihren Bedarf bereit • Verteuern der Zuwanderung; Migranten bevorzugen Länder mit Punktesystem • Politische Durchsetzbarkeit schwierig (ethisch begründete Widerstände) • Unzureichende Einbeziehung der Integrationsfähigkeit der Zuwanderer
B. Versteigerung der Einwanderungszertifikate an einheimische Unternehmen	
Änderung der Bewertung gegenüber A in folgenden Punkten:	
<ul style="list-style-type: none"> • Vermeidung unerwünschter Verteilungswirkungen im Empfängerland • Informationsstand über den kurz- und mittelfristigen Arbeitskräftebedarf bei den Unternehmen besser als bei den Zuwanderern; Vorteile bei der Selektion der Arbeitskräfte • Vernachlässigung der langfristigen Chancen der Zuwanderer auf dem Arbeitsmarkt (langfristige »employability«) • Ethisch begründete Vorbehalte dürften eine geringere Rolle spielen. 	

Quelle: Zusammenstellung des ifo Instituts.

⁶ Für die Zuwanderer nimmt die Vorteilhaftigkeit der Einwanderung ab, da die Unternehmen die Auktionsgebühren durch niedrigere Lohnzahlungen kompensieren werden.

rücksichtigt lassen. Sie verfügen in der Regel nicht über genauere Kenntnisse des langfristigen Arbeitskräftebedarfs in ihrer Firma und in der Volkswirtschaft, noch müssen sie die langfristige »employability« der Zuwanderer in ihre Entscheidungen einbeziehen, da sie die Möglichkeit haben, die ausländischen Arbeitskräfte später zu entlassen. Drittens dürften ethische Vorbehalte bei einer Versteigerung der Einwanderungszertifikate unter Unternehmen eine geringere Rolle spielen als bei einer Auktion unter potentiellen Zuwanderern.

Schlussfolgerungen

Eine dauerhafte Zuwanderung ist mit erheblichen wirtschaftlichen, demographischen, sozialen, integrationspolitischen und kulturellen Konsequenzen in den Empfängerländern verbunden. Ihre Akzeptanz ist nur dann gewährleistet, wenn die Höhe der Zuwanderung und die Zusammensetzung der Zuwanderer so gesteuert werden, dass sie dem Zielkatalog der Empfängerländer in hohem Maße entsprechen.

Das Punktesystem und die beiden Auktionsmodelle machen sich die Informationen der Administration des Empfängerlandes, der einheimischen Unternehmen bzw. der potentiellen Zuwanderer zu Nutze. Alle drei weisen auf jeweils anderen Gebieten Informationsvorsprünge und -defizite auf. Auch ist ihre Interessenlage unterschiedlich. Um Aussagen über die Vorteilhaftigkeit der Selektionsmechanismen machen zu können, ist eine Bewertung der Relevanz und Validität der Informationen, auf denen die Mechanismen beruhen, erforderlich. Dabei ist auch der unterschiedlichen Interessenlage der Informationsträger Rechnung zu tragen. Im Interesse einer weitestmöglichen Reduzierung der Informationsdefizite kann sich auch eine Kombination der Selektionsmechanismen anbieten.

Das Punktesystem und das Auktionsmodell weisen als Instrumente der selektiven Einwanderungspolitik jeweils Vor- und Nachteile auf. Stellt man diese einander gegenüber, so scheint das Punktesystem aber mehr Pluspunkte auf sich zu vereinigen. Zwar bietet das Auktionsmodell den nicht gering zu schätzenden Vorteil, über den Preismechanismus die Einwanderungszertifikate zu verteilen und die Zuwanderung an ökonomischen und demographischen Gegebenheiten des Empfängerlandes auszurichten. Es vermeidet damit den hohen administrativen Aufwand des Punktesystems. Auf der anderen Seite gelingt die Auswahl der »geeigneten« Zuwanderer ohne Einschränkung nur bei der Auktion unter einheimischen Unternehmen, und hier auch nur im Hinblick auf den kurz- und mittelfristigen Arbeitskräftebedarf. Außerdem werden die langfristige »employability« (bei der Auktion unter Unternehmen stärker als bei der Auktion unter po-

tentiellen Zuwanderern) und die Integrationsfähigkeit der Zuwanderer vernachlässigt. Des Weiteren verteuert das Auktionsmodell die Zuwanderung und vermindert damit die Attraktivität des Auktionslandes gegenüber Ländern mit einem Punktesystem. Schließlich ist das Auktionsmodell (insbesondere bei seiner Anwendung gegenüber potentiellen Zuwanderern) ethischen Vorwürfen ausgesetzt und damit unter Umständen politisch nur schwer durchsetzbar.

Das Punktesystem hat gegenüber dem Auktionsmodell den Vorteil, dass es sich in der Praxis schon bewährt hat. Es erfüllt die Selektionsfunktion in relativ hohem Maße und kann neben wirtschaftlich relevanten Merkmalen der Zuwanderer auch solche berücksichtigen, welche für die Integrationsfähigkeit der Zuwanderer und andere langfristige Aspekte der Zuwanderung von Bedeutung sind. Sicherlich ist das Punktesystem durch einen hohen administrativen Aufwand, unerwünschte Verteilungswirkungen im Empfängerland, eine geringe Flexibilität und durch Probleme bei der Bestimmung des Arbeitskräftebedarfs gekennzeichnet. Die beiden zuletzt genannten Mängel wirken sich aber vor allem bei Selektionsentscheidungen mit kurzfristiger, nicht aber bei solchen mit langfristiger Relevanz negativ aus, wie sie für die Einwanderung typisch sind.

Für die Selektionsentscheidungen mit kurz- und mittelfristiger Relevanz, also die befristete Zuwanderung, bieten sich demgegenüber Auktionen unter einheimischen Unternehmen an. Ihre Stärke liegt in der Identifizierung des kurz- und mittelfristigen Arbeitskräftemangels und der flexiblen Reaktion auf Marktveränderungen. Außerdem vermeiden sie die unerwünschten Verteilungswirkungen der Zuwanderung im Empfängerland, indem die Unternehmen einen Teil des aus der Zuwanderung resultierenden Gewinns abführen und der Staat seine Einnahmen zur Steuersenkung zugunsten der substitutiven Arbeitnehmer verwenden kann. Ihre Schwächen als Auswahlmechanismus für die dauerhafte Zuwanderung kämen bei dieser Aufgabenstellung nicht zum Tragen.

Durch die Kombination mit dem Punktesystem würden die langfristigen Einwanderungskriterien auch bei der befristeten Zuwanderung indirekt mit zum Tragen kommen. Diejenigen Ausländer, welche die Absicht haben, nach einigen Jahren Aufenthalt im Empfängerland das dauerhafte Aufenthaltsrecht zu erlangen, würden bei ihrer Zuwanderungsentscheidung die Chancen, später den Punktest zu bestehen, einbeziehen und gegebenenfalls auf die befristete Einwanderung verzichten (Selbstselektion). Umgekehrt würden sich unter den Bewerbern für eine dauerhafte Einwanderung befristete zugewanderte Arbeitskräfte befinden, für welche die einheimischen Unternehmen bei den Auktionen einen hohen Bedarf signalisiert haben.

Literatur

- Bauer, Th. (1998), *Arbeitsmarkteffekte der Migration und Einwanderungspolitik, eine Analyse für die Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg.
- Becker, G.S. und G.N. Becker (1998), *Die Ökonomik des Alltags. Von Baseball über Gleichstellung zur Einwanderung: Was unser Leben wirklich bestimmt*, Tübingen.
- Borjas, G. (1999), *Heaven's Door. Immigration Policy and the American Economy*, Princeton.
- Borjas, G. (1994): »The Economics of Immigration«, *Journal of Economic Literature* XXXII, 1667–1717.
- Brochmann, G. (1999), »The Mechanisms of Control«, in: G. Brochmann und T. Hammar (Eds.): *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies*, Oxford, New York, 1–27.
- Green, A.G. und D.A. Green (1999), »The Economic Goals of Canada's Immigration Policy: Past and Present«, *Canadian Public Policy – Analyse de Politiques* XXV (4), 425–451.
- McAfee, R.P. und J. McMillan (1987), »Auctions and Bidding«, *Journal of Economic Literature* XXV, 699–738.
- Ochel, W. (2000), »Einwanderungspolitik: Ein Wettlauf um Skills – die Praxis Australiens, Neuseelands, Kanadas und der USA«, *ifo Schnelldienst* 53(31), 30–36.
- Sinn, H.W., G. Flaig, M. Werding, S. Munz, N. Düll und H. Hofmann in Zusammenarbeit mit dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht (A. Hänlein, J. Kruse, H.-J. Reinhard, B. Schulte) (2001), *EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration: Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte*, München.
- Zimmermann, K.F. (2000), »Immigration Policy in Integrated National Economies«, *IZA discussion paper* No. 170, Bonn.