

EDITORIAL

Migrationsforschung –

Die Migration Research Group (MRG)

Nach Schätzungen der UN Global Commission on Migration sind weltweit 175 Mio. Migrant(inn)en unterwegs auf der Suche nach neuen Lebensperspektiven. Soweit es Deutschland betrifft, so wird hier erst in jüngster Zeit von einem Zuwanderungsland gesprochen. In Deutschland leben zur Zeit mehr als 6.7 Mio. Ausländer(innen).

Vor diesem Hintergrund ist eine Analyse der Ursachen und Wirkungen – ökonomischer, sozio-kultureller und politischer Art – auf die Herkunfts- und auf die Zielländer notwendig. Der HWWI-Kompetenzbereich „Migration – Migration Research Group“ untersucht eine Vielzahl an Fragen in Zusammenhang mit Zuwanderung, Flucht und Asyl sowie Integration.

Die Migration Research Group, angesiedelt am HWWI und am HWWI, betreibt mit ihrem internationalen und interdisziplinären Team sowohl Grundlagenforschung als auch Politikberatung. So unterstützte sie bislang u.a. Organisation wie die Europäische Kommission, die Weltbank und die deutsche Zuwanderungskommission mit konkreten Empfehlungen (www.migration-research.org). TEC

IN DIESER AUSGABE

Arbeitsmigration: Ein Dilemma für europäische Regierungen Seite 1/2

Rohstoffmärkte 2030: Entwicklungen für Öl, Gas und Kohle Seite 3

Darf's auch etwas mehr sein? Zur kostenlosen Allokation von Emissionsberechtigungen Seite 4

ARBEITSMIGRATION

Arbeitsmigration: Ein Dilemma für europäische Regierungen

In den kommenden Jahren wird die Frage der Arbeitsmigration zu einem der umstrittensten Themenkomplexe in der Politik gehören. Die meisten Arbeitsmarktanalysten stimmen darin überein, dass durch den demographischen Wandel und die Trends in der internationalen Wirtschaft ein gravierender Arbeitskräftemangel entstehen wird; dies gilt sektorübergreifend und betrifft unterschiedliche Qualifikationen. Angesichts dieser Engpässe ist davon auszugehen, dass Vertreter der Wirtschaft Druck auf die europäischen Regierungen ausüben werden, zusätzliche Arbeitskräfte aus dem Ausland anzuwerben.

Von Christina Boswell

Gleichzeitig bleiben in der Öffentlichkeit vieler europäischer Länder weite Vorbehalte hinsichtlich der Auswirkungen von Zuwanderung bestehen. Die öffentliche Meinung scheint größtenteils dem wirtschaftlichen Nutzen von Zuwanderung skeptisch gegenüber zu stehen, besonders in Zeiten von langanhaltend hoher Arbeitslosigkeit. Darüber hinaus sind viele Menschen über die vielfältigen sozialen und kulturellen Auswirkungen besorgt, welche die Zuwanderung auf die Aufnahmegesellschaften haben könnte.

Wie lässt sich ein erhöhter Bedarf an Arbeitskräften aus dem Ausland mit den Sorgen der Bevölkerung vor Zuwanderung in Einklang bringen? Tatsächlich haben zwei europäische Länder – Deutschland und Großbritannien – bereits Erfahrungen mit diesem Spannungsfeld gemacht. Diese Entwicklungen gingen jedoch nicht ohne gesellschaftlichen Widerstand einher. In Deutschland drehte sich der Widerstand gegen die Förderung der Arbeitszuwanderung um den befürchteten Wettbewerb um Arbeitsplätze, Probleme der sozioökonomischen Integration von langfristigen Zuwanderern(innen) und die Auswirkungen auf die soziokulturelle Identität.

In Großbritannien bezogen sich die Bedenken allerdings nicht auf die regulären Arbeitsmigrant(inn)en, sondern auf Probleme bei der Kontrolle der Migration, besonders in Bezug auf Asylbewerber(innen) und die irreguläre Zuwanderung. Die Öffentlichkeit unterscheidet jedoch selten zwischen den unterschiedlichen Formen der Migration, was oft eine pauschale Ablehnung der Zuwanderung zur Folge hat.

In beiden Fällen stehen die öffentlichen Reaktionen und der Widerstand gegen unterschiedliche Migrationsformen in einem besorgniserregenden Gegensatz zu dem ökonomisch-demographischen Bedarf an Arbeitszuwanderung. Wie sollen Regierungen in Zukunft mit diesem Spannungsfeld umgehen?

Grundsätzlich können Staaten zwei Richtungen einschlagen, um diese gesellschaftlichen Spannungen zu entschärfen. Die erste Möglichkeit besteht darin, unterschiedliche innenpolitische Reformen in Angriff zu nehmen, um den Engpass an Arbeitskräften zu beseitigen, ohne auf die Anwerbung ausländischer Arbeiterkräfte zurückzugreifen. Dazu gehören die Förderung einer höheren Erwerbsquote, ein späteres Renteneintrittsalter, die Förderung

einer höheren Geburtenrate, mehr Investitionen in Bildung und eine Reform der sozialen Sicherungssysteme, um Anreize für Nichterwerbstätige zu erhöhen, sich auf freie Stellen zu bewerben.

Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass diese Reformen wirksame und hinreichend schnelle Lösungen darstellen, um akute und kurzfristige Engpässe auf dem Arbeitsmarkt in ausreichendem Maße zu beheben. Folglich ist davon auszugehen, dass Regierungen unter Zugzwang geraten werden, ausländische Arbeitskräfte anzuwerben, um auf Engpässe zu reagieren. **Regierungen sollten aus diesem Grund der zweiten Möglichkeit mehr Aufmerksamkeit widmen: dem Versuch, gesellschaftliche Vorbehalte gegenüber Arbeitsmigration zu mindern.**

Um dies in Angriff zu nehmen, ist es dringend notwendig, ein besseres Verständnis für die mit der Zuwanderung verbundenen Sorgen zu entwickeln. Welches sind die Quellen der gesellschaftlichen Vorbehalte gegen Arbeitszuwanderung? Eine Denkrichtung argumentiert, dass sie den rationalen Sorgen über die Kosten der Zuwanderung entspringen. Wenn dies der Fall ist, so sollte man erwarten können, dass umfassende öffentliche Informationskampagnen über den wirtschaftlichen Nutzen von Arbeitsmigration einen wichtigen Beitrag leisten könnten, um Vorbehalten entgegenzuwirken. Die Öffentlichkeit würde in diesem Fall erkennen, dass ihre Sorgen in Bezug auf Zuwanderung auf Fehlinformationen beruhen. Eine andere Denkrichtung ist jedoch der Auffassung, dass gesellschaftliche Vorbehalte gegenüber Zuwanderung anderen – mehr diffusen – Ängsten entspringen. Danach stellen Migrationsdebatten ein Instrument zur Kanalisierung von diffusen Ängsten dar, die sich auf den Wohlfahrtsstaat, die Arbeitsmarktreform, die Globalisierung sowie auf den Verlust von Kategorien kollektiver Identität und des sozialen Zusammenhalts beziehen. In diesem Fall müssen Regierungen sorgfältig darüber nachdenken, wie mit diesen diffusen Ängsten um-

gegangen werden kann, oder zumindest dafür sorgen, dass sie in anderen Diskursen angesprochen werden, die unabhängig von Migration sind.

Eine Studie, die für die Deutsch-Britische Stiftung durchgeführt wurde (s. Kasten), ergab mehr empirischen Anhalt für die zweite These. **Es scheint keinen systematischen Zusammenhang zwischen den Ressentiments gegenüber Einwander(inn)en und den „realen“ Kosten der Migration zu geben.** Tatsächlich sind gerade Menschen, die in Regionen mit geringer Zuwanderung leben und deren Leben relativ wenig von Migrant(inn)en beeinflusst ist, besonders empfänglich für zuwanderungsfeindliche Stimmungen. Stattdessen scheinen sich die mit Zuwanderung verbundenen Sorgen durch zwei Faktoren erklären zu lassen:

- „Motivational Factors“ (Beweggründe)

In den letzten drei Jahrzehnten haben die Bürger(innen) der heutigen modernen Wohlfahrtsstaaten eine Reihe an sozialen und ökonomischen Umbrüchen erlebt. Aufgrund unterschiedlicher Ängste sind Menschen leichter durch zuwanderungsablehnende Programme zu mobilisieren. Diese „motivational“ Perspektive erklärt jedoch nicht, warum ausgerechnet Migrationsthemen benutzt werden, um diese diffusen Ängste zu artikulieren. Dazu müssen wir verstehen, warum bestimmte Randgruppen als Zielscheibe für Ressentiments ausgewählt werden, was als „attitudinal factors“ bezeichnet werden kann.

- „Attitudinal Factors“ (Haltung)

Um zu erklären, warum diese Beweggründe bzw. dieser Motivationshintergrund zu Ressentiments oder Feindseligkeit gegenüber Migrant(inn)en führen kann, sind drei Aspekte von Bedeutung: Parteipolitische Aktivitäten und Strukturen; Vorherrschende ideologische Ansätze zur Migration in der Aufnahmegesellschaft sowie Geschichte der Migrationspolitik.

Was impliziert diese Theorie hinsichtlich der Strategien zur Bekämpfung von Vorbehalten gegen Zuwanderung? **Regierungen haben nur begrenzte Möglichkeiten, die „Motivational Factors“ zu beeinflus-**

sen, welche Menschen für zuwanderungsfeindliche Stimmungen empfänglicher zu machen scheinen. Daher sollten sie sich auf Maßnahmen konzentrieren, die einer Kanalisation solcher Unsicherheiten in Ängste vor Arbeitsmigration entgegenwirken – d.h. auf die „Attitudinal Factors“. Die Studie schlägt folgende Maßnahmen vor:

- die Anreize für eine parteipolitische Mobilisierung auf der Basis von Zuwanderungsthemen zu reduzieren;
- die Öffentlichkeit über die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen zukünftiger Engpässe auf dem Arbeitsmarkt besser zu informieren und herauszustellen, wie mit ausländischen Arbeitskräften das Problem behoben werden kann;
- eine wirksame Medienstrategie zur Verbreitung dieser Informationen zu entwickeln;
- die Rolle der Europäischen Union (EU) für die Betonung der gemeinsamen Probleme zu stärken, die aus dem demographischen Wandel resultieren, und die Notwendigkeit einer kontrollierten Arbeitsmigration in den EU-Ländern hervorzuheben;
- in Großbritannien der Assoziation von Asylbewerber(inne)n mit Sozialhilfebetrug entgegenzuwirken, indem den Asylbewerber(inn)en eine Arbeitserlaubnis erteilt wird;
- der Öffentlichkeit zu versichern, dass Regierungen vergangene Fehler in der Einwanderungs- und Integrationspolitik nicht wiederholen werden. In Deutschland gehört dazu, deutlich zu machen, wie gezielte Migrationsprogramme die „unerwünschten Auswirkungen“ der Gastarbeiter-Ära verhindern. In beiden Ländern schließt dies besser abgestimmte Bemühungen zur Beseitigung von Hindernissen ein, die eine sozioökonomische Integration der Neuankömmlinge erschweren.

STUDIE

Christina Boswell, Meng-Hsuan Chou, Julie Smith: Reconciling Demand for Labour Migration with Public Concerns about Immigration: Germany and the UK. Anglo-German Foundation, London, August 2005

Rohstoffmärkte 2030: Entwicklungen für Öl, Gas und Kohle

Die Preise für Energierohstoffe sind derzeit auf einem historischen Höchststand. Diese Entwicklung ist wesentlich auf den Nachfrageanstieg aus den asiatischen Schwellenländern zurückzuführen. Wird sich dieser Trend weiter fortsetzen?

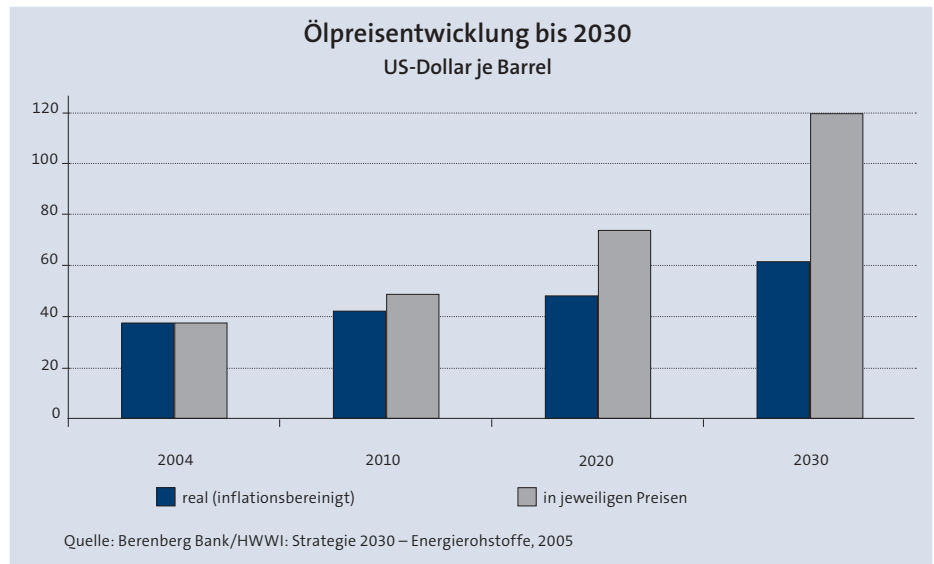
Von Michael Bräuninger und Klaus Matthies

Die langfristige Entwicklung der Preise für Energierohstoffe ist sowohl für die strategische Ausrichtung der Energiepolitik als auch für langfristige Investitions- und Anlageentscheidungen bedeutsam. Eine gemeinsame Studie des HWWI und der Berenberg Bank entwirft Szenarien für Entwicklungen auf den Märkten für Energierohstoffe bis zum Jahr 2030. Hier wird das Basisszenario zusammengefasst.

Die Energienachfrage ist kurzfristig proportional zur Weltproduktion. Mittel- und langfristig ist die Rohstoffintensität der Produktion aber variabel. Rohstoffe werden effizienter genutzt und besonders knappe und deshalb im Preis steigende Rohstoffe werden durch andere weniger knappe Rohstoffe ersetzt. Auch unabhängig vom Preis werden neue Produkte und Verfahren entwickelt, die eine Reduktion des Rohstoffeinsatzes erlauben.

Das Angebot ist kurzfristig durch die vorhandenen Lagerstätten und Förderkapazitäten bestimmt. Im langfristigen Trend führt technischer Fortschritt dazu, dass die ökonomisch rentable Ausbeutung der Förderstätten steigt und dass weitere Förderstätten abbaubar werden. Zusätzlich können Preiserhöhungen dazu führen, dass neue Förderstätten erschlossen und rentabel werden.

Die historische Entwicklung zeigt, dass der Preis verschiedentlich kurzfristig nach oben getrieben wurde. Die Ursachen dafür lagen erstens in einer künstlichen Verknappung des Angebots durch die Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC), zweitens in deutlichen Nachfrageschwankungen. Nach solchen kurzfristigen Ausschlägen kehrt der Preis zu einem langfristigen Trend, der die Knappheitsverhältnisse widerspiegelt, zurück.



In der Prognose wird sich die Weltproduktion bis 2030 mehr als verdoppeln. Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate entspricht etwa 2,8%. Preissteigerungen für Energierohstoffe und energiesparender technischer Fortschritt führen dazu, dass die Energienachfrage mit einer jährlichen Rate von 2,1% geringer als die Güterproduktion wächst. Dabei gibt es erhebliche Unterschiede in den Wachstumsraten der einzelnen Energierohstoffe: **Die Nachfrage nach Öl und Kohle wächst mit einer jährlichen Rate von knapp 1,7% deutlich langsamer als die nach Erdgas (2,4%) und alternativen Energieträgern (3,3%).** Aufgrund der unterschiedlichen Wachstumsraten sinken der Öl- und Kohleanteil am gesamten Primärenergieverbrauch. Im Gegenzug steigt der Anteil von Gas und alternativen Energien.

Die Energienachfrage ist nicht nur ungleich auf die verschiedenen Energieträger verteilt, sondern auch regional höchst unterschiedlich. Während die jährliche Wachstumsrate der Energienachfrage in Europa deutlich unter 1% liegt, steigt die Energienachfrage im Jahresdurchschnitt in Asien und Südamerika um deutlich über 4%. Das

Nachfragewachstum in Nordamerika liegt mit etwa über 2% im Mittelfeld. Als Folge dieser unterschiedlichen Wachstumsraten sinkt der europäisch-eurasische Anteil am Weltenergieverbrauch von derzeit knapp 30% auf 21%, während der asiatische Anteil von derzeit 30% auf 36% steigt. Der nordamerikanische Anteil ist relativ konstant bei 28%.

Bei steigender Energienachfrage sowie sinkenden Neufindungen von Öl und konstanten Neufindungen von Gas geht die statistische Reichweite der Reserven zurück. Bei Öl sinkt diese von derzeit über 40 Jahren auf 22 Jahre; bei Gas von fast 70 Jahren auf 42 Jahre und bei Kohle von annähernd 190 Jahren auf 150 Jahre. **Durch den zunehmenden Energiebedarf und steigende Erschließungs- und Förderkosten erhöht sich der Preis von Öl mit einer durchschnittlichen Jahresrate von 1,8% stärker als der von Gas (1,5%) und der von Kohle (0,5%).** Bei einer Inflationsrate von 2,5% könnte der Ölpreis, ausgehend von einem Wert im vergangenen Jahr von knapp 40 US-Dollar je Barrel, auf 120 US-Dollar im Jahr 2030 klettern (s. Grafik). Inflationbereinigt steigt der Ölpreis um ca. 60%.

Darf's auch etwas mehr sein?

Zur kostenlosen Allokation von Emissionsberechtigungen

Dass Vertreter von Interessengruppen geneigt sind, Wasser zu predigen und Wein zu trinken, ist hinlänglich bekannt. Die erst in jüngster Zeit an Bedeutung gewinnende Klimapolitik ist hier nur ein weiteres Beispiel. Im Rahmen der Einführung eines europaweiten Systems für den Handel mit Emissionsberechtigungen hatte sich die Industrie mit ihrer Forderung nach einer weitgehend kostenlosen Vergabe der Berechtigungen auf europäischer Ebene durchsetzen können. *Von Sven Bode*

Mindestens 95% der Emissionsrechte – und damit auch die sogenannte Knappheitsrente – mussten laut der EU-Emissionshandelsrichtlinie 2003/87/EC kostenlos verteilt werden. In Deutschland war schnell klar, dass sogar 100% der Berechtigungen ohne Kosten ausgegeben werden würden. In einem nächsten Schritt war es dann an den einzelnen Mitgliedstaaten, das begrenzte Budget an Emissionsrechten für die erste Handelsperiode von 2005 bis 2007 an die einzelnen Anlagen zu verteilen. Derzeit laufen die Vorbereitungen für den Allokationsplan für den Zeitraum 2008 bis 2012. Äußerungen, wie das folgende Zitat eines Vorstandsmitgliedes eines großen Energieversorgers, waren in diesem Zusammenhang des Öfteren in der Öffentlichkeit zu hören: „So wenig Staat wie möglich, einfache und transparente Spielregeln, Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen [...]“.

Hinter den Kulissen tobte ein Kampf um möglichst große Zuteilungsmengen. Bestimmte Gruppen von Anlagenbetreibern versuchten dabei die politischen Entscheidungsträger zu überzeugen, warum gerade ihre Anlagen besonders hart von der Einführung des neuen Instruments betroffen seien und weshalb daher eine bestimmte Sonderregel bzw. Sonderallokation besonders „gerecht“ sei: Alte gegen neue, effizientere Anlagen, energiebedingte Emissionen gegen sogenannte Prozessemissionen, ferner noch einige Rechte für Kraft-Wärme-Kopplungs-Anlagen.

Als Ergebnis entstand das Zuteilungsgesetz 2007, das zahlreiche Sonderregeln enthält, die wiederum von verschiedenster Seite als „ungerecht“ und „ineffizient“ kritisiert wurden. **So führt z.B. die sogenannte Übertragungsregel zu Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten von potenziellen Neubietern in der Stromerzeugung gegenüber existierenden Anlagen, was angesichts der oligopolistischen Struktur in diesem Markt nicht sonderlich wünschenswert erscheint.** Zwar generiert die Regel zweifelsohne ein Preissignal für CO₂ Emissionen bei Neuinvestitionen; dieses Signal könnte aber auch auf andere Weise generiert werden.

Die EU-Emissionshandelsrichtlinie schreibt ferner vor, dass auch in der zweiten Handelsperiode von 2008 bis 2012 mindestens 90% der Emissionsrechte kostenlos vergeben werden müssen. Daher erscheint es nur höchst wahrscheinlich, dass auch für den nächsten Allokationsplan mit zahlreichen Forderungen nach „gerechten“ Zu-

teilungsregeln durch die einzelnen Interessengruppen gerechnet werden kann: Jeder möchte ein möglichst großes Stück vom Kuchen bekommen. Da die Gesamtmenge an Emissionsrechten jedoch konstant ist, ist der Gewinn des einen Akteurs immer gleich dem Verlust eines anderen. Spannende Diskussionen sind also zu erwarten – sowie vermutlich die Wiederholung der Forderung, der Staat möchte doch bitte einfache und transparente Regeln vorgeben. **Übrigens halten Ökonomen eine Lösung parat: die Auktion der Emissionsberechtigungen. Hierbei sind Anlagenbetreiber gezwungen, ihre wahre Zahlungsbereitschaft für die Berechtigungen zu offenbaren – im Gegensatz zum Versuch, ein möglichst großes Stück vom Kuchen zu bekommen.** Die in der Auktion erzielten Einnahmen könnten dann z.B. zur Senkung verzerrender Steuern verwendet werden, so dass dieses Verfahren nicht nur aus verteilungspolitischen Gesichtspunkten sondern auch aus Effizienzgründen vorteilhaft wäre.

HAMBURGISCHES FORUM

Motto: Deutschland und Europa nach der Wahl: Chancen und Perspektiven

Folge I, 21. September 2005

Prof. Dr. Thomas Straubhaar: Deutschland nach der Wahl: Neue Chancen für eine Soziale Marktwirtschaft?

Folge II, 9. November 2005

Prof. Dr. Dr. h.c. Joachim Starbatty: Ist die Rückkehr zur Vollbeschäftigung eine Illusion? Eine beschäftigungspolitische Analyse des Regierungsprogramms
Weitere Informationen unter:
<http://www.hwwi.org/veranstaltungen/hamburgischesforum.htm>

EMPFEHLENSWERTE LITERATUR

Sven Bode, Lothar Hübl, Joey Schaffner, Sven Twelemann: Discrimination against Newcomers: Impacts of the German Emissions Trading Regime on the Electricity Sector, Discussion Paper No. 316, Universität Hannover 2005

Sven Bode: Multi-period emissions trading in the electricity sector – winners and losers, erscheint in: Energy Policy in 2006