



Prof. Dr. Herbert Brücker
Universität Bamberg und
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)
Email: herbert.bruecker@iab.de
Tel.: 0911-179-3807 (direkt)
0160-9010-5552 (mobil)

11 Thesen zum Thema

„Fachkräftemangel und Zuwanderung“

Arbeitsgruppe Wirtschaft und Technologie der CDU/CSU Bundestagsfraktion, Berlin, 22. Februar
2011

1. Das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland wird ohne Wanderungen und bei einer konstanten Erwerbsbeteiligung in den kommenden Jahren dramatisch zurückgehen: Von gegenwärtig 44,6 Millionen Personen auf 35,1 Millionen Personen im Jahr 2030 und auf 26,8 Millionen Personen im Jahr 2050. Diesem Trend kann durch die Mobilisierung inländischer Potenziale und durch die Zuwanderung von Arbeitskräften entgegengewirkt werden, wobei die Zuwanderung quantitativ eine deutlich größere Rolle spielen kann. Durch beides kann der Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials jedoch nur gebremst, aber nicht aufgehalten werden.
2. Bei der Mobilisierung inländischer Potenziale stehen verschiedene Optionen zu Verfügung: die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung, die Ausweitung der Lebens- und Wochenarbeitszeiten und ein produktiver Einsatz des Faktors Arbeit durch eine höhere Qualifizierung. Die Erwerbsquote ist in Deutschland mit dem Abbau der Frühverrentungen bereits erheblich gestiegen, sie liegt mit 77,6 Prozent über dem OECD Durchschnitt (73,3 Prozent). Sie entspricht in etwa der der USA, liegt aber rund 4 Prozentpunkte unter der in Skandinavien. Allerdings liegt der Anteil der Teilzeitbeschäftigten mit 22 Prozent deutlich über dem OECD-Durchschnitt (16 Prozent), was darauf hindeutet, dass insbesondere bei der Erwerbsbeteiligung von Frauen noch ein erhebliches Potenzial besteht. Deutlich größere Auswirkungen als die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung hat vermutlich eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit, auch wenn berücksichtigt wird, dass nur ein Teil der Erwerbstätigen tatsächlich bis 67 arbeiten wird. Die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden pro Jahr lagen in Deutschland vor der Finanzkrise mit 1.430 Stunden per Erwerbstätigen deutlich unter dem OECD Durchschnitt (1.764 Stunden). Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Arbeitsproduktivität in Deutschland deutlich über dem OECD Durchschnitt liegt. Bei einer Verlängerung der Wochenarbeits-

zeiten wäre mit einem deutlichen Produktivitätsrückgang zu rechnen. Das Bildungs- und Ausbildungsniveau der Arbeitnehmer, gemessen an den formalen Schulabschlüssen, steigt in Deutschland kontinuierlich an. Allerdings fällt die Zahl der Hochschulabsolventen deutlich hinter den OECD Durchschnitt zurück, wobei der internationalen Vergleichbarkeit aufgrund des dualen Ausbildungssystems in Deutschland erhebliche Grenzen gesetzt sind. Es ist davon auszugehen, dass sich der Trend zur Höherqualifizierung weiter fortsetzen wird. Daraus kann allerdings nicht die Schlussfolgerung gezogen werden, dass der damit verbundene Produktivitätsfortschritt den Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials kompensieren könnte. Im Gegenteil, das Wachstum der Faktorproduktivität schwächt sich im Zuge der Tertiärisierung langfristig ab.

3. Es muss deshalb ausgegangen werden, dass die Mobilisierung inländischer Potenziale nur einen begrenzten Einfluss auf den Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials haben wird. Nach den Schätzungen des IAB kann durch eine höhere Erwerbspartizipation von Frauen und die Rente mit 67 der Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials bis zum Jahr 2030 um 1,7 Millionen Personen auf 36,8 begrenzt werden, bis zum Jahr 2050 um 1,5 Millionen Personen auf 28,3 Millionen Personen. Die Effekte der Zuwanderung sind deutlich größer: Bei einer Nettozuwanderung von 200.000 Personen, einer höheren Erwerbsbeteiligung von Frauen und Einführung der Rente mit 67 könnte das Erwerbspersonenpotenzial im Jahr 2030 bei 40,6 und im Jahr 2050 bei 36,1 Millionen Personen stabilisiert werden.
4. Der zu erwartende Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials ist nicht mit einer zunehmenden „Fachkräftelücke“ im Sinne einer steigenden Diskrepanz zwischen Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot gleichzusetzen. Die Unternehmen werden sich an den Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials durch sinkende Investitionen und die Verlagerung von Kapital in das Ausland anpassen. Langfristig -- so eine der wenigen belastbaren empirischen Fakten der Wirtschaftsforschung, -- bleibt das Verhältnis von Kapital zu Output und damit produktivitätsbereinigt das Verhältnis von Kapital zu Arbeit konstant (Kaldor 1961; Ottaviano/Peri 2006; Brücker/Jahn 2009). Es kann folglich nicht davon ausgegangen werden, dass eine höhere Kapitalintensität der Produktion zu einer dauerhaften Überschussnachfrage nach Arbeit führt. Zudem werden sich an die veränderten Angebotsbedingungen auf den Arbeitsmärkten die Preise auf den Güter- und Faktormärkten, vor allem die Löhne anpassen. Wir können deshalb nicht zwangsläufig davon ausgehen, dass der demographische Wandel zwingend mit einem Rückgang der Unterbeschäftigung bzw. der Arbeitslosigkeit und einer zunehmenden Fachkräftelücke einhergehen muss. Auf der einen Seite kann durch den Trend zur Höherqualifizierung und das steigende Arbeitsangebot in Segmenten mit hoher Lohnflexibilität die Arbeitslosigkeit sinken. Auf der anderen kann die höhere Steuer- und Abgabenlast auf den Faktor Arbeit die Erwerbsanreize insbesondere den Arbeitsmarktsegmenten mit niedrigen Einkommen weiter senken, so dass hier die Arbeitslosigkeit noch zunehmen kann. Langfristige Prognosen über den Rückgang der Arbeitslosigkeit oder zunehmende Fachkräftelücken sind deshalb schwer möglich.

5. Gegenwärtig steigt die Zahl der offenen Stellen. Auch die Vakanzzeiten, d.h. die Zeitperioden, die benötigt werden, um eine offene Stelle zu besetzen, nehmen zu. So stehen knapp drei Millionen Arbeitslosen rund eine Million offene Stellen gegenüber. In der Volkswirtschaftslehre spricht man von „Mismatch“, d.h. offene Stellen können bei gleichzeitiger Arbeitslosigkeit nicht besetzt werden. Mismatch ist unvermeidlich, er nimmt im Konjunkturaufschwung zu. Gegenwärtig sind die Engpässe besonders hoch bei Ärzten, anderen Gesundheitsberufen und Ingenieuren sowie einigen nicht-akademischen Berufen wie Elektroinstallateuren. Wenn sich der Aufschwung fortsetzt, wird dieses Phänomen weiter zunehmen. Der gegenwärtige Mismatch ist mehr ein konjunkturelles Phänomen als Folge des demographischen Wandels. Gegenwärtig erreicht der Umfang des Erwerbspersonenpotenzials gerade seinen historischen Höhepunkt. Rückgänge des Arbeitsangebots sind allerdings bereits bei den jüngeren Kohorten zu verzeichnen.
6. Zur Stabilisierung der öffentlichen Haushalte und Sozialversicherungssysteme und zur Sicherung von Wachstum und Wohlstand ist eine nachhaltige Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials notwendig. Der demographisch bedingte Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials kann zwar durch Zuwanderung nicht aufgehalten, aber deutlich abgemildert und zeitlich gestreckt werden (s.o.). Aufgrund der günstigeren Altersstruktur leistet die ausländische Bevölkerung in Deutschland schon jetzt einen Nettobeitrag zum Finanzierungssaldo der öffentlichen Haushalte und Sozialversicherungssysteme. Das ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Migranten eine günstigere Altersstruktur haben und die Rentenversicherungssysteme gegen kurze Beitragsfristen diskriminieren, wovon die ausländische Bevölkerung überdurchschnittlich betroffen ist. Zudem sind die Bildungsaufwendungen des Staates insbesondere bei Neuzuwanderern geringer. Diese Gewinne gleichen die höheren Belastungen aus, die für die Sozialversicherungssysteme durch das höhere Arbeitslosigkeitsrisiko und die höheren Leistungen nach dem SGB II und SGB III entstehen. Nach einer Studie von Holger Bonin (ZEW) beläuft sich der Nettobeitrag der ausländischen Bevölkerung zum Finanzierungssaldo der öffentlichen Haushalte auf 2.200 Euro pro Kopf p.a. Wäre die ausländische Bevölkerung genauso gut qualifiziert und in den Arbeitsmarkt integriert wie die Inländer, ergäbe sich ein Nettobeitrag von 5.600 Euro p.a. Zuwanderung kann also einen erheblichen Beitrag zur Finanzierung des Sozialstaats leisten. Die Gewinne fallen umso höher aus, je besser die Zuwanderer qualifiziert und in den Arbeitsmarkt integriert sind.
7. Wie zahlreiche empirische Studien in Deutschland, den USA und anderen OECD Ländern belegen, wirkt sich Zuwanderung weitgehend neutral auf Löhne und Beschäftigung aus. Dies ist u.a. auf die Anpassung der Unternehmen und des Kapitalstocks an eine Ausweitung des Arbeitsangebots zurückzuführen. Allerdings wirkt Zuwanderung unterschiedlich auf die einzelnen Gruppen im Arbeitsmarkt. So gewinnen in Deutschland die inländischen Arbeitskräfte durch Zuwanderung in fast allen Qualifikationsgruppen, während die bereits im Lande lebenden Ausländer deutlich verlieren. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Neuzuwanderer (i) aufgrund ihrer Qualifikations- und Altersstruktur stärker mit bereits im Lande lebenden Ausländern konkurrieren und (ii) Ausländer selbst bei gleicher Qualifikation und Berufserfahrung

nur unvollkommen mit einheimischen Arbeitskräften im Arbeitsmarkt konkurrieren. Der Schutz des Arbeitsmarktes ist also kein starkes Argument um Zuwanderung zu begrenzen. Allerdings fallen die Arbeitsmarktwirkungen der Zuwanderung umso günstiger aus, je besser die Zuwanderer qualifiziert sind.

8. Deutschland würde folglich von einer qualifizierten Zuwanderung durch ihren Nettobeitrag zum Sozialstaat, aber auch in Hinblick auf ihre Arbeitsmarktwirkungen profitieren. Dies gilt unabhängig von kurzfristigen Angebotsengpässen im Arbeitsmarkt wie wir sie gegenwärtig beobachten. Weltweit steigt der Pool an qualifizierten Arbeitskräften, dies gilt für die entwickelten Länder der OECD, aber auch zunehmend für die Schwellenländer mittleren Einkommens in Asien und nicht nur dort. Während klassische Einwanderungsländer wie Australien, Kanada und die USA von diesem steigenden Potenzial qualifizierter Arbeitskräfte profitieren, leidet Deutschland unter einem „Brain Drain“: Das vorliegende Datenmaterial spricht dafür, dass mehr deutsche Hochschulabsolventen im Ausland leben als aus dem Ausland in Deutschland. Empirische Untersuchungen sprechen dafür, dass der hohe Anteil qualifizierter Zuwanderer in den klassischen Einwanderungsländern vor allem auf die Einwanderungspolitik und die Sprache zurückzuführen ist, zu einem deutlich geringeren Anteil auf die Lohnprämie für Hochschulabschlüsse oder die Umverteilung durch das Steuer- und Abgabensystem.
9. Deutschland hat durch eine Chance qualifizierte Fachkräfte aus dem Ausland zu gewinnen, wenn es seine Potenziale nutzt. Die Länder Ost- und Mitteleuropas einschließlich der GUS verfügen bei niedrigen Einkommen über hohe Qualifikationen der Bevölkerung, auch wenn diese Länder künftig sehr stark von der Alterung der Bevölkerung betroffen sein werden. In Südosteuropa und dem Mittleren Osten ist das Qualifikationsniveau zwar sehr viel geringer, aber teilweise ein außergewöhnlich schneller Anstieg des Bildungsniveaus zu beobachten. Dies gilt u.a. für die Türkei. Eine Einwanderungspolitik, die unabhängig von nationaler oder ethnischer Herkunft auf die Anwerbung qualifizierter Zuwanderer setzt, könnte deshalb einen erheblichen Beitrag zur Mobilisierung dieser Potenziale leisten.
10. Eine solche Einwanderungspolitik müsste die Schwellen für die Zuwanderung von Hochqualifizierten Arbeitskräften mit Hochschulabschlüssen als auch von qualifizierten Arbeitskräften mit abgeschlossener Berufsausbildung in Berufen mit günstigen Beschäftigungschancen senken. Dies kann gleichermaßen durch eine Weiterentwicklung des bestehenden Einwanderungsrechts wie auch durch die Einführung eines Punktesystem erreicht werden. Sinnvoll wäre neben einem ‚Prämiumzugang‘ für eine kleine Gruppe, die sofort ein Daueraufenthaltsrecht erhält, die Regelung des Zugangs nach Deutschland für qualifizierte Arbeitskräfte, die zunächst ein befristetes Aufenthaltsrecht erhält, das bei einer erfolgreichen Integration in den Arbeitsmarkt in ein Daueraufenthaltsrecht umgewandelt werden wird. Der „Prämiumzugang“ bleibt einer Gruppe vorbehalten, die eine hohe Einkommensschwelle überschreitet. Der zweite Kanal richtet sich an qualifizierte Hochschulabsolventen, die entweder eine bestimmte Mindesteinkommensschwelle für jüngere qualifizierte Arbeitskräfte überschreiten (z.B. 40.000 Euro), oder die Kriterien eines Punktesystems (Beruf, Bildung, Alter, Sprachkom-

petenz, Berufserfahrung) erfüllen. Ergänzt würde müsste dieser Zugang durch die gezielte Anwerbung von Studenten, eine der wichtigsten Gruppen qualifizierter Zuwanderer. Eine solche Politik könnte einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung des Fachkräftepotenzials in Deutschland leisten.

11. Die Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften muss selbstverständlich Hand in Hand mit einer systematischen Strategie zur Mobilisierung inländischer Potenziale gehen. Dazu gehören der Umbau des Steuer- und Abgabensystems um die Erwerbsanreize insbesondere für Frauen zu stärken, der Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen und vermehrte Anstrengungen des Bildungssystems um Schul-, Ausbildungs- und Studienabbrecherquoten zu senken. Auch die Verlängerung der Lebensarbeitszeit, wie sie durch die Rente mit 67 geplant ist, wird unverzichtbar sein.