

IAB-Stellungnahme

1/2013

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Fachkräftebedarf in Deutschland

Zur kurz- und langfristigen Entwicklung von Fachkräfteangebot
und -nachfrage, Arbeitslosigkeit und Zuwanderung

Herbert Brücker
Stephan Brunow
Johann Fuchs
Alexander Kubis
Concetta Mendolicchio
Enzo Weber

Fachkräftebedarf in Deutschland

Zur kurz- und langfristigen Entwicklung von Fachkräfteangebot und -nachfrage, Arbeitslosigkeit und Zuwanderung

Herbert Brücker

Stephan Brunow

Johann Fuchs

Alexander Kubis

Concetta Mendolicchio

Enzo Weber

Mit der Publikation von Stellungnahmen zu öffentlichen Anhörungen der parlamentarischen Gremien des Bundes und der Länder oder zu aktuellen, zentralen Themen der Arbeitsmarktpolitik will das IAB der Fachöffentlichkeit und der externen Wissenschaft einen Einblick in seine wissenschaftliche Politikberatung geben.

IAB intends to give professional circles and external researchers an insight into its scientific policy advisory services by publishing comments on the public hearings of parliamentary committees of the Federal Government and the Federal States and on current central topics of labour market policy.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Zusammenfassung..... | 4 |
| Abstract | 4 |
| 1 Ausgangslage | 6 |
| 2 Fachkräftelücke und Fachkräftebedarf: eine konzeptionelle Klarstellung..... | 6 |
| 3 Die kurzfristige Entwicklung bis zum Jahresende 2013..... | 8 |
| 3.1 Aktueller Fachkräftebedarf | 8 |
| 3.2 Ausblick für 2013..... | 10 |
| 4 Die Entwicklung der Zuwanderung und des Migrationspotenzials | 11 |
| 4.1 Die jüngere Entwicklung: Eurokrise und Zuwanderung..... | 11 |
| 4.2 Ausblick auf 2013 | 12 |
| 4.3 Mittel- und langfristiger Ausblick..... | 12 |
| 4.4 Veränderte Qualifikationsstruktur der Zuwanderer..... | 13 |
| 5 Langfristige Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials..... | 13 |
| 6 Schlussfolgerungen für die Entwicklung des Fachkräftepotenzials | 15 |
| Literatur | 17 |

Zusammenfassung

Das IAB geht davon aus, dass sich die Arbeits-, Kapital- und Gütermärkte zumindest längerfristig an den Rückgang des Arbeitsangebotes anpassen werden. Die Prognose einer „Fachkräftelücke“, in welcher Größenordnung auch immer, ist deshalb nicht sinnvoll. Allerdings kann es zu Mismatch auf dem Arbeitsmarkt in qualifikatorischer, beruflicher und regionaler Hinsicht kommen, so dass in vielen Arbeitsmarktsegmenten offene Stellen nicht besetzt werden können.

Nach den Hartz-Reformen stieg die Arbeitsmarktanspannung im Aufschwung der Jahre 2006/07 und 2010/11 deutlich an. Zum Jahresende 2012 ist die Arbeitsnachfrage im Zuge der Konjunkturschwäche etwas zurückgegangen. Dennoch sind in einzelnen Regionen und Berufsfeldern weiterhin Engpässe sichtbar. Zum Ende des Jahres 2012 hat sich die konjunkturelle Lage in Deutschland im Sog der Eurokrise eingetrübt. Für das Jahr 2013 ist jedoch mit einer Erholung zu rechnen. Der Arbeitsmarkt wird dann wieder zulegen, allerdings nicht an den alten Trend anknüpfen können. Dabei dürfte sich die Beschäftigung etwas besser entwickeln als die Arbeitslosigkeit.

Die Eurokrise hat zu einer Umlenkung der Migrationsströme vor allem aus den mittel- und osteuropäischen Staaten nach Deutschland geführt. Im Jahr 2011 belief sich die Nettozuwanderung von ausländischen Staatsbürgern auf 279.000 Personen, für 2012 ist mit einer Nettozuwanderung von 340.000 bis 380.000 Personen zu rechnen. Dieses hohe Niveau ist wohl auf die positive Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland und der vergleichsweise schlechten Lage in den europäischen Krisenstaaten zurückzuführen. Mittel- und langfristig wird die Zuwanderung aus anderen EU-Staaten sinken. Die großen Wanderungspotenziale der Zukunft liegen in den Drittstaaten.

Das Erwerbspersonenpotenzial wird in Deutschland bis zum Jahr 2035 bei einer steigenden Erwerbsbeteiligung und einer Nettozuwanderung von 100.000 Personen um 7,3 Millionen und bei einer Nettozuwanderung von 200.000 Personen um 5,4 Millionen Personen zurückgehen. Dieser Rückgang ist nicht mit einer „Fachkräftelücke“ zu verwechseln.

Um das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland nachhaltig zu entwickeln, ist eine aktive Strategie zur Mobilisierung inländischer Potenziale insbesondere von Frauen und Älteren, aber auch die gezielte Anwerbung von qualifizierten Fachkräften aus dem Ausland sowie deren Integration in den Arbeitsmarkt notwendig. Insbesondere die Zuwanderung aus Drittstaaten müsste höher ausfallen, wenn der Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials deutlich begrenzt werden soll.

Abstract

IAB assumes that the labour, capital and goods markets will adjust themselves to the drop in the supply of labour at least in the long term. For this reason it is not sensible to forecast "a gap in skilled labour" - of any size whatsoever. Having said that, a mismatch may come about on the labour market in respect to certain qualifications, oc-

cupations or regions and this may mean that vacant jobs cannot be filled in many labour market segments.

After the Hartz reforms, the tensions on the labour market increased markedly during the economic upturn of the years 2006/07 and 2010/11. At the end of 2012, the demand for labour declined slightly in the wake of the weak economy but nevertheless shortages continue to be visible in individual regions and fields of work. At the end of 2012, the economic situation in Germany had become cloudy under the pull of the Euro crisis. However, for 2013, a recovery is to be expected. The labour market will be able to pick up again, even if it is not able to live up to the old trend. At the same time, employment ought to develop somewhat more favourably than unemployment.

The Euro crisis has led to a redirection of the migration flows, especially those from central and eastern European countries to Germany. In 2011 the net immigration of foreign citizens amounted to 279,000 persons; for 2012 a net immigration of 340,000 to 380,000 persons is to be expected. This high level is surely due to the positive labour market development in Germany and the comparatively poor situation in the European crisis states. In the mid- and long term, immigration from other EU states will drop. The largest potential for immigration lies with the third countries.

If participation in employment continues to rise, the labour force potential in Germany will drop at a net immigration of 100,000 persons by 7.3 million by 2035 and at a net immigration of 200,000 persons by 5.4 million persons. This decrease must not be confused with "a gap in skilled labour".

In order to ensure the sustainable development of the labour force potential in Germany, an active strategy towards the mobilisation of domestic potential is necessary, especially of women and older persons, but also the targeted recruitment of qualified skilled workers from abroad along with their integration into the labour market. Immigration from third countries in particular would have to be higher if a drop in the labour force potential is to be clearly limited.

1 Ausgangslage

Die Prognos AG hat ihre Projektion der „Fachkräftelücke“ zum Jahresende 2012 aktualisiert: Wurde bislang eine Fachkräftelücke von 5,5 Millionen Personen für das Jahr 2030 projiziert (Prognos AG 2008), so ist die neue Projektion im Wesentlichen auf Grundlage veränderter Annahmen über den Umfang der Nettozuwanderung auf 4,0 Millionen Personen für das Jahr 2035 reduziert worden (Prognos AG 2012). Neben der Migration haben dabei weitere Faktoren wie die steigende Erwerbs- und Bildungsbeteiligung eine Rolle gespielt.

Die neuen Projektionsergebnisse haben unter anderem beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und beim Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi) die Frage aufgeworfen, ob die bisherigen Einschätzungen zum Thema Fachkräftebedarf, Arbeitslosigkeit und Zuwanderung zu korrigieren sind. Die Beantwortung dieser Frage sei vor dem Hintergrund des hohen Aufwandes für die Fachkräftesicherung und einer hohen Skepsis in der Bevölkerung gegenüber weiterer Zuwanderung politisch von hohem Interesse, so das BMAS und das BMWi. Die beiden Ministerien haben deshalb das Institut der deutschen Wirtschaft und das IAB um eine Einschätzung gebeten, wie sich der Fachkräftebedarf, die Arbeitslosigkeit und die Zuwanderung kurzfristig – das heißt bis zum Jahresende 2013 – entwickeln könnten, und ob der eingeschlagene Weg zur Zuwanderung weiter aktiv beschritten werden sollte.

Die vorliegende Stellungnahme des IAB geht insofern über die Anfrage des BMAS und des BMWi hinaus, als sie neben der kurzfristigen Entwicklung auch die mittel- und langfristige Perspektive berücksichtigt. Dies bietet sich an, weil sich die Studie der Prognos AG auf die langfristige Entwicklung bezieht und jede Strategie zur nachhaltigen Entwicklung des Fachkräftepotenziales in Deutschland auch die langfristige, unter anderem durch den demografischen Wandel bedingte, Entwicklung berücksichtigen muss.

2 Fachkräftelücke und Fachkräftebedarf: eine konzeptionelle Klarstellung

Um die kurz- und langfristige Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt besser zu verstehen, sind zunächst einige konzeptionelle Klarstellungen notwendig. Bedingt durch den demografischen Wandel wird in Deutschland in den kommenden Jahren ohne Zweifel das Arbeitsangebot, gemessen am Erwerbspersonenpotenzial¹, zurückgehen. Der Umfang dieses Rückgangs hängt neben der demografischen Entwicklung von der künftigen Erwerbsbeteiligung und dem zu erwartenden Wanderungssaldo ab (Abschnitt 4). Es ist jedoch ein Missverständnis anzunehmen, dass ein Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials zwangsläufig zu einer „Fachkräftelücke“ oder einem „Fachkräftemangel“ – definiert als dauerhafter Überschuss der Arbeitsnachfrage über das Arbeitsangebot – in welcher Höhe auch immer führen wird (Brücker 2010; Brü-

¹ Das Erwerbspersonenpotenzial umfasst die Erwerbstätigen, die Erwerbslosen und die Stille Reserve.

cker et al., 2012; Zika et al., 2012). Zu einer solchen Schlussfolgerung kann man nur gelangen, wenn angenommen wird, dass die Arbeitsnachfrage gegeben ist oder sich weitgehend unabhängig vom Arbeitsangebot entwickelt. Aus volkswirtschaftlicher Perspektive ist dagegen zu erwarten, dass sich die Arbeits-, Kapital- und Gütermärkte zumindest längerfristig an den Rückgang des Arbeitsangebots anpassen werden (Brunow/Garloff 2011). Dabei werden nicht nur steigende Löhne, sondern auch die Anpassung des Kapitalstocks zu einem Rückgang der Arbeitsnachfrage führen: Durch den Rückgang des Arbeitsangebots fallen die Kapitalrenditen, was zu verringerten Investitionen führt. Im Ergebnis bleibt das Verhältnis von Kapital zu gesamtwirtschaftlicher Produktion, und damit produktivitätsbereinigt das Verhältnis von Kapital zu Arbeit konstant. Dieser Zusammenhang ist seit den 1960er Jahren bekannt und seitdem durch zahlreiche empirische Studien immer wieder bestätigt worden.

Legt man diesen Zusammenhang zugrunde, hat dies erhebliche Folgen für die Arbeitsnachfrage und die Arbeitslosigkeit: Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive muss sich das Verhältnis von Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot und damit auch die Spannung im Arbeitsmarkt und das Niveau der Arbeitslosigkeit nicht zwangsläufig ändern. Dies schließt aber nicht aus, dass Strukturveränderungen im Arbeitsmarkt dazu führen, dass das Niveau der Arbeitslosigkeit sinkt – etwa wenn das Arbeitsangebot in Bereichen steigt, in denen die Arbeitsnachfrage hoch und die Arbeitslosigkeit ohnehin niedrig ist. Eine wichtige Frage ist deshalb, wie sich kurz- und langfristig der „Mismatch“ am Arbeitsmarkt, also die Diskrepanz zwischen Arbeitsnachfragern und Arbeitsanbietern in qualifikatorischer, beruflicher und regionaler Hinsicht entwickeln wird (Abschnitt 4). Schließlich wird Umfang und Struktur der Arbeitslosigkeit immer wieder auch durch die konjunkturelle Entwicklung beeinflusst (Abschnitt 3).

Dass der Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials nicht zwingend zu einem Überschuss der Arbeitsnachfrage über das Arbeitsangebot führen wird, bedeutet nun aber nicht, dass es in Deutschland keinen Bedarf gäbe, das Potenzial an Fachkräften nachhaltig zu entwickeln: Der Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials und die Alterung der Gesellschaft werden dazu führen, dass immer weniger Erwerbstätige relativ mehr Personen finanzieren müssen, die das Erwerbsalter überschritten haben. Dies stellt Deutschland vor große Herausforderungen bei der Finanzierung der Sozialversicherungssysteme und der öffentlichen Finanzen, vor allem der Renten- und Krankenversicherungen. Zudem verteilen sich die Lasten aus der aufgelaufenen Staatsverschuldung auf eine immer kleinere Gruppe von Steuerzahlern.

Durch Zuwanderung, aber auch durch eine Steigerung der Erwerbsbeteiligung können diese Lasten für den einzelnen Beitrags- und Steuerzahler erheblich verringert werden. Verschiedene Studien zeigen, dass Migranten trotz höherer Arbeitslosigkeitsrisiken bereits gegenwärtig einen erheblichen Nettobeitrag zur fiskalischen Bilanz des Sozialstaats leisten. Wenn die Qualifikation der Zuwanderer steigt und sie besser in den Arbeitsmarkt integriert werden, können diese fiskalischen Gewinne weiter zunehmen (Bonin et al., 2000; Bonin 2006). Zudem erhöht Zuwanderung per saldo das

Einkommen der einheimischen Bevölkerung. Eine Steigerung der Erwerbsbeteiligung und der Zuwanderung dürfte insofern positive Effekte für die Gesamtwirtschaft und die fiskalische Bilanz des Wohlfahrtsstaates haben. Sie wird zwar den demografischen Wandel mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht vollständig kompensieren, seine Geschwindigkeit aber deutlich verringern und seine Folgen abmildern. Dies gibt zudem der Wirtschaft die Möglichkeit, sich über längere Zeiträume an die veränderten Bedingungen anzupassen. In diesem Sinne kann man von einem „Fachkräftebedarf“ in Deutschland sprechen.

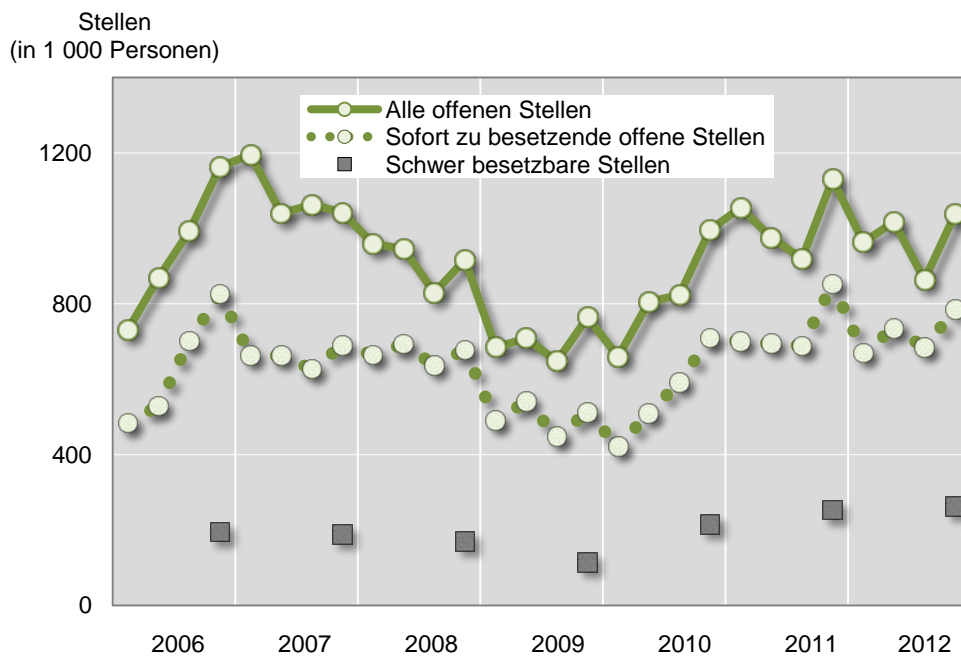
3 Die kurzfristige Entwicklung bis zum Jahresende 2013

3.1 Aktueller Fachkräftebedarf

Mit der Erholung nach der Krise im Jahr 2009 sind die Zahl der offenen Stellen und die Vakanzzeiten bei der Besetzung offener Stellen deutlich gestiegen. So belief sich die Zahl der offenen Stellen im vierten Quartal des Jahres 2012 auf rund eine Millionen (vgl. Abbildung 1 auf Seite 8), denen knapp drei Millionen Arbeitssuchende gegenüberstanden (vgl. Abbildung 2 auf Seite 8). Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene bestand somit kein genereller Arbeitskräfteengpass (für detaillierte Ergebnisse: Kubis et al. 2013). Es ist außerdem normal, dass die „Spannung“ im Arbeitsmarkt, also das Verhältnis von Vakanzen zu Arbeitssuchenden, in Phasen des Aufschwungs deutlich ansteigt; dies war auch in früheren Aufschwungsphasen zu beobachten. Allerdings konnten zuletzt in bestimmten Regionen, Branchen und Berufen offene Stellen nicht besetzt werden. Die Ursachen für die in den letzten Jahren gestiegene Spannung im deutschen Arbeitsmarkt sind konjunktureller und struktureller Natur, sind aber nicht durch den demografischen Wandel begründet: Das Arbeitsangebot sinkt noch nicht, sondern erreicht im Gegenteil gegenwärtig durch die steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren sowie die Zuwanderung einen historischen Höhepunkt.

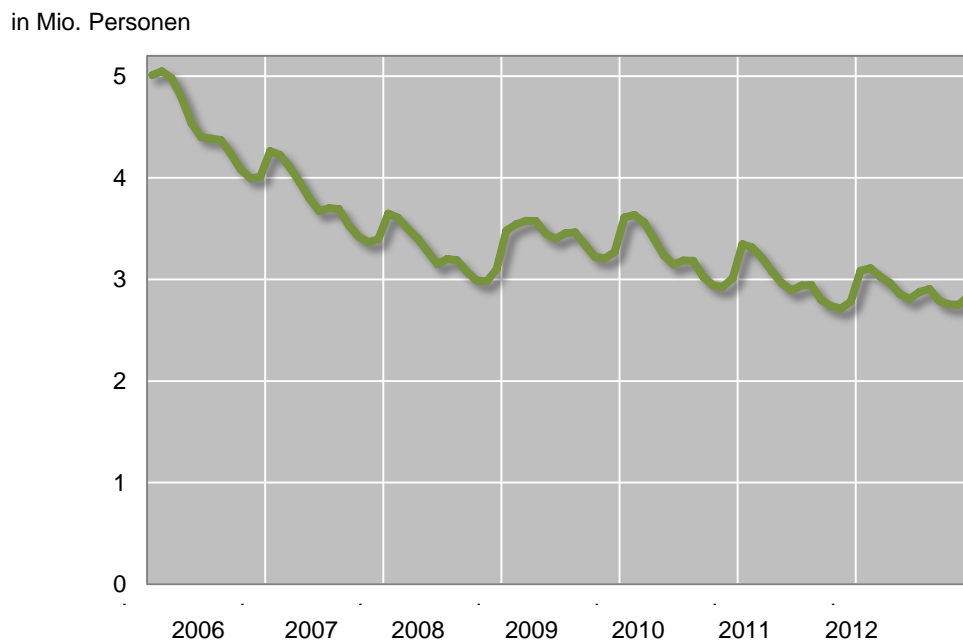
Zum Jahresende 2012 konsolidierte sich die betriebliche Arbeitsnachfrage, wobei der beobachtete Rückgang der offenen Stellen unter anderem auf die gesunkenen wirtschaftlichen Erwartungen zurückzuführen ist. Im Laufe des Jahres 2013 ist, wie im Folgenden beschrieben, wieder mit einer Erholung zu rechnen.

Abbildung 1: Entwicklung der Zahl der offenen Stellen am ersten Arbeitsmarkt in Deutschland, 1. Quartal 2006 bis 4. Quartal 2012



Quelle: IAB-EGS.

Abbildung 2: Arbeitsuchende in Deutschland, Monatswerte 2006 bis 2012



Quelle: Statistik der BA.

3.2 Ausblick für 2013

Für das Jahr 2013 sind die wirtschaftlichen Aussichten in Deutschland trotz der schwachen Ausgangssituation vergleichsweise positiv. Die Exporte leiden unter der europäischen Rezession, sollten aber von einer wieder anziehenden Nachfrage aus den Schwellenländern und den USA profitieren. Während der Konsum stabil und die Fiskalpolitik moderat restriktiv sind, gehen die Investitionen schon seit längerer Zeit zurück. Bei nachlassender Unsicherheit sollte hier aber ein Nachholbedarf realisiert werden. Die grundsätzlich vorhandenen Wachstumskräfte sollten nach einer Durststrecke im Winter 2012/2013 zu einer Erholung der Konjunktur im Verlauf des Jahres 2013 führen, sofern es zu keiner weiteren Verschärfung der europäischen Krise kommt.

Die Arbeitsmarktentwicklung wies über Jahre hinweg einen erfreulichen Trend auf, der selbst durch die globale Finanzkrise nur kurz unterbrochen wurde. Neben der starken Konjunktur vor und nach der Krise sind angesichts der ungewöhnlich positiven Reaktion des Arbeitsmarktes wesentliche strukturelle Ursachen auszumachen. In erster Linie sind die Hartz-Reformen und die langjährige moderate Lohnpolitik zu nennen.

Unabhängig von den Auswirkungen der europäischen Schuldenkrise steht mittelfristig nicht zu erwarten, dass der steile Aufwärtstrend am Arbeitsmarkt anhält. Die Arbeitslosigkeit ist im Verlauf des letzten Jahres saisonbereinigt leicht gestiegen und hat wieder die Marke von 2,9 Millionen Personen erreicht. Das geht teilweise auf die schwierige wirtschaftliche Lage und die geringere Zahl von Teilnehmern an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zurück. Außerdem dürften die positiven Effekte der Strukturanpassung am Arbeitsmarkt auslaufen. Die Chancen, Arbeitslosigkeit zu beenden – das wesentliche Merkmal des deutschen Arbeitsmarktaufschwungs – waren, über Jahre gestiegen, gehen nun aber seit längerem zurück. Nachdem die lange Phase schwacher Lohnentwicklung die Arbeitsnachfrage beflügelt hatte, haben sich diese Impulse bei wieder steigenden Arbeitskosten verringert.

Im Verlauf des vergangenen Jahres hat die Wirtschaftsschwäche auf dem Arbeitsmarkt ihre Spuren hinterlassen. Typische Frühindikatoren – zum Beispiel die bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldeten Stellen oder das ifo-Beschäftigungsbarometer – sind tendenziell gesunken. Das Niveau ist aber nach wie vor recht hoch, und so bleibt der Arbeitsmarkt in schwierigerem wirtschaftlichem Umfeld insgesamt robust. Gravierende Konsequenzen der zurückliegenden konjunkturellen Durststrecke sind nicht zu erwarten: Angesichts der positiven Erfahrungen aus der letzten Wirtschaftskrise und des aufgehellten Konjunkturausblicks dürften die Betriebe bemüht sein, ihre Mitarbeiter so lange wie möglich an sich zu binden. Diese Einschätzung wird durch den Rückgang der Arbeitszeit, die geringe Produktivitätssteigerung und das nicht gestiegene Entlassungsrisiko im Jahr 2012 bekräftigt.

Der positive Trend bei der Erwerbstätigkeit ist zwar abgeflacht, hält aber im Gegensatz zur Arbeitslosigkeit noch an. Dies zeigt, dass sich die Nachfrage nach Arbeits-

kräften nach wie vor gut entwickelt. Der Anstieg übersetzt sich nicht in einen entsprechenden Abbau der Arbeitslosigkeit, weil arbeitsmarktpolitische Maßnahmen reduziert werden und das Erwerbspersonenpotenzial steigt.

Im Jahr 2013 wird die Arbeitslosigkeit leicht auf 2,86 Millionen Personen sinken (IAB-Kurzbericht 6/2013). Die Erwerbstätigkeit steigt um 230.000 auf 41,84 Millionen Personen. Die gute Entwicklung beider Größen ist zum einen durch den Konjunkturaufschwung bedingt. Zum anderen profitiert die Erwerbstätigkeit von einem weiterhin steigenden Erwerbspersonenpotenzial.

4 Die Entwicklung der Zuwanderung und des Migrationspotenzials

4.1 Die jüngere Entwicklung: Eurokrise und Zuwanderung

Für die Entwicklung des Arbeitsangebots ist – neben der steigenden Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren – vor allem die Zuwanderung relevant. Der Wanderungssaldo in Deutschland ist von jährlich 387.000 Personen im Durchschnitt der 1990er Jahre auf 96.000 Personen im Durchschnitt der Dekade 2000 bis 2009 gesunken. Vor dem Hintergrund der asymmetrischen Auswirkungen der Eurokrise und der im europäischen Vergleich günstigen Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland ist die Nettozuwanderung 2011 auf 279.000 Personen angestiegen. Auf Grundlage der Halbjahreszahlen ist für das Jahr 2012 von einer Nettozuwanderung zwischen 340.000 und 380.000 Personen auszugehen.²

Hinter dem starken Anstieg der Zuwanderung in den Jahren 2011 und 2012 steht eine Umlenkung der Migrationsströme in Europa. Vor der Finanz- und Eurokrise wurde in den alten Mitgliedsstaaten der EU der überwiegende Teil der Zuwanderung von südeuropäischen Ländern wie Spanien und Italien sowie von Irland und Großbritannien absorbiert. Diese Länder verzeichneten in den vergangenen zehn Jahren einen nach allen historischen Maßstäben außergewöhnlichen Anstieg der Zuwanderung. Er hat dazu geführt, dass die EU in der vergangenen Dekade ähnlich hohe Zuwanderungsquoten wie die USA erreicht hat. Mit Ausnahme von Großbritannien sind diese Länder heute weit überdurchschnittlich von der Finanz- und Eurokrise in Europa betroffen. Deutschland hat vor diesem Hintergrund im Vergleich zu anderen europäischen Zielländern deutlich an Attraktivität gewonnen. Dies hat weniger zu einem Anstieg der direkten Zuwanderung aus den Krisenländern als zu einer Umlenkung der Migrationsströme aus den mittel- und osteuropäischen Mitgliedsstaaten der EU nach Deutschland geführt. So belief sich die Nettozuwanderung von Ausländern aus den zehn neuen EU-Mitgliedsstaaten in Mittel- und Osteuropa im Jahr 2011 auf 160.000 Personen, aus den vier südeuropäischen Krisenländern aber nur auf 37.000 Personen. Empirische Untersuchungen zeigen, dass der starke Anstieg der Zuwanderung

² Zur besseren Einordnung dieser Wanderungsbewegungen aus jüngerer Zeit, weisen wir auf die sehr langfristigen Wanderungssalden hin: Danach sind zwischen 1960 und 2011 knapp 150.000 Ausländer und fast 48.000 Deutsche p.a. netto zugezogen.

aus den mittel- und osteuropäischen Staaten nicht allein auf die Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit, sondern in erheblichem Umfang auf die Umlenkung von Migrationsströmen zurückzuführen ist (vgl. Bertoli et al. 2013). Die Einführung der Freizügigkeit für Bulgarien und Rumänien zum 1. Januar 2014 wird diesen Trend verstärken. Insofern hat die Eurokrise einen erheblichen Einfluss auf das Wanderungsgeschehen in Deutschland und Europa. Insgesamt sind die Migrationsströme in Europa durch die Freizügigkeit, aber auch gesunkene Transport- und Kommunikationskosten sehr viel volatiler als in der Vergangenheit.

4.2 Ausblick auf 2013

Eine Quantifizierung der Zuwanderung nach Deutschland für das Jahr 2013 ist schwierig, weil die Migrationsströme sehr sensitiv auf Veränderungen der konjunkturellen Lage reagieren. Einerseits ergeben sich vor dem Hintergrund der fortgesetzten Krise in weiten Teilen der Eurozone mit hoher und steigender Arbeitslosigkeit in den Krisenstaaten weiter steigende Anreize zur Emigration. Zudem wird Deutschland weiterhin durch die günstige Arbeitsmarktlage ein attraktives Zielland für Migranten aus Mittel- und Osteuropa bleiben, das heißt der Trend zur Umlenkung von Migrationsströmen wird sich fortsetzen.

Andererseits wird der Umfang der Migration wesentlich durch die Arbeitsmarktbedingungen in den Zielländern bestimmt. Eine geringfügige Verschlechterung der Arbeitsmarktlage in Deutschland kann deshalb zu rückläufigen Zuwanderungszahlen hier zu Lande führen. Die hohen Zuwanderungszahlen des Jahres 2012 können im Jahr 2013 nur erreicht oder übertroffen werden, wenn erstens die konjunkturelle Lage in Deutschland stabil bleibt und das Niveau der Arbeitslosigkeit und der offenen Stellen in etwa auf dem Niveau des Vorjahres verbleiben, und sich zweitens in den Krisenstaaten Südeuropas keine Erholung abzeichnet.

4.3 Mittel- und langfristiger Ausblick

Mittel- und langfristige Migrationsprognosen sind nach Einschätzung des IAB nicht möglich, weil sich die zu Grunde liegenden wirtschaftlichen und institutionellen Variablen für Deutschland, konkurrierende Zielländer und die Herkunftsländer nicht zuverlässig prognostizieren lassen. Grundsätzlich gilt, dass Deutschland als Zielland der Migration durch die günstige Arbeitsmarktentwicklung seit den Hartz-Reformen deutlich attraktiver geworden ist, während sich die Arbeitsmarktbedingungen in den meisten konkurrierenden europäischen Zielländern, aber auch den USA zum Teil dramatisch verschlechtert haben. Insofern ist zu erwarten, dass der Umfang der Zuwanderung in der laufenden Dekade über dem Niveau der zurückliegenden Dekade 2000 bis 2009 liegen wird. Es ist jedoch zweifelhaft, dass bei gegebenem Zuwanderungsrecht und anderen Bedingungen über längere Zeiträume ein ähnlich hohes Niveau der Zuwanderung wie im Jahr 2012 gehalten werden kann, weil hier eine günstige Entwicklung in Deutschland mit denkbar ungünstigen Bedingungen in den konkurrierenden Zielländern zusammengefallen ist. Insofern handelt es sich eher um eine Sonderentwicklung. Mit der Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit für Bulgarien

und Rumänien zum 1. Januar 2014 dürfte die Migration aus diesen Ländern nach Deutschland allerdings zunehmen, weil die Einkommensdifferenzen gegenüber diesen Ländern besonders hoch sind und in Spanien und Italien, die bisher große Teile der Zuwanderung aus diesen Ländern absorbiert haben, eine sehr hohe Arbeitslosigkeit herrscht.

Auf lange Sicht wird mit der Angleichung der Einkommensverhältnisse und der Ausschöpfung des Wanderungspotenzials die Zuwanderung aus den neuen Mitgliedsstaaten der EU zurückgehen, die gegenwärtig knapp 60 Prozent der Nettozuwanderung nach Deutschland ausmacht. Dieser Rückgang wird auch bei einer anhaltenden Krise nicht durch die Zuwanderung aus den südeuropäischen Mitgliedsstaaten kompensiert werden, weil die Einkommensdifferenzen insgesamt vergleichsweise moderat sind. Die großen Migrationspotenziale werden deshalb langfristig bei den Drittstaaten an der Peripherie der EU liegen, etwa in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion und dem Mittleren Osten. Eine nachhaltige Entwicklung des Erwerbspotenzials ist daher auf eine langfristige ausgerichtete Zuwanderungspolitik gegenüber Drittstaaten angewiesen.

4.4 Veränderte Qualifikationsstruktur der Zuwanderer

Das Arbeitsangebot durch Zuwanderung verändert sich nicht nur in quantitativer, sondern auch in qualitativer Hinsicht. So ist der Anteil der Hochschulabsolventen unter den Neuzuwanderern im Alter von 25 bis 65 Jahren von 30 Prozent im Jahr 2005 auf 44 Prozent im Jahr 2009 gestiegen, weitere fünf Prozent befinden sich in der Ausbildung oder im Studium. Der Anteil der Zuwanderer ohne beruflichen Bildungsabschluss ist im gleichen Zeitraum von 33 auf 26 Prozent gesunken (IAB-Kurzbericht 21/2012). Die Neuzuwanderer sind damit im Durchschnitt höher qualifiziert als Personen ohne Migrationshintergrund in den vergleichbaren Altersgruppen. Allerdings ist der Anteil der mittleren Qualifikationsgruppen unter den Neuzuwanderern geringer als in der einheimischen Bevölkerung. Insgesamt zeichnet sich damit bei Neuzuwanderern ein Trend zu einem deutlichen Anstieg der Qualifikation ab.

5 Langfristige Entwicklung des Erwerbspotenzials

Bei der Prognose des Arbeitsangebots gemessen am Erwerbspotenzial gehören Annahmen über das Wanderungsgeschehen zu den unsicheren Komponenten. Das IAB hat deshalb in der Vergangenheit Projektionen des Erwerbspotenzials vorgelegt, die sich in verschiedenen Szenarien auf unterschiedliche Annahmen über die Erwerbsbeteiligung und die Zuwanderung stützen. Diese Projektionen sind in den vergangenen Jahren mehrfach vor dem Hintergrund des neuesten Forschungsstandes zur demografischen Entwicklung aktualisiert worden, die Zahlen haben sich aber nur in vernachlässigbaren Größenordnungen verändert. Die Unterschiede in den Projektionen der „Fachkräftelücke“ der Prognos AG sind im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass in der Vergangenheit ein Wanderungssaldo von jährlich 160.000 Personen zu Grunde gelegt wurde (Prognos AG 2008), in der jüngsten Studie aber eine Nettozuwanderung von 200.000 Personen pro Jahr (Prognos AG 2012). Dane-

ben haben eine steigende Erwerbsbeteiligung, insbesondere eine zunehmende Erwerbsintegration von Personen ohne beruflichen Bildungsabschluss, und eine steigende Bildungsbeteiligung eine Rolle gespielt (Prognos AG 2012, S. 2, S. 24).

Tabelle 1 auf Seite 14 stellt die jüngste Projektion des Erwerbspersonenpotenzials durch das IAB unter verschiedenen Annahmen dar. Betrachten wir als kontrafaktisches Szenario zunächst den Fall, in dem die Erwerbsbeteiligung konstant bleiben und keinerlei Wanderungen stattfinden würden: Bis zum Jahr 2035, also das Jahr, auf das sich die Projektion der Prognos AG (2008) bezieht, würde das Erwerbspersonenpotenzial unter diesen Annahmen um 11,1 Millionen Personen gegenüber dem Jahr 2011 sinken. Unter realistischen Annahmen könnte ein Anstieg der Erwerbsbeteiligung diesen Rückgang auf 9,3 Millionen Personen begrenzen. Bei einem Anstieg der Erwerbsbeteiligung und einer Nettozuwanderung von 100.000 Personen würde der Rückgang im gleichen Zeitraum auf 7,3 Millionen Personen, bei einer Nettozuwanderung von 200.000 Personen auf 5,4 Millionen Personen begrenzt. Wenn die historischen Erfahrungen in der Bundesrepublik Deutschland in die Zukunft extrapoliert werden, dann dürfte sich ein realistisches Szenario für Deutschland zwischen diesen beiden Szenarien bewegen. Bei einem Anstieg der Erwerbsbeteiligung und einer Nettozuwanderung von 300.000 Personen könnte der Rückgang dagegen auf 3,2 Millionen Personen begrenzt werden. Interpretiert man die „Fachkräftelücke“ der Prognos AG als den Rückgang des Arbeitsangebotes, so kommt die Studie zu ähnlichen Ergebnissen wie die vom IAB als realistisch angesehenen Szenarien.

Insgesamt zeigt sich, dass mittel- und langfristig mit einem deutlichen Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials zu rechnen ist. Er kann unter realistischen Annahmen durch Zuwanderung und eine Steigerung des Erwerbspersonenpotenzials zwar begrenzt, aber nicht vollständig kompensiert werden.

Selbstverständlich handelt es sich bei den hier vorgestellten Projektionen um Szenarien, die nur unter den getroffenen Annahmen gelten, nicht um Prognosen. Auch darf der Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials keinesfalls, wie in Abschnitt 1 ausgeführt, als „Fachkräftelücke“ interpretiert werden. Es ist im Gegenteil mit einer Anpassung der Arbeits-, Kapital- und Gütermärkte zu rechnen, die zu einem Rückgang der Arbeitsnachfrage führen wird.

Tabelle 1: IAB-Projektion des Erwerbspersonenpotenzials

| | Erwerbspersonenpotenzial (Inländerkonzept) in 1000 | | | | |
|-------------------|---|--|--|--|--|
| | Berechnung mit konstanter Erwerbsquote aus dem Jahr 2011 | Berechnung mit prognostizierter Erwerbsquote , mit Rente mit 67 | | | |
| | Wanderung nicht berücksichtigt Spalte B | Wanderung nicht berücksichtigt Spalte C | Wanderungs-saldo p.a. + 100.000 Spalte D | Wanderungs-saldo p.a. + 200.000 Spalte E | Wanderungs-saldo p.a. + 300.000 Spalte F |
| 2011 (Ist) | 45.072 | 45.072 | 45.072 | 45.072 | 45.072 |
| 2012 | 44.960 | 45.139 | 45.171 | 45.200 | 45.225 |
| 2013 | 44.698 | 45.011 | 45.109 | 45.197 | 45.273 |
| 2014 | 44.380 | 44.803 | 44.969 | 45.119 | 45.249 |
| 2015 | 44.026 | 44.552 | 44.789 | 45.003 | 45.190 |
| 2020 | 41.997 | 43.024 | 43.647 | 44.216 | 44.742 |
| 2025 | 39.373 | 40.950 | 42.012 | 42.983 | 43.937 |
| 2030 | 36.462 | 38.455 | 39.994 | 41.414 | 42.895 |
| 2035 | 33.929 | 35.738 | 37.794 | 39.713 | 41.844 |

Veränderung im Zeitraum von ... bis ...

| | | | | | |
|----------------------|---------|--------|--------|--------|--------|
| 2011 bis 2025 | -5.699 | -4.122 | -3.060 | -2.089 | -1.135 |
| 2011 bis 2030 | -8.610 | -6.617 | -5.078 | -3.658 | -2.177 |
| 2011 bis 2035 | -11.143 | -9.334 | -7.278 | -5.359 | -3.229 |

Komponentenzerlegung (nach Fuchs, 2009)

| | Demografie (Veränderung Spalte B) | Verhalten (Spalte C – Spalte B) | Migration WS 100 (Spalte D – Spalte C) | Migration WS 200 (Spalte E – Spalte C) | Migration WS 300 (Spalte F – Spalte C) |
|----------------------|---|---|--|--|--|
| 2011 bis 2025 | -5.699 | 1.577 | 1.062 | 2.033 | 2.987 |
| 2011 bis 2030 | -8.610 | 1.992 | 1.540 | 2.960 | 4.441 |
| 2011 bis 2035 | -11.143 | 1.810 | 2.056 | 3.975 | 6.105 |

Stand: März 2013.

Quelle: IAB-FB A2

6 Schlussfolgerungen für die Entwicklung des Fachkräftepotenzials

Die Entwicklung des Fachkräftepotenzials in Deutschland sollte einer langfristig und nachhaltig angelegten Strategie und nicht kurzfristigen konjunkturellen Erwägungen folgen. Insofern besteht kein Anlass, von einer aktiven Strategie, die die Mobilisierung des inländischen Erwerbspersonenpotenzials mit einer Anwerbung von Fachkräften aus dem Ausland verbindet, abzurücken. Die konjunkturelle Entwicklung hat sich zwar etwas eingetrübt, insgesamt ist aber weiterhin mit einem stabilen Umfeld auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland zu rechnen. Die vorliegenden Szenarien zur Ent-

wicklung des Erwerbspersonenpotenzials zeigen, dass durch die Steigerung der Erwerbsbeteiligung insbesondere von Frauen und Älteren ein zwar wichtiger, aber quantitativ begrenzter Beitrag geleistet werden kann. Auch bei einer Nettozuwanderung von 200.000 bis 300.000 Personen kann der Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials zwar deutlich reduziert, aber nicht völlig aufgehalten werden.

Zuwanderung von Arbeitskräften aus dem Ausland kann den Anpassungsdruck, der sich durch den demografischen Wandel ergibt, abmildern und den Prozess verlangsamen. Von der Zuwanderung sind erhebliche Wohlfahrtsgewinne vor allem für die öffentlichen Finanzen und die Sozialversicherungssysteme zu erwarten. Diese Gewinne steigen mit der Qualifikation der Zuwanderer. Zahlreiche empirische Studien zeigen, dass die Arbeitsmarktwirkungen der Zuwanderung, also die Auswirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Niveau der Löhne und der Arbeitslosigkeit, weitgehend neutral sind. Auch hier gilt, dass die Wirkungen umso günstiger ausfallen, je höher die Qualifikation der Zuwanderer ist.

Gegenwärtig erreicht die Nettozuwanderung nach Deutschland im Vergleich zu der vergangenen Dekade ein außergewöhnlich hohes Niveau. Dies ist im Wesentlichen auf die vergleichsweise günstige Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland und die Krise in den südeuropäischen EU-Ländern und anderen wichtigen Zielländern der Migration zurückzuführen. Sie hat eine Umlenkung der Migrationsströme nach Deutschland bewirkt. Die Einführung der Freizügigkeit für Bulgarien und Rumänien wird diesen Trend aller Voraussicht nach weiter verstärken. Wie lange dieser Trend anhält, kann jedoch nicht prognostiziert werden. Eine Verschlechterung der konjunkturellen Situation in Deutschland kann ebenso wie eine schrittweise Erholung in den Krisenstaaten zu erheblichen Veränderungen der volatilen Migrationsströme führen.

Das Zuwanderungspotenzial aus der EU wird sich mittel- und langfristig erschöpfen. Um langfristig eine Nettozuwanderung von 200.000 Personen oder mehr zu erreichen, wird sich Deutschland noch mehr für die Zuwanderung aus Drittstaaten öffnen müssen. Die jüngsten Änderungen des Zuwanderungsrechts einschließlich der Umsetzung der Bluecard-Richtlinie der EU haben die rechtlichen Rahmenbedingungen bereits erheblich verändert. Die Zuwanderungszahlen aus den Drittstaaten sind bislang allerdings noch recht gering. Die Änderungen des Zuwanderungsrechts und anderer Maßnahmen zur Anwerbung von Fachkräften müssen deshalb genau evaluiert und gegebenenfalls reformiert werden, wenn das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland durch die Anwerbung von Fachkräften nachhaltig entwickelt werden soll.

Die Erfahrungen in Deutschland zeigen zudem, dass dem Prozess der Integration der Zuwanderer eine hohe Bedeutung zukommt. Und schließlich erfordern die Größenordnungen des demografischen Wandels, dass die inländischen Potenziale für den Arbeitsmarkt erschlossen werden.

Literatur

Bertoli, Simone; Brücker, Herbert; Fernández-Huertas Moraga, Jesús (2013): Migration and the Crisis in Europe: Creation and Diversion of Migration Flows, Mimeo, Universität Clermont-Ferrand, IAB Nürnberg und Fedea Madrid.

Bonin, Holger (2006): Der Finanzierungsbeitrag der Ausländer zu den deutschen Staatsfinanzen: eine Bilanz für 2004. IZA Discussion Paper No. 2444.

Bonin, Holger; Raffelhüschen, Bernd; Walliser, Jan (2000): Can Immigration Alleviate the Demographic Burden? Finanzarchiv. Bd. 51 (1). S. 1-21.

Brücker, Herbert (2010): Zuwanderungsbedarf und politische Optionen für die Reform des Zuwanderungsrechts. IAB: Nürnberg.

Brücker, Herbert; Christoph, Bernhard; Dietz, Martin; Fuchs, Johann; Fuchs, Stefan; Haas, Anette; Hummel, Markus; Jahn, Daniel; Kleinert, Corinna; Kruppe, Thomas; Kubis, Alexander; Leber, Ute; Müller, Anne; Osiander, Christopher; Schmerer, Hans-Jörg; Söhnlein, Doris; Spitznagel, Eugen; Stabler, Jochen; Stegmaier, Jens; Walwei, Ulrich; Wanger, Susanne; Wapler, Rüdiger; Weber, Brigitte; Weber, Enzo; Zika, Gerd (2012): Fachkräftebedarf: Analyse und Handlungsstrategien. In: H. Brücker et al. (Hrsg.), Handbuch Arbeitsmarkt 2013. Analysen, Daten, Fakten. IAB-Bibliothek 334. Bielefeld: Bertelsmann. S. 205-290.

Brunow, Stephan; Garloff, Alfred (2011): Arbeitsmarkt und demografischer Wandel: Anpassungsprozesse machen dauerhaften Fachkräftemangel unwahrscheinlich. IAB-Forum Nr. 2. S. 92-97.

Fuchs, Johann; Hummel, Markus; Hutter, Christian; Klinger, Sabine; Wanger, Susanne; Weber, Enzo; Weigand, Roland; Zika, Gerd (2013): IAB-Prognose 2013: Der Arbeitsmarkt bekommt konjunkturellen Rückenwind. IAB-Kurzbericht Nr. 6.

Fuchs, Johann; Hummel, Markus; Hutter, Christian; Klinger, Sabine; Vallé, Jennifer; Weber, Enzo; Zapf, Ines; Zika, Gerd (2012): IAB-Prognose 2012/2013: Neue Herausforderungen für den deutschen Arbeitsmarkt. IAB-Kurzbericht Nr.14.

Fuchs, Johann (2009): Demografische Effekte auf das künftige Arbeitskräfteangebot in Deutschland * eine Dekompositionsanalyse. Schmollers Jahrbuch. Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Jg. 129, H. 4. S. 571-595.

Kubis, Alexander; Leber, Ute; Müller, Anne; Stegmaier, Jens (2013): Der Arbeitskräftebedarf in Deutschland 2006 bis 2011. Nachfrage, Rekrutierungsprozesse und Engpässe aus Sicht der Betriebe. IAB-Bibliothek 339. Bielefeld: Bertelsmann.

Prognos AG (2012): „Arbeitslandschaft 2035 – Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise“, Eine Studie der Prognos AG im Auftrag der vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V., Prognos AG Basel.

Prognos AG (2008): Arbeitslandschaft 2030 – Steuert Deutschland auf einen generellen Personalmangel zu? Prognos AG Basel.

McKinsey (2011): Wettbewerbsfaktor Fachkräfte, Strategien für Deutschlands Unternehmen. McKinsey Deutschland, Berlin.

Seibert, Holger; Wapler, Rüdiger (2012): Zuwanderung nach Deutschland: Aus dem Ausland kommen immer mehr Akademiker. IAB-Kurzbericht Nr. 21.

Zika, Gerd; Helmrich, Robert; Kalinowski, Michael; Wolter, Marc Ingo; Hummel, Markus; Maier, Tobias; Hänisch, Carsten; Drosdowski, Thomas (2012): Qualifikations- und Berufsfeldprojektionen bis 2030: In der Arbeitszeit steckt noch eine Menge Potenzial. IAB-Kurzbericht Nr.18.

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

| Nr. | Autor(en) | Titel | Datum |
|-------------------------|---|---|--------------|
| 10/2011 | Müller, A. Rebien, M. Stops, M. | Einschaltungspotenzial für den Arbeitgeber-Service der Bundesagentur für Arbeit Ergebnisse aus der IAB-Erhebung des Gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots | 10/11 |
| 1/2012 | Brunow, S. Garloff, A. Wapler, R. Zika, G. | Wie wird sich der Arbeitsmarkt langfristig entwickeln? Methoden und Validitäten von Prognosen zur Vorhersage von Fachkräfteangebot und -bedarf | 1/12 |
| 2/2012 | König, M. Möller, J. Stops, M. Walwei, U. | Zur Einführung von gesetzlichen oder branchenspezifischen Mindestlöhnen Lohnuntergrenzen und ihre Wirkungen | 3/12 |
| 3/2012 | Kupka, P. Ramos Lobato, P. | Zentralisierung versus Kommunalisierung? Die Reform der Trägerschaft im SGB II | 3/12 |
| 4/2012 | Dietz, M. Jahn, E. Kupka, P. Lehmer, F. Ramos Lobato, P. Sowa, F. Stephan, G. Werner, D. | Reformvorschläge der Bundestagsparteien zum Zugang zur Arbeitslosenversicherung | 4/12 |
| 5/2012 | Fuchs, M. König, M. Kropp, P. Möller, J. | Zur Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns im öffentlichen Dienst in Thüringen | 5/12 |
| 6/2012 | Möller J., Stops, M. | Zur Mindestlohn-Initiative aus Mecklenburg-Vorpommern Lohn- und Beschäftigungswirkungen von allgemeinverbindlichen Lohnuntergrenzen | 10/12 |

Stand: 23.4.2013

Eine vollständige Liste aller erschienenen IAB-Stellungnahmen finden Sie unter <http://www.iab.de/de/publikationen/iab-stellungnahme.aspx>

Impressum

IAB-Stellungnahme 1/2013

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Str. 104
90478 Nürnberg

Redaktion

Dr. Andrea Kargus

Technische Herstellung

Erika Popp

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise -
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Website

<http://www.iab.de>

Bezugsmöglichkeit

<http://doku.iab.de/stellungnahme/2013/sn0113.pdf>