

Fachkräftebedarf und Zuwanderung: Eine Einführung

Prof. Dr. Herbert Brücker
IAB und Universität Bamberg

BA-IAB Konferenz „Fachkräftebedarf und Zuwanderung“
Nürnberg, 31. Mai – 1. Juni 2011



"I want to emphasize that to address the shortage of scientists and engineers, we must do both – reform our education system and our immigration policies. If we don't, American companies will simply not have the talent they need to innovate and compete."

Bill Gates

Anhörung des Ausschusses für Wissenschaft und Technologie
des Repräsentantenhauses der USA, 12. März 2008

Wenn Bill Gates sich Sorgen macht ...

... wie sieht es dann in Deutschland aus?

- Der Anteil der Hochschulabsolventen ist sehr viel geringer als in den USA
- Deutschland ist sehr viel stärker von dem demographischen Wandel und dem Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials als die USA betroffen
- In den USA leben mehr als 10 Millionen Migranten mit abgeschlossener Hochschulausbildung, in Deutschland knapp 1 Millionen
- Mindestens 1 Million Deutsche mit abgeschlossener Hochschulausbildung leben in anderen OECD-Ländern, aber nur 0,5 Millionen US-Amerikaner

Drei große Fragen:

- Haben wir tatsächlich einen Fachkräftebedarf?
 - Kurzfristig: Fachkräftemangel und Mismatch
 - Langfristig: Demographischer Wandel und Fachkräftebedarf
- Welchen Beitrag kann Migration leisten?
 - Brain Gain oder Brain Drain: Eine Wanderungsbilanz
 - Auswirkungen auf Arbeitsmarkt und Gesamtwirtschaft
 - Auswirkungen auf den Sozialstaat
- Welche Handlungsoptionen haben wir?
 - Steuerung der Zuwanderung
 - Begleitende Politiken

HAT DEUTSCHLAND EINEN FACHKRÄFTEBEDARF?

Hat Deutschland eine Fachkräftelücke?

- Prognos AG: 2025 beläuft sich die Fachkräftelücke auf 3,0 und 2030 auf 5,2 Millionen Arbeitskräfte

Prognos AG: Arbeitslandschaft 2030, Basel 2009

- McKinsey: 2020 beläuft sich die Fachkräftelücke auf 2,0 Millionen Arbeitskräfte

McKinsey: Willkommen in der volatilen Welt, McKinsey 2009

- DIW Berlin I: „Fachkräftemangel ist kurzfristig nicht in Sicht“

Karl Brenke, DIW Wochenbericht 46/2010

- DIW Berlin II: „Der Fachkräftemangel (...) trifft Deutschland auf breiter Front“

Holger Hinte und Klaus F. Zimmermann, DIW Wochenbericht 46/2010



Können wir aus der DIW Kontroverse etwas lernen?

Die DIW Kontroverse beruht auf zwei Befunden:

1. Nur in wenigen Berufen können wir deutschlandweit einen Überschuss der offenen Stellen im Verhältnis zu den Arbeitslosen beobachten.
2. Im Zuge des demographischen Wandels wird das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland dramatisch sinken. Alleine bis 2025 um mehr als 10 Prozent.



Fachkräftemangel: Kurzfristig nicht in Sicht?

- Im 1. Quartal 2011 standen 3,3 Mill. Arbeitslosen und 4,3 Mill. Unterbeschäftigten 1,065 Mill. offene Stellen gegenüber (BA Statistik und EGS des IAB)
- Das entspricht einem Rückgang der AL um 10% und der Unterbeschäftigung um 12% sowie einem Anstieg der offenen Stellen um 62% gegenüber dem Vorjahresquartal
- Im Jahresdurchschnitt 2011 wird die Arbeitslosigkeit auf unter 2,9 Millionen Personen sinken und die Zahl der offenen Stellen weiter deutlich zunehmen
- Die Vakanzzeiten sind allerdings nur marginal gestiegen (56 auf 55 Tage) (BA Statistik, Monatsbericht April 2011)

Fachkräftemangel: Das Bild nach Berufen

- Angesichts des weiter hohen Sockels an Arbeitslosen gibt es nur wenig Berufe, bei denen wir eindeutig mehr offene Stellen als Arbeitslose in Deutschland haben
 - Ingenieure
 - Ärzte
 - Examinierter Pflegekräfte
 - Erzieher
 - Elektroinstallateure, Vulkaniseure
- In anderen technischen Berufen ist es möglich, dass die Zahl der offenen Stellen genauso hoch oder höher als die Zahl der Arbeitslosen ist
 - Chemiefacharbeiter, Schweißer, Werkzeugmacher u.v.a.

„Mismatch“

- Auch wenn kein allgemeiner „Fachkräftemangel“ herrscht, können in vielen Betrieben, Regionen und Branchen offene Arbeitsplätze nicht oder nur nach langen Vakanzzeiten besetzt werden
- Die Arbeitsmarkttheorie spricht von „Mismatch“, wenn Arbeitskräftesuchende und Arbeitssuchende nicht zusammen kommen (Mortensen/Pissarides 1999)
- In dem gegenwärtigen Konjunkturaufschwung steigt die „Spannung“ im Arbeitsmarkt, d.h. offene Stellen können trotz Arbeitslosigkeit immer schwerer besetzt werden

Kosten des Mismatch

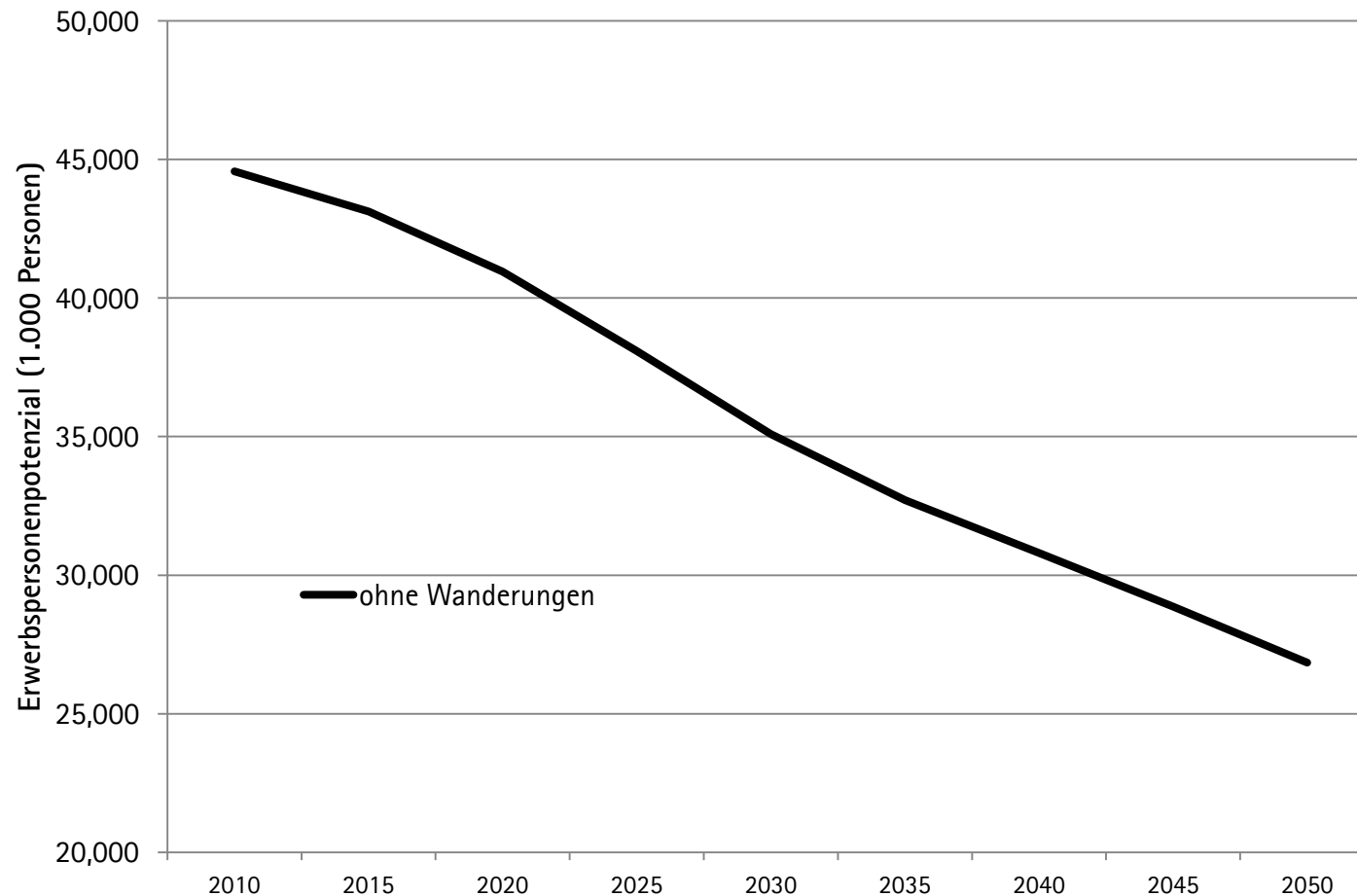
- Mismatch verursacht durch Produktionsausfälle und Finanzierung der Arbeitslosigkeit hohe Kosten
- Es wird immer Mismatch geben, aber durch die Senkung von Mobilitätskosten, Verbesserung der Arbeitssuche und -vermittlung können diese Kosten gesenkt werden
- Empirische Befunde zeigen, dass Migration im Aufschwung zusätzliche Stellen schafft (Brücker et al. 2011)
- Dies kann darauf zurückzuführen sein, dass die Arbeitsnachfrage nach komplementären Arbeitskräften bei einer Produktionsausweitung im Aufschwung Substitutionseffekte deutlich überkompensiert

Demographischer Wandel und „Fachkräftemangel“

- Die demographische Entwicklung zeichnet sich in Deutschland durch zwei säkulare Trends aus:
 1. Die Zahl der Geburten je Frau liegt seit Jahrzehnten konstant zwischen 1,3 und 1,4
 2. Die Lebenserwartung der Bevölkerung steigt linear an
- Beide Trends führen dazu, dass (i) die Bevölkerung in Deutschland dramatisch schrumpfen und (ii) dass das durchschnittliche Alter der Bevölkerung deutlich steigen wird
- Die Unbekannte in allen langfristigen Bevölkerungsprojektionen ist die Migration

Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials, 2010-2025

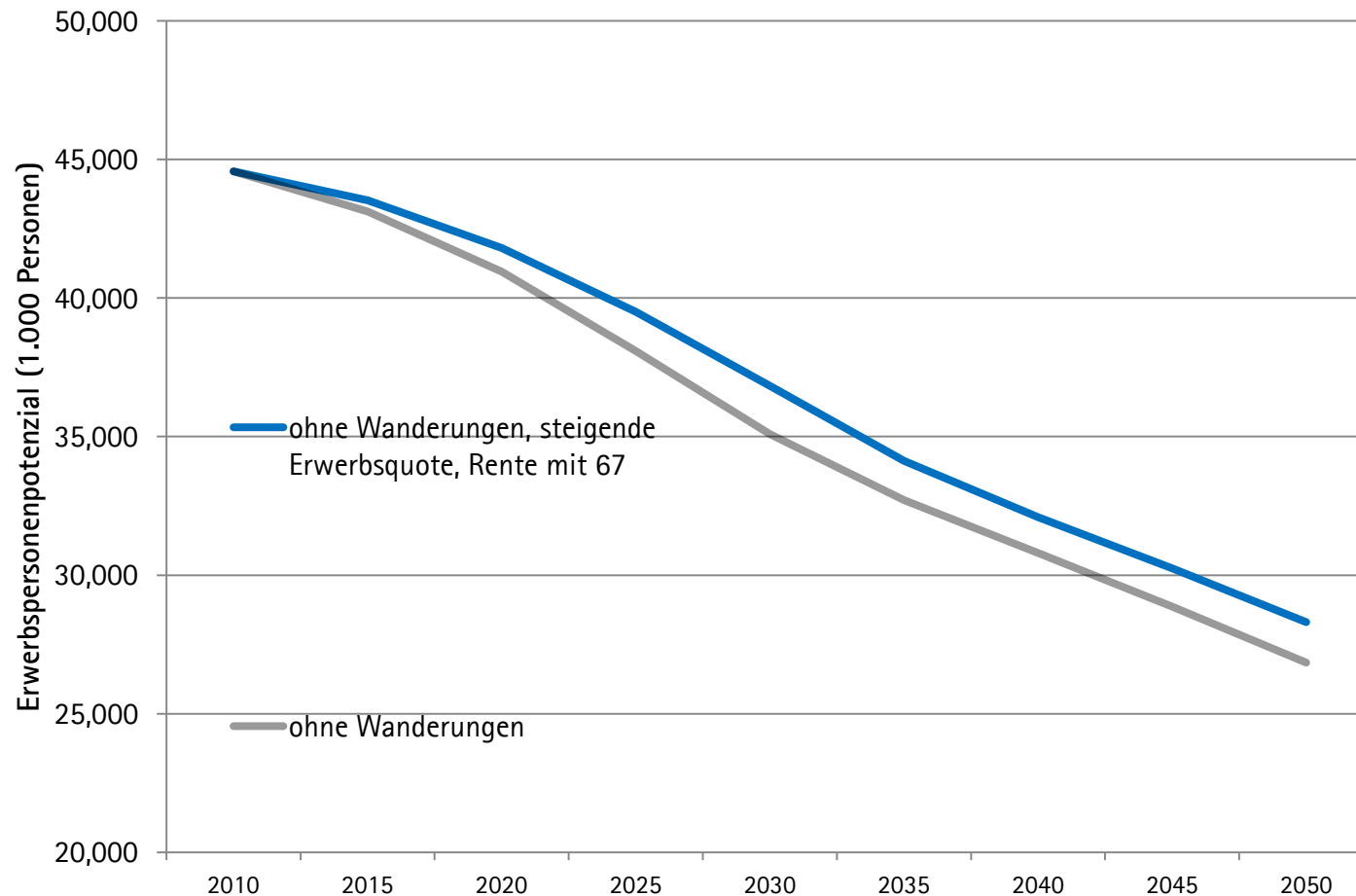
Natürliche Bevölkerungsbewegung, konstante Erwerbsbeteiligung



Quelle: Johann Fuchs, IAB 2010; eigene Darstellung.

Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials, 2010-2025

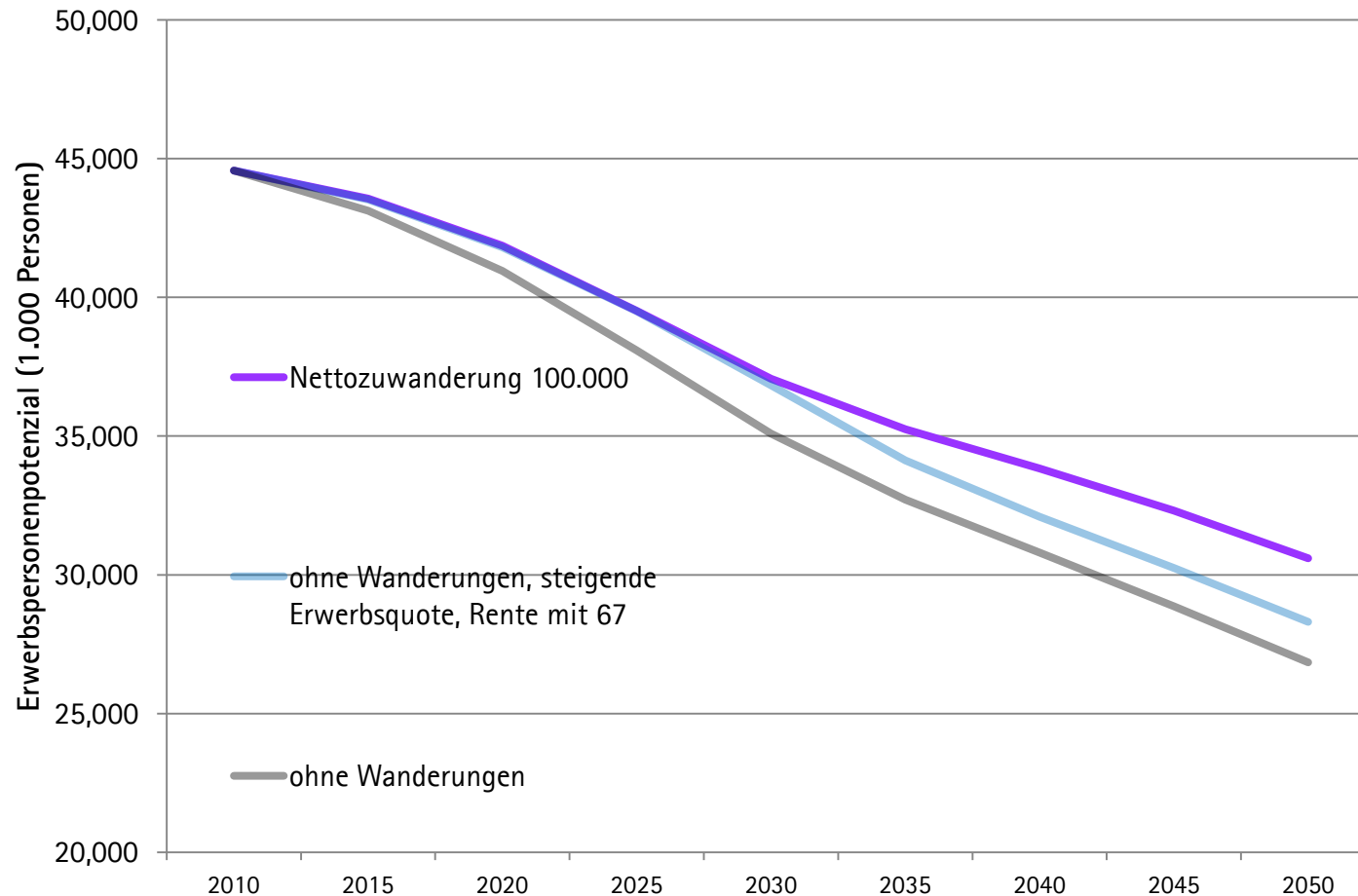
Steigende Erwerbsbeteiligung, Rente mit 67 (ohne Wanderungen)



Quelle: Johann Fuchs, IAB 2010; eigene Darstellung.

Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials, 2010-2025

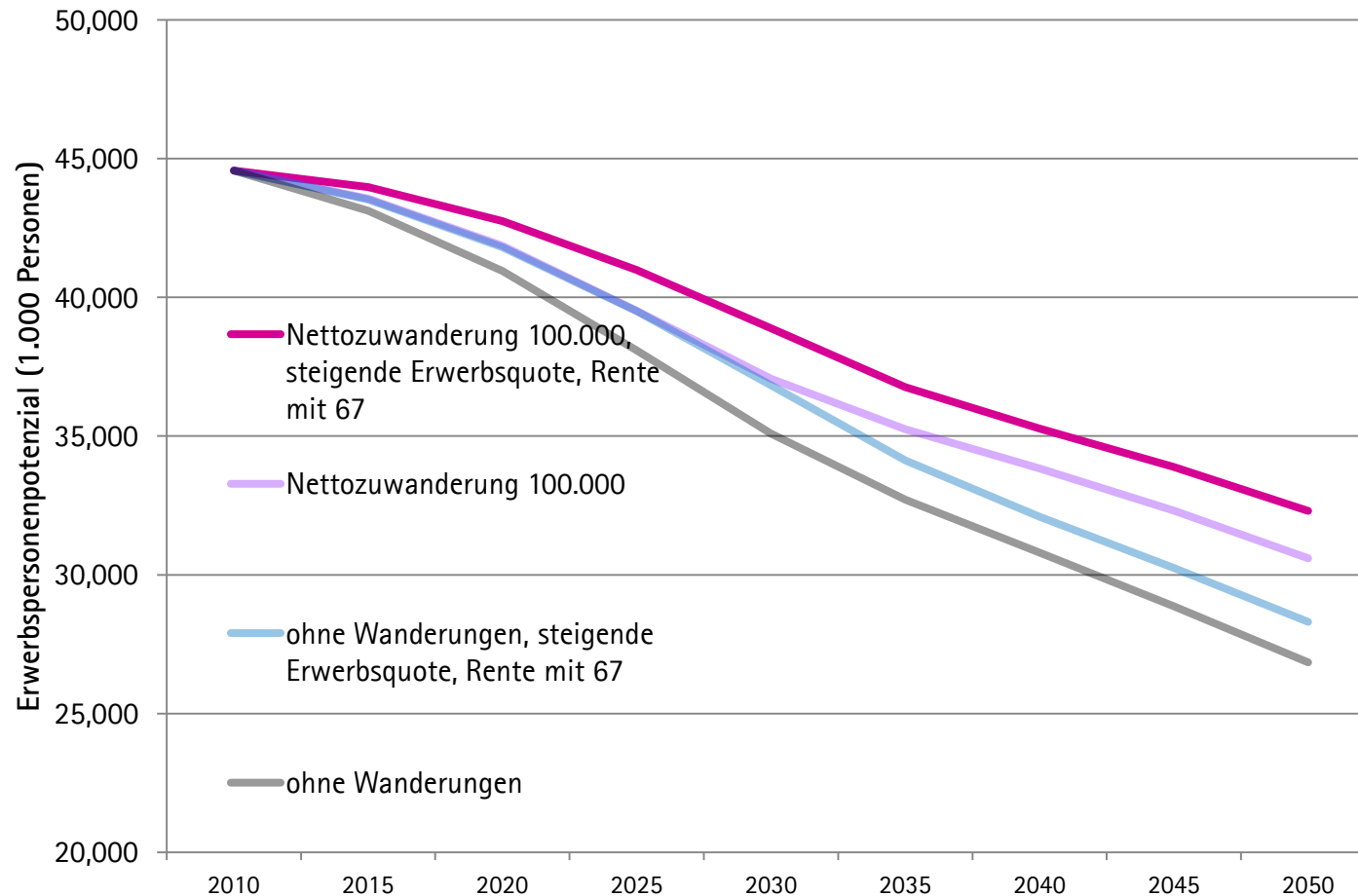
Wanderungssaldo +100.000 Personen p.a. (konstante Erwerbsbeteil.)



Quelle: Johann Fuchs, IAB 2010; eigene Darstellung.

Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials, 2010-2025

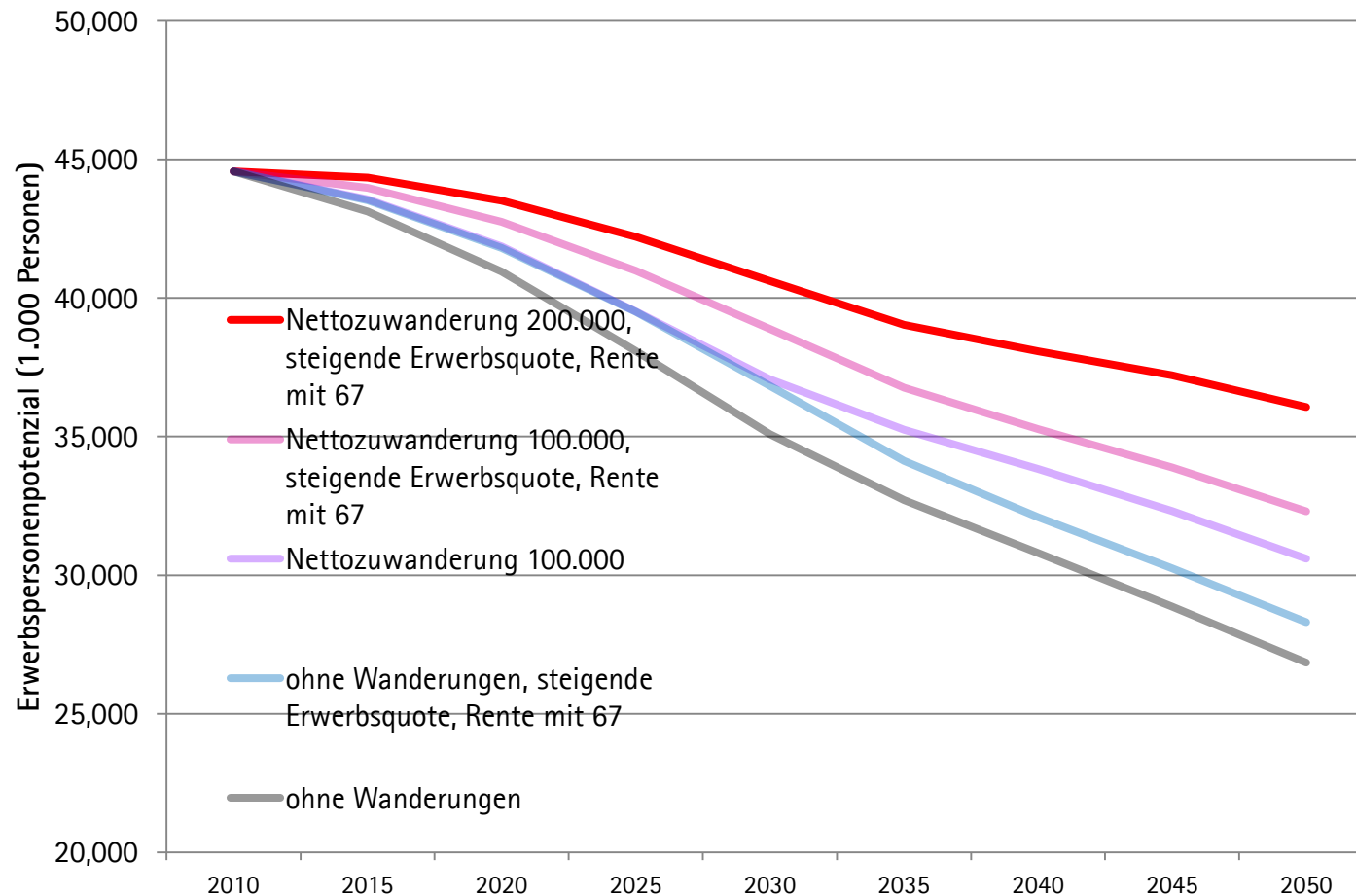
Wanderungssaldo 100.000 p.a., steigende Erwerbsbet., Rente mit 67



Quelle: Johann Fuchs, IAB 2010; eigene Darstellung.

Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials, 2010-2025

Wanderungssaldo 200.000 p.a., steigende Erwerbsbet., Rente mit 67



Quelle: Johann Fuchs, IAB 2010; eigene Darstellung.

Zwischenfazit

- Durch den demographischen Wandel hat sich bereits erheblich die Altersstruktur der Erwerbspersonen verschoben, aber das Erwerbspersonenpotenzial (EPP) hat zum Ende der Dekade seinen historischen Höhepunkt erreicht
- Insofern kann der gegenwärtige Fachkräftemangel (noch) nicht auf die demographische Entwicklung zurückgeführt werden
- Bei konstanter Erwerbsbeteiligung und ohne Verlängerung der Lebensarbeitszeit würde das EPP bis 2025 um 15% (6,5 Mill. Personen) und bis 2050 um 40% (17,7 Mill. Personen) zurückgehen

Mobilisierung inländischer Potenziale I

- Höhere Erwerbsbeteiligung und niedrigere Teilzeitbeschäftigung von Frauen, z.B. durch Abschaffung des Ehegattensplittings, Ganztagsbetreuung u.ä. Maßnahmen
 - BA: 0,7- 2,1 Millionen Vollzeitäquivalente
- Verlängerung der Lebensarbeitszeit, Flexibilisierung der Lebensarbeitszeit und höhere Erwerbsbeteiligung Älterer
 - BA: 0,4 - 2,1 Millionen Vollzeitäquivalente
- Verlängerung der Wochen- und Jahresarbeitszeiten
 - BA: 0,4 – 1,1 Millionen Vollzeitäquivalente
- Senkung der Arbeitslosenquote?
 - Ob und in welchem Umfang dies gelingen wird ist offen

Mobilisierung inländischer Potenziale II

- Auch unter sehr optimistischen Annahmen über die Mobilisierung inländischer Potenziale wird das EPP stark zurückgehen, weil die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter bei konstanter Fertilitätsrate stark schrumpfen wird.
- Die langfristigen Effekte sind geringer als die kurzfristigen
- IAB Projektion: Auch bei einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit durch die Rente mit 67 und die Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen wird das EPP ohne Wanderungen bis 2025 um 11% (5,1 Mill.) und bis 2050 um 37% (16,3 Mill. Personen) zurückgehen

Migration ist also der stärkste Hebel

- Bei einer Nettozuwanderung von 100.000 Personen p.a., einer steigenden Erwerbsbeteiligung und der Rente mit 67 geht das EPP bis 2025 um 8% (3,6 Mill.) und bis 2050 um 28% (12,3 Mill. Personen) zurück
- Bei einer Nettozuwanderung von 200.000 Personen p.a., einer steigenden Erwerbsbeteiligung und der Rente mit 67 geht das EPP bis 2025 um 5% (2,4 Mill.) und bis 2050 um 19% (8,3 Mill. Personen) zurück
- Auch die Migrationsbevölkerung altert, aber durch einen persistenten Fluss von Zu- und Rückwandern ergibt sich eine spürbare Verjüngung der Bevölkerung

Welche Folgen hat das schrumpfende EPP?

- Die populären Studien der Prognos AG und von McKinsey unterstellen, dass der Rückgang des EPP zu einem Rückgang der Unterbeschäftigung und einer dauerhaften „Fachkräftelücke“ im Sinne eines dauerhaften Überschusses der Arbeitsnachfrage über das Arbeitsangebot führt
- Dahinter steht die volkswirtschaftlich nicht fundierte Idee, dass die Arbeitsnachfrage entweder gegeben oder zumindest äußerst rigide ist

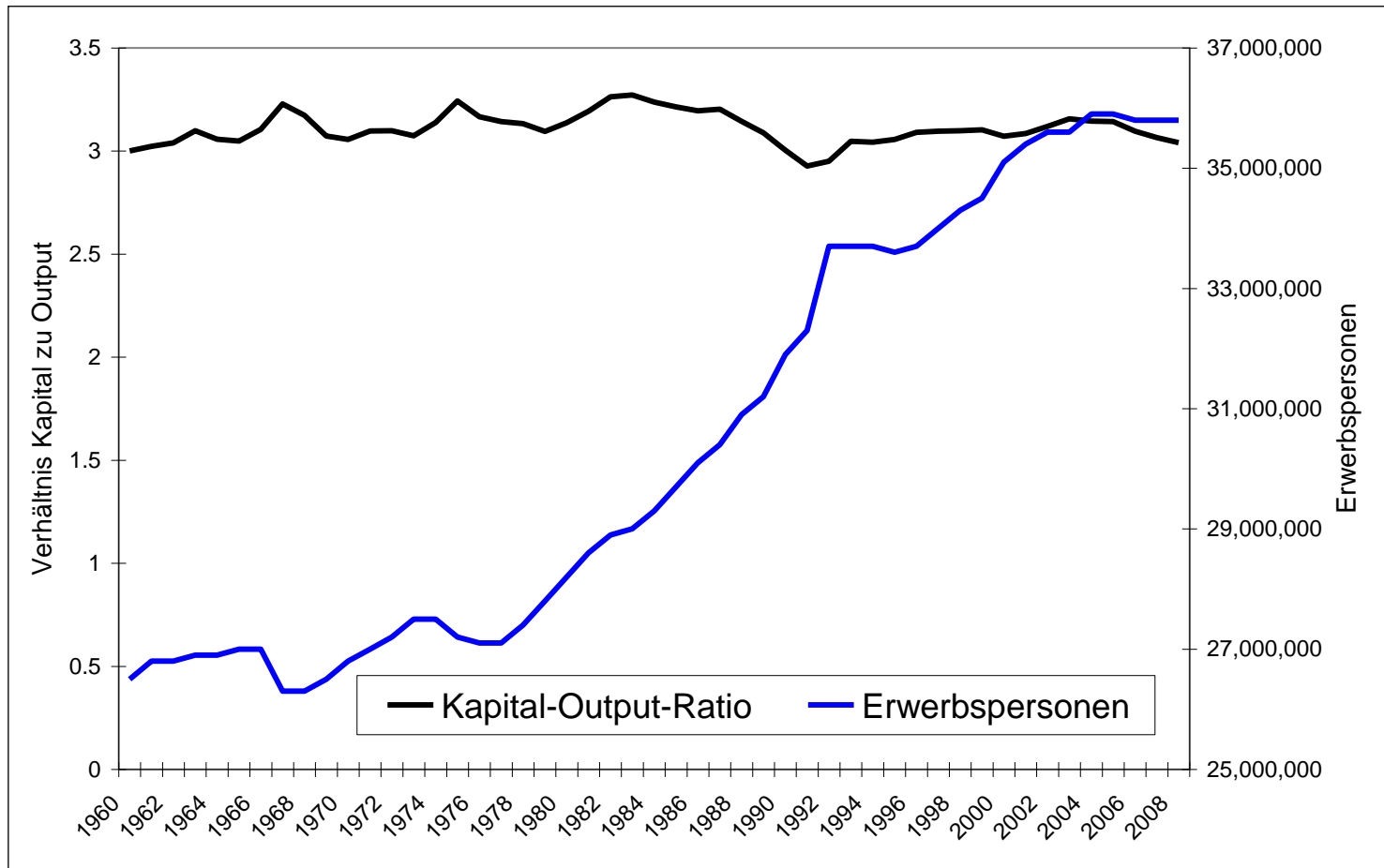
Anpassung der Güter- und Faktormärkte

1. Arbeitsmärkte: Anpassung durch den Lohn-Preis-Mechanismus
 - Ausnahmen: Staatssektor, Gesundheitssektor
2. Kapitalmärkte: sinkende Investitionen und Produktionsverlagerungen, so dass das Verhältnis Kapital zu Output und damit produktivitätsbereinigt das Verhältnis Kapital zu Arbeit gleich bleibt (Kaldor 1961)
3. Gütermärkte: Anpassung der Produktions- und Handelsstrukturen, so dass mehr kapitalintensive Güter exportiert und arbeitsintensive Güter importiert werden, was den Nachfrage- und Preisanstieg für Arbeit dämpft

Exkurs: Die Anpassung des Kapitalstocks

- Empirische Fakten sprechen dafür, dass das Verhältnis von Kapital zu Output unabhängig vom Arbeitsangebot konstant bleibt (Kaldor 1961)
- Empirische Evidenz, dass die Anpassung schnell erfolgt (USA: Ottaviano/Peri NBER WP 2006; DE: Brücker/Jahn IZA DP 2009)
- Folglich ergeben sich keine Änderung der Löhne und der gesamtwirtschaftlichen Arbeitslosenquote bei einem Arbeitsangebotsschock und konstanter Struktur des Arbeitsangebots
- Arbeitsmarktwirkungen können sich aber durch Veränderungen in der Struktur des Arbeitsangebots ergeben

Verhältnis Kapital zu Output und Erwerbspersonen in Westdeutschland, 1960-2009



Quellen: Statistisches Bundesamt, OECD, eigene Berechnungen.

Risiko der Unterbeschäftigung bleibt bestehen

- Wenn sich der Kapitalstock an den Rückgang des Arbeitsangebots genauso wie an den Zuwachs anpasst, wird es folglich nicht zu einer „Fachkräftelücke“ kommen, gesamtwirtschaftlich können Löhne und Arbeitslosenquote konstant bleiben
- Allerdings können Veränderungen in der Struktur des Arbeitsangebots zu einer neuen Verteilung der Löhne und Arbeitslosigkeitsrisiken zwischen den Gruppen und einem Rückgang der Arbeitslosenquote führen
- Aber: Höhere Belastungen des Faktors Arbeit können auch zu höherer Arbeitslosigkeit führen

Können wir die Folgen quantifizieren?

- Die Folgen des Rückgang des EPP sind bisher nicht ausreichend erforscht
- Die Einflussfaktoren und Interaktionen sind vielfältig:
 - Veränderungen in der Struktur des Arbeitsangebots
 - Anpassung der Kapitalmärkte
 - Anpassung des privaten und staatlichen Konsums
 - Anpassung der Gütermärkte
 - Internationaler Handel und Kapitalmobilität
- Modellrechnungen im Rahmen des IAB-INFORGE Modells lassen Rückgang der Unterbeschäftigung erwarten (Fuchs/Zika IAB KB 12/2010)

Eine Simulation des Rückgangs des EPP

- Vorstellungen einiger Szenarien auf Grundlage der Schätzung eines gesamtwirtschaftlichen Modells für Deutschland (Brücker/Jahn ScJE 2011)
- Ableitung der Arbeitsnachfrage aus einer Produktionsfunktion, die 64 Typen von Arbeit unterscheidet, die imperfekte Substitute sind
 - 4 Qualifikationsgruppen
 - 8 Berufserfahrungsgruppen
 - In- und Ausländer
- Berücksichtigung von Lohnrigiditäten und Arbeitslosigkeit durch Schätzung einer Lohnsetzungskurve
- Berücksichtigung der Anpassung des Kapitalstocks

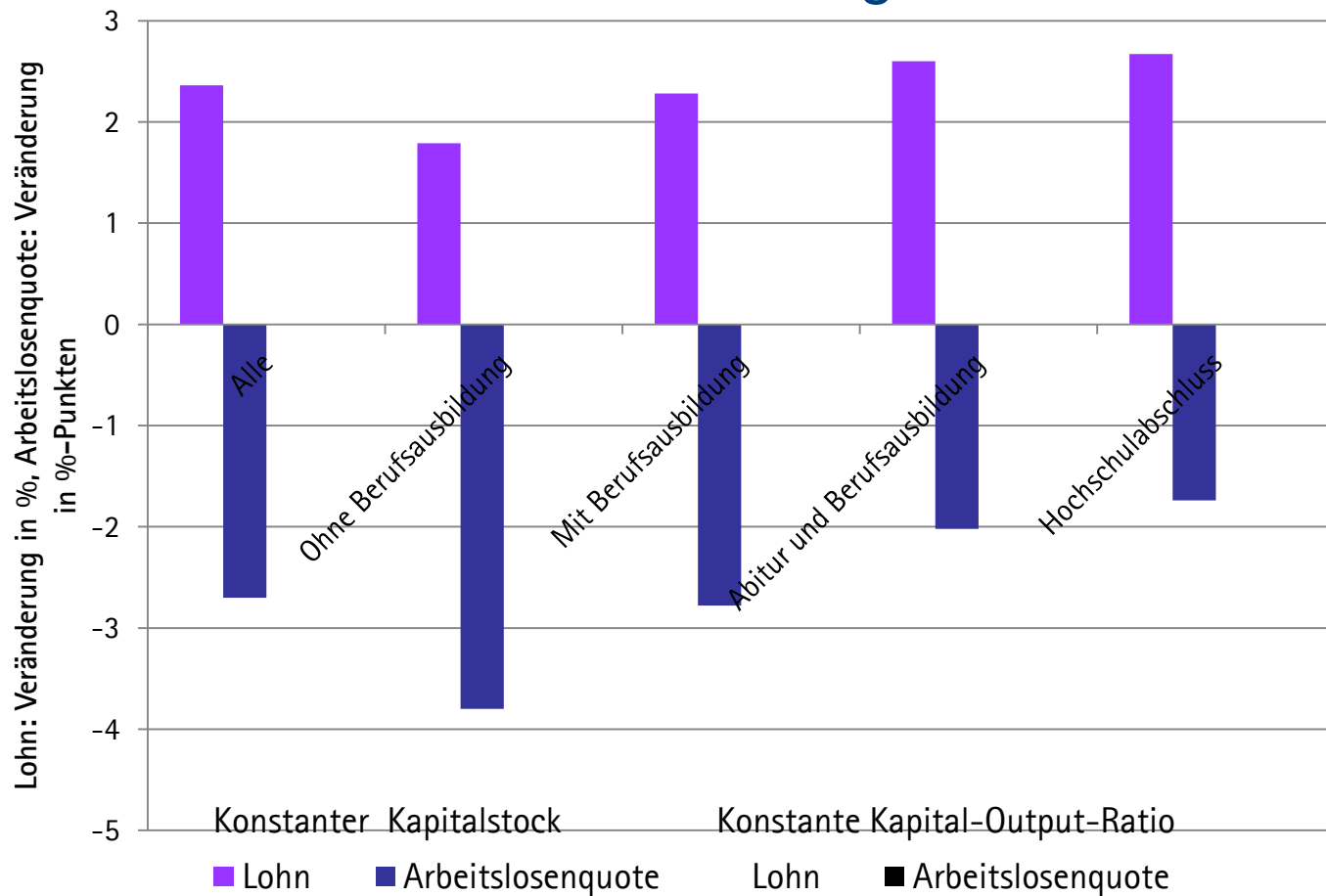
Vier Szenarien:

Rückgang des EPP um 10 Prozent (~ Rückgang bis 2025)

1. Keine Veränderung der Struktur des Arbeitsangebots und keine Anpassung des Kapitalstocks
2. Keine Veränderung in der Struktur des Arbeitsangebots und vollständige Anpassung des Kapitalstocks (konstantes Verhältnis Kapital zu Output)
3. Veränderung der Qualifikations- und Altersstruktur des Arbeitsangebots (Verdopplung des Anteils Hochqualifizierter) und keine Anpassung des Kapitalstocks
4. Veränderung der Qualifikations- und Altersstruktur des Arbeitsangebots (Verdopplung des Anteils Hochqualifizierter) und vollständige Anpassung des Kapitalstocks

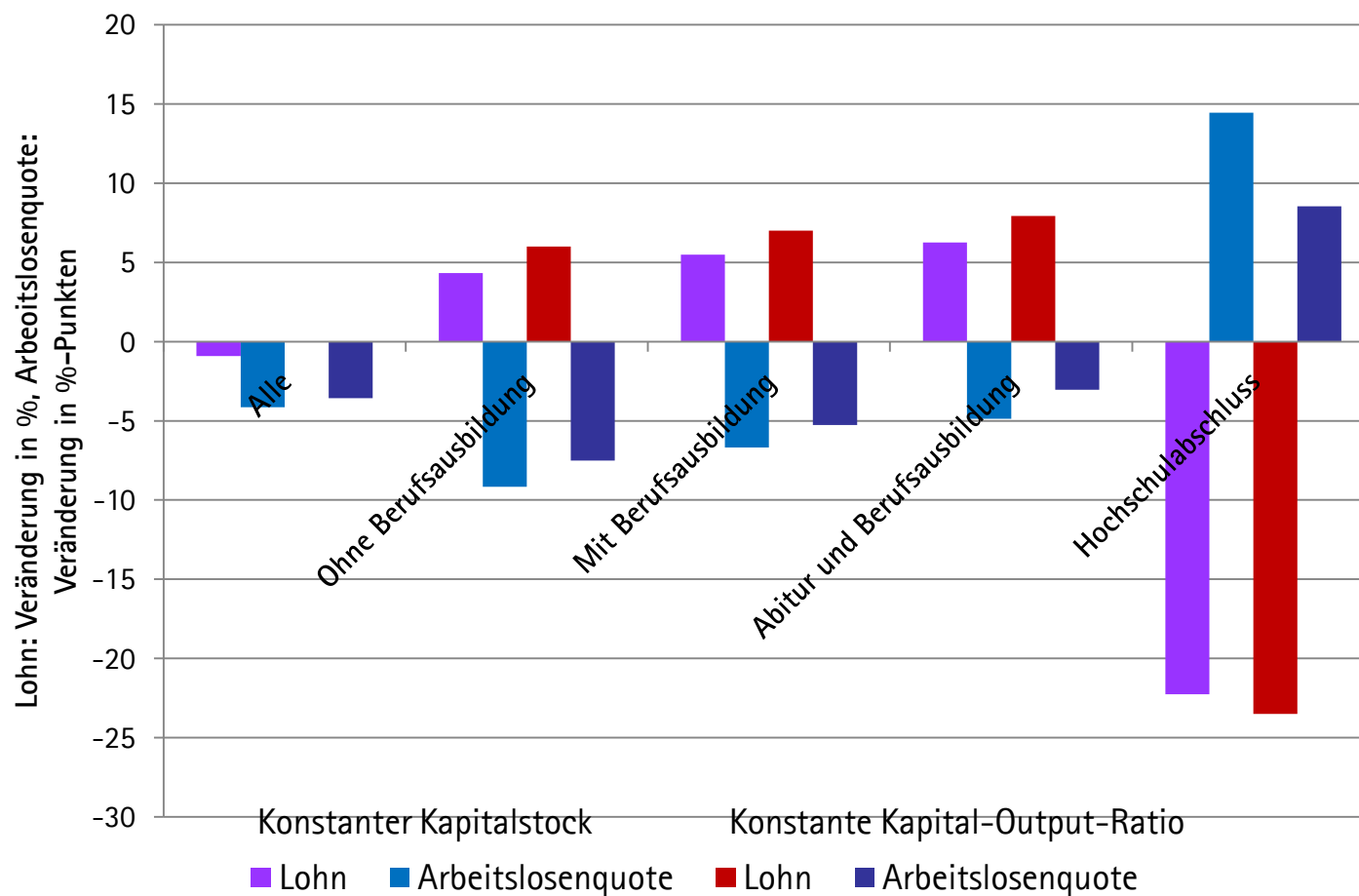
Alle Szenarien werden in Veränderungen zum Basisszenario dargestellt.

Simulation des Rückgangs des EPP um 10%: Konstante Struktur des Arbeitsangebots



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des Modells von Brücker/Jahn (ScJE 2010).

Simulation des Rückgangs des EPP um 10%: Veränderte Qualifikations- und Altersstruktur des EPP



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des Modells von Brücker/Jahn (ScJE 2011).

Schlussfolgerung

- Der Rückgang des EPP wirkt sich auf Löhne und Beschäftigung aus, wenn
 - sich die Qualifikations- und Altersstruktur der Erwerbspersonen ändert
 - sich der Kapitalstock nicht vollständig anpasst
 - sie die Entwicklung der Arbeitsproduktivität beeinflusst
 - sich eine Veränderung der Reservationslöhne und der Verhandlungsposition der Arbeitnehmer ergibt
- Ein Rückgang der Arbeitslosenquote und ein persistenter Fachkräftemangel sind also nicht zwingend.
- Keinesfalls darf der Rückgang des EPP 1:1 als „Fachkräftelücke“ interpretiert werden

Warum brauchen wir mehr Fachkräfte?

- Mit dem Rückgang des EPP wird der Altersdurchschnitt der Erwerbspersonen deutlich steigen, so dass die Produktivität fallen kann wenn die Altersgruppen imperfekte Substitute sind
- Möglicherweise fällt die Rate des technischen Fortschritts mit der Alterung der Erwerbspersonen
- Auf jeden Fall steigt das Verhältnis von Nicht-Erwerbstätigen zu Erwerbstätigen dramatisch an
- Daraus ergeben sich Probleme für die Finanzierung der Sozialversicherungssysteme, insbesondere der Renten-, Pflege- und Krankenversicherungen

Auswirkungen auf den Sozialstaat

- Der Rückgang des EPP und die schrumpfende Bevölkerung erhöht das Finanzierungssaldo der Sozialversicherungssysteme und öffentlichen Haushalte
- Die Zuwanderung von jüngeren Erwerbspersonen kann deshalb erhebliche Beiträge zur Finanzierung der öffentlichen Haushalte und der Sozialversicherungen leisten
- Je höher die Qualifikation, desto höher die Nettobeiträge
- Diese Beiträge steigen durch den demographischen Wandel



Fazit

Wir brauchen eine nachhaltige Entwicklung des Erwerbsspersonenpotenzials, um die Verteilungslasten des demographischen Wandels zu begrenzen und die Finanzierung der Sozialversicherungssysteme zu sichern.

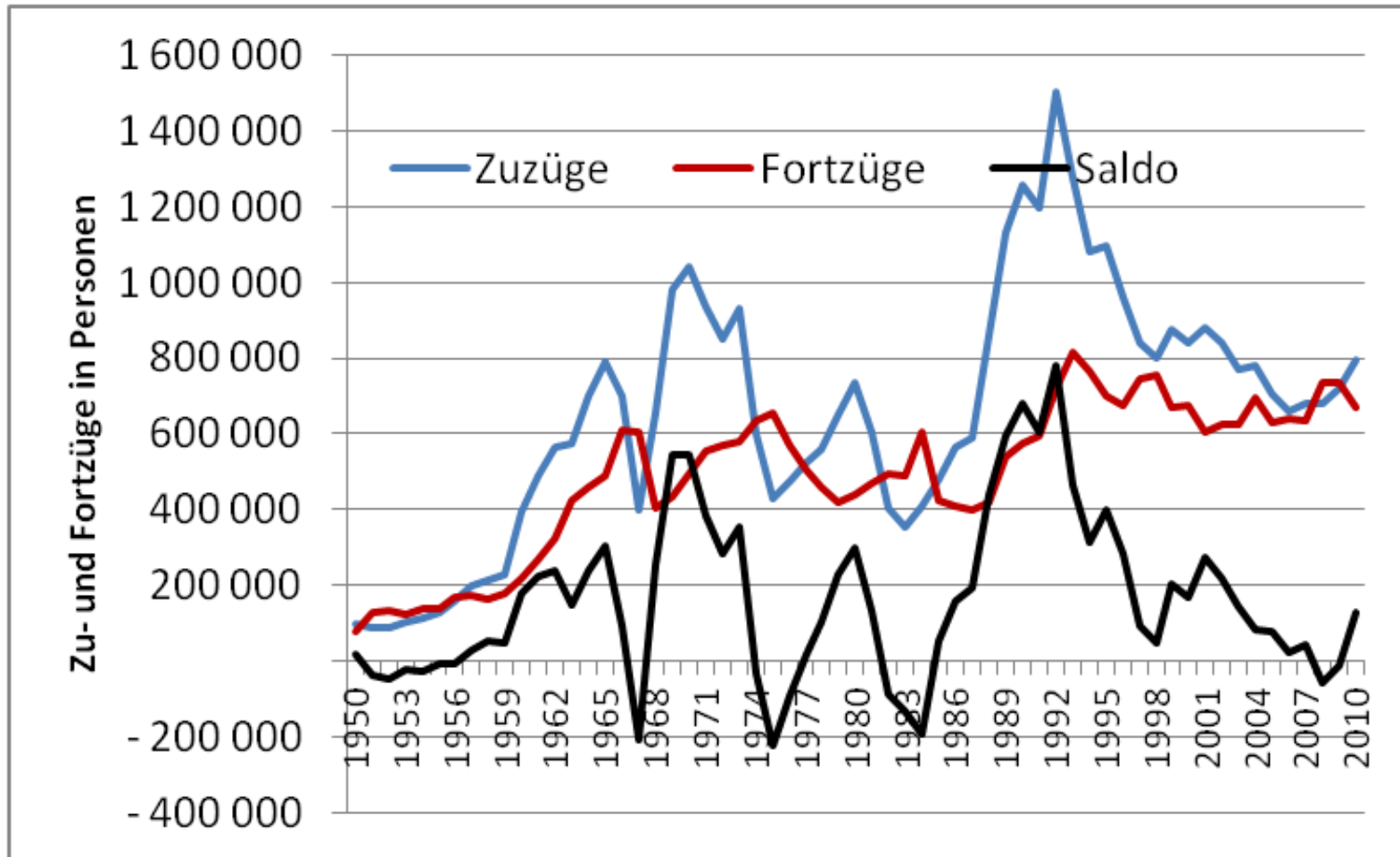
Das wird ohne Migration nicht gehen.

MIGRATION

Die Wanderungsbilanz in Deutschland

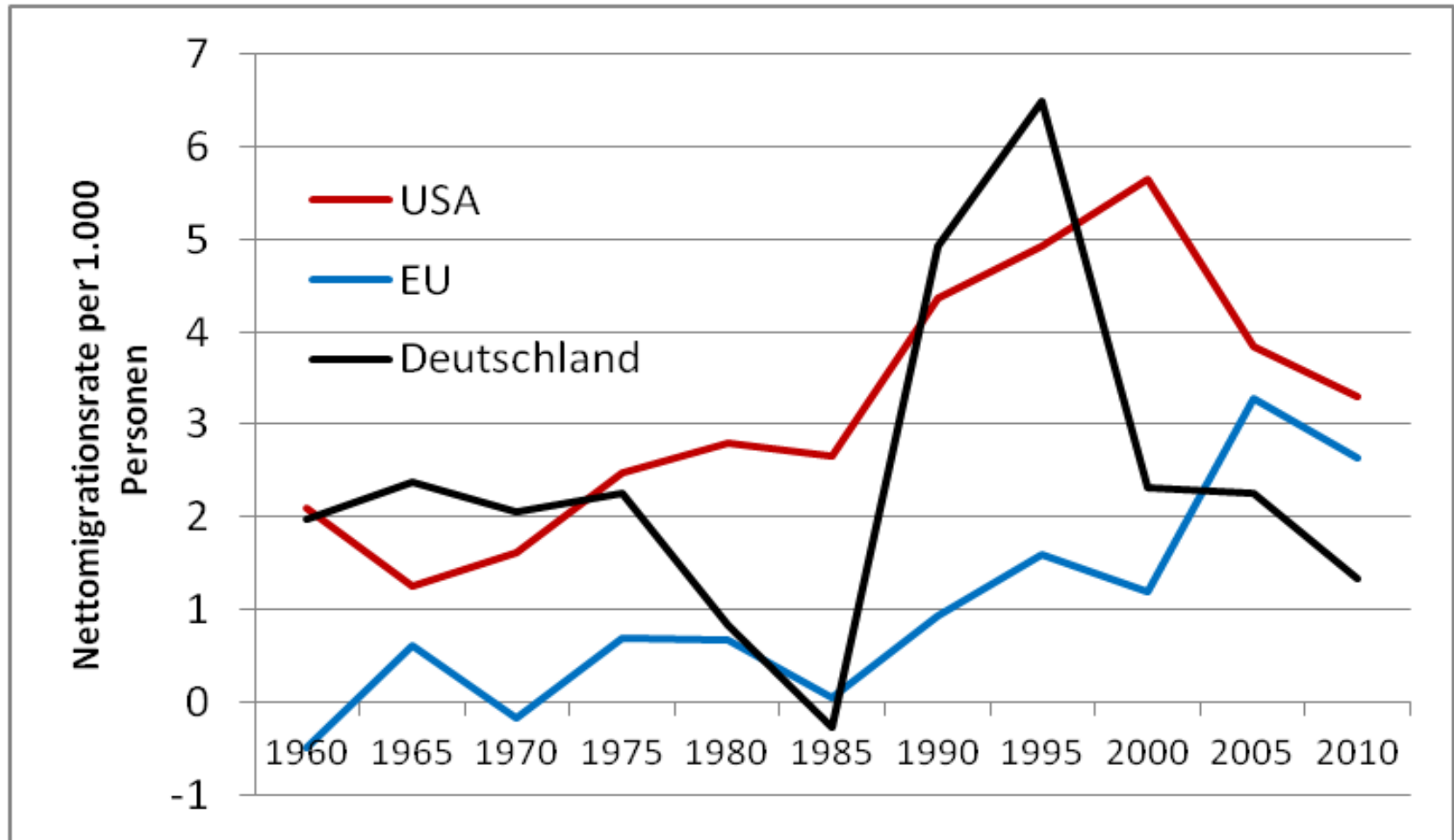
- In Deutschland ist die Nettozuwanderung von mehr als 200.000 Personen p.a. im historischen Durchschnitt auf 90.000 Personen p.a. in den Jahren 2000-2010 gesunken
 - 2008-09 wurde ein negatives Wanderungssaldo erreicht
 - 2010 betrug das Wanderungssaldo 127.000 Personen
- 47 Prozent der Nettozuwanderung entfällt auf die EU-27, 41 Prozent auf die neuen Mitgliedsstaaten der EU (EU-10)
- Mit dem Ende der Zuwanderung von Spätaussiedlern verzeichnet Deutschland eine Nettoauswanderung von 25.000 - 45.000 deutschen Staatsbürgern p.a.

Zu- und Fortzüge nach bzw. aus Deutschland, 1950-2010



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Nettomigrationsraten im internationalen Vergleich, 1960-2010



Quelle: World Bank, World Development Indicators, eigene Berechnungen.

Exkurs: Effekte der Arbeitnehmerfreizügigkeit

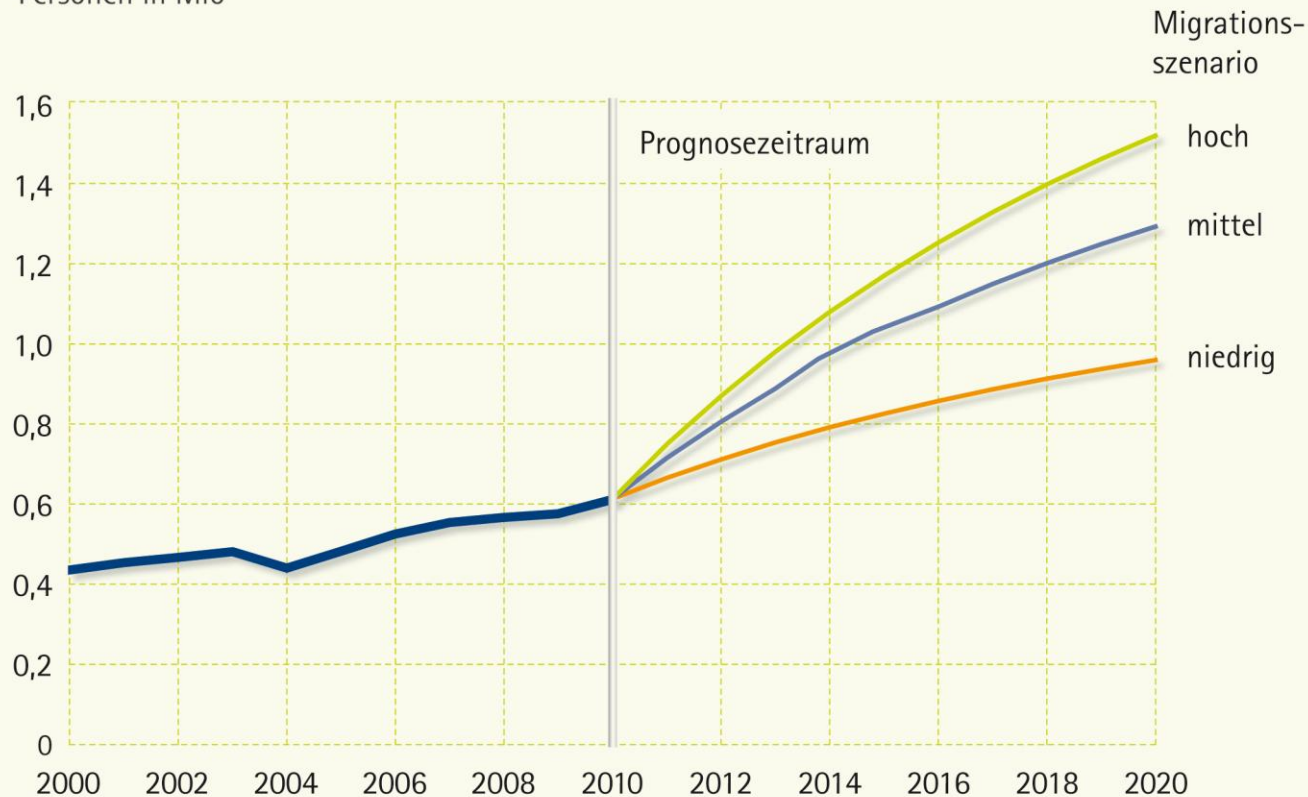
- DE hat gemeinsam mit AT als letztes Land zum 1. Mai 2011 die Arbeitnehmerfreizügigkeit für acht neue Mitgliedsstaaten aus Mittel- und Osteuropa eingeführt
- Von Jahresende 2003 bis Jahresende 2010 sind 210.000 Personen p.a. aus den EU-8 in die EU-15 gewandert (knapp 1,5 Millionen Personen)
- Umlenkung nach GB und IRL: Vor der Osterweiterung absorbierten DE und AT 70 Prozent der Migrationsströme, seit der Osterweiterung GB und IRL 80 Prozent
- Durch die Umlenkungseffekte kann nur eine Prognose für die EU-15, nicht für einzelne Mitgliedsstaaten gemacht werden

Prognosen

- Für die EU-15 wird eine anfängliche Nettozuwanderung von 250.000 Personen p.a. erwartet, bis 2020 ein Anstieg der ausländischen Bevölkerung aus den EU-8 auf 4 Millionen Personen
- Zuwanderungsszenarien für DE:
 - Anteil von 60%: Nettozuwanderung von 140.000 p.a.
 - Anteil von 45%: Nettozuwanderung von 100.000 p.a.
 - Anteil von 25%: Nettozuwanderung von 58.000 p.a.
- Vergleichsweise hohes Qualifikationsniveau der Zuwanderer
- Aber: Zuwanderung aus den EU-8 wird zu gering sein, um langfristig den Rückgang des EPP spürbar zu bremsen

Projektionen und Szenarien: Migranten aus den EU-8-Ländern in Deutschland, Bestandsentwicklung 2000 bis 2020

Personen in Mio



Zu den Annahmen der Projektion und den Szenarien vgl. IAB-Kurzbericht 10/2011.

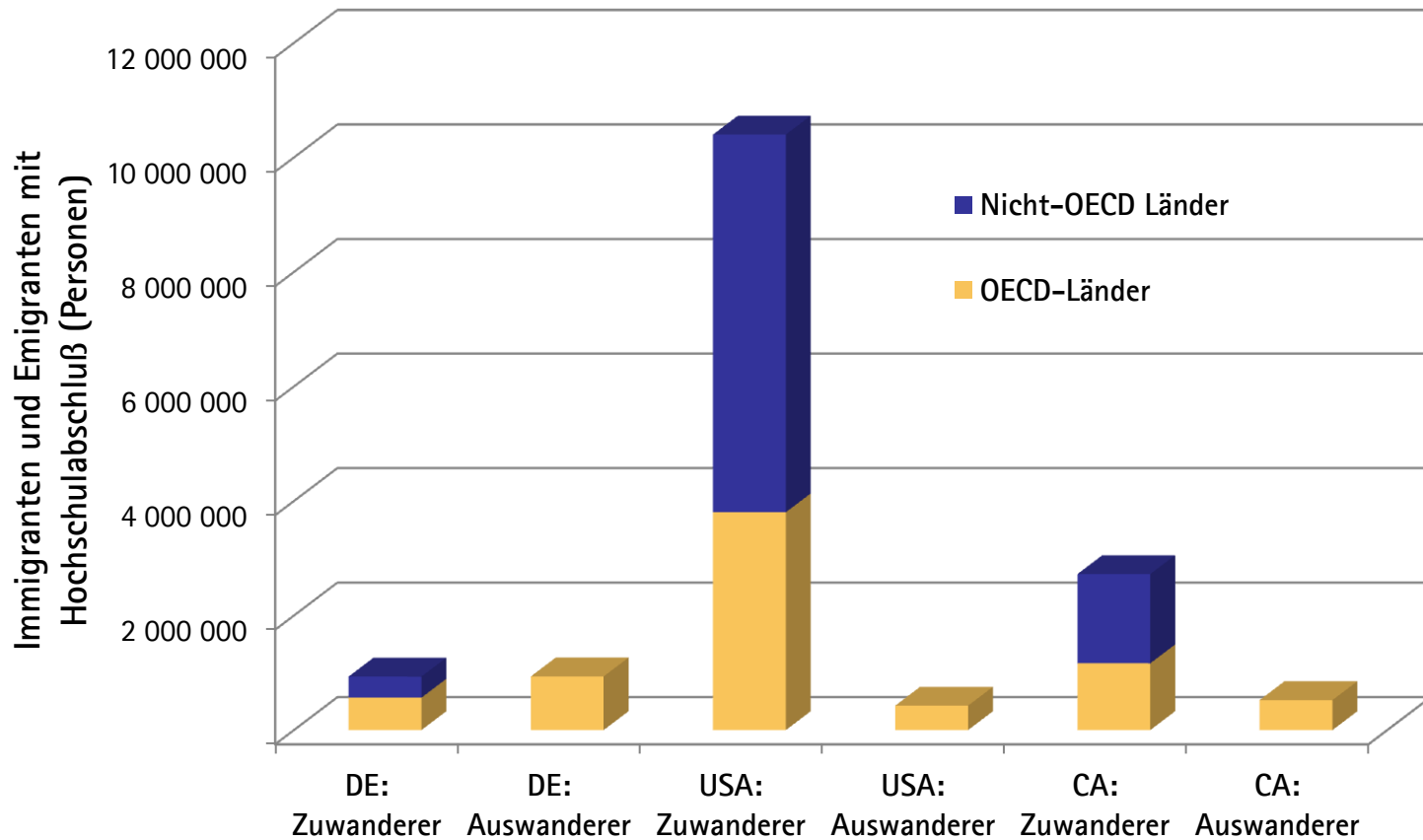
Quellen: Eigene Berechnungen.

© IAB

Leidet Deutschland unter einem „Brain Drain“?

- Im Zensusjahr 2000/01 lebten 937.000 Deutsche mit Hochschulabschluss in anderen OECD Staaten, aber nur 566.000 Ausländer mit Hochschulabschluss aus OECD Staaten in Deutschland (Brücker et al. OUP 2011)
- Dieses Defizit von 370.000 Personen konnte durch Ausländer mit Hochschulabschluss aus Nicht-OECD Staaten 2000/01 gerade ausgeglichen werden
- 2010 dürften 1,2 Millionen Deutschen mit Hochschulabschluss, die in anderen OECD Staaten leben, 900.000 Ausländer mit Hochschulabschluss, die in Deutschland leben, gegenüberstehen

Immigranten und Emigranten mit Hochschulabschluss, 2000/01



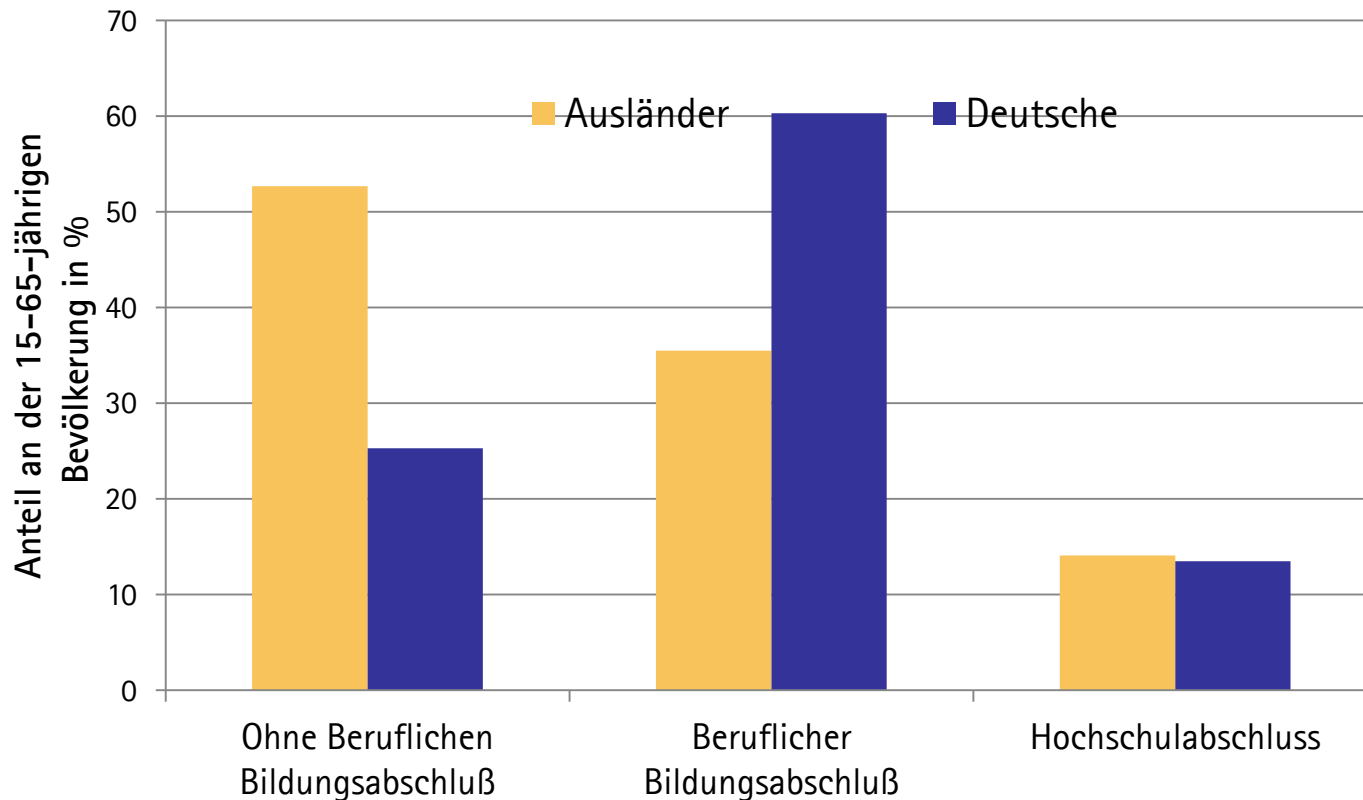
Quelle: Marfouk/Docquier (2010); eigene Berechnungen.

Das Qualifikationsgefälle ist hoch ...

- Der Anteil der Personen ohne beruflichen Bildungsabschluss ist in der ausländischen Bevölkerung im Alter von 15-65 Jahren rund doppelt so hoch wie in der deutschen Bevölkerung
- Der Anteil der Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung ist mit rund 35 Prozent deutlich geringer als in der deutschen Bevölkerung (60 Prozent)
- Allerdings ist der Anteil der Bevölkerung mit Hochschulabschluss mit rund 15 Prozent genauso hoch wie in der deutschen Bevölkerung
 - Quelle: Mikrozensus (2010).

Bildungsabschlüsse von Ausländern und Deutschen, 2009

Anteile an der 15-65-jährigen Bevölkerung in Prozent

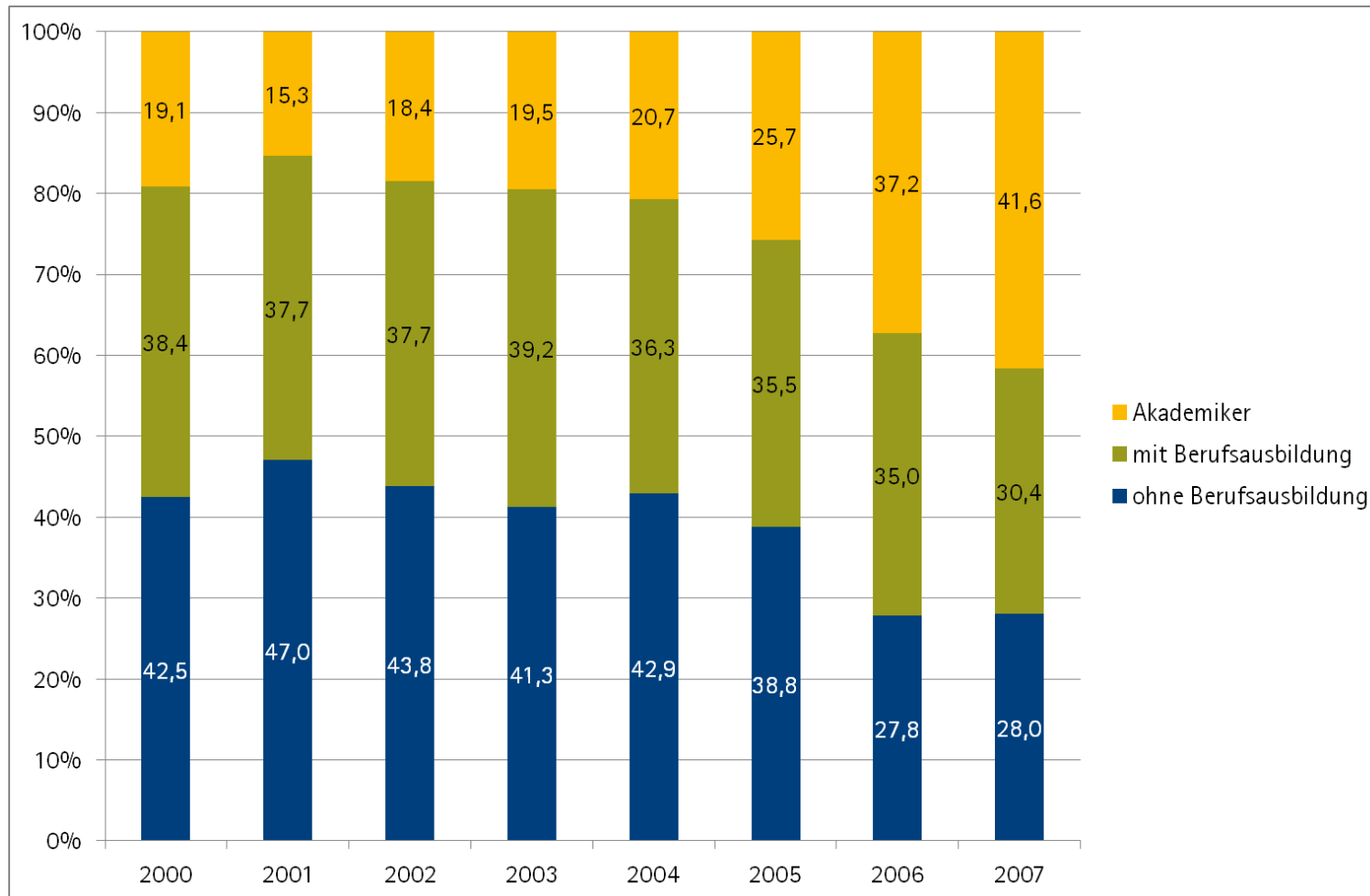


Quelle: Mikrozensus 2010; eigene Berechnungen.

... aber die Qualifikation von Ausländern und der Bevölkerung mit Migrationshintergrund steigt

- Der Anteil der Erwerbspersonen ohne abgeschlossene Berufsausbildung hat sich in der ausländischen Bevölkerung von 1980 bis 2008 halbiert
- Der Anteil der Hochschulabsolventen in der ausländischen Bevölkerung hat sich von 1980 bis 2008 verdoppelt
- Jüngere Erhebungen des Mikrozensus sprechen dafür, dass der Anteil der Hochschulabsolventen unter den Neuzuwanderern dramatisch angestiegen ist (Wapler 2011)
- Nach den Erhebungen des SOEP steigt die Sprachkompetenz der Bevölkerung mit Migrationshintergrund kontinuierlich an (Yaman 2010)

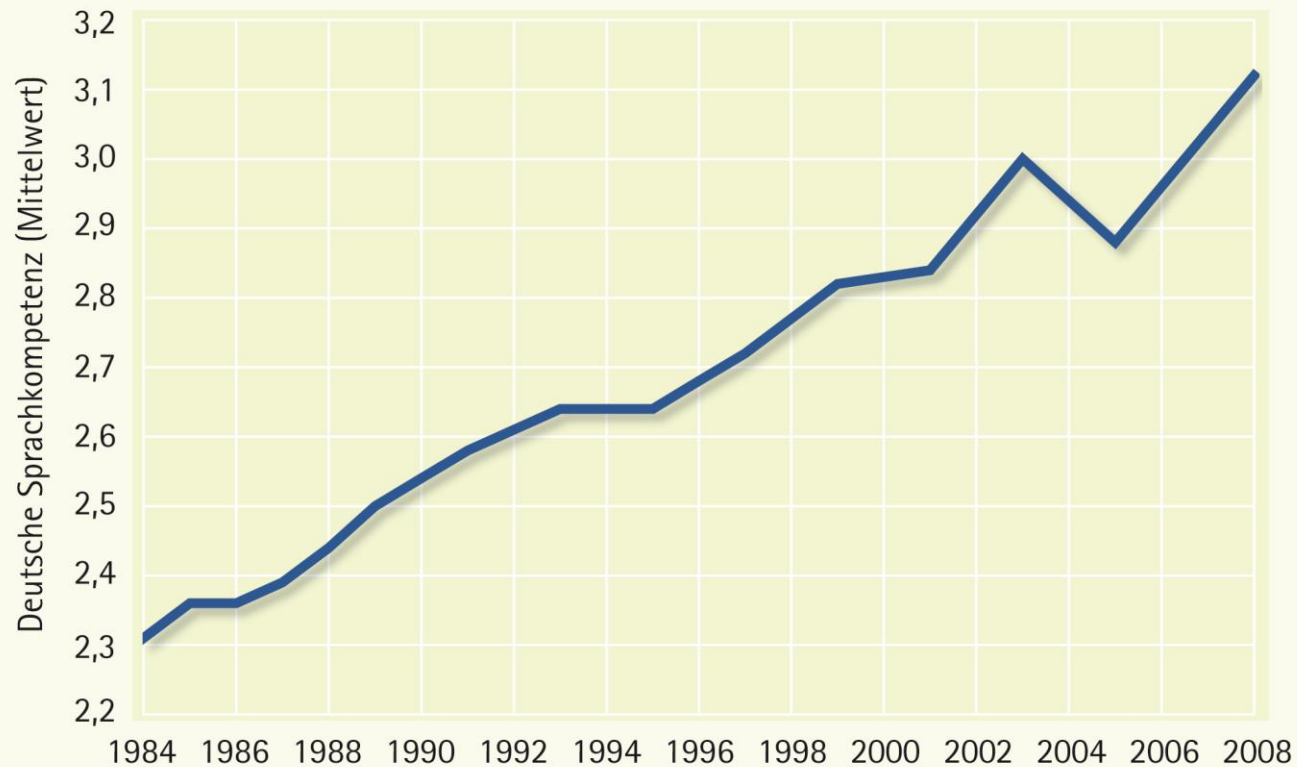
Bildungsabschluss im Einwanderungsjahr, 2000-2007



Quelle: Wapler (2011) auf Grundlage Mikrozensus 2008; Scientific Use File.

Deutschkenntnisse von Personen in Einwandererhaushalten

1984 bis 2008, Selbsteinschätzung der Befragten auf einer Werteskala von 0 (gar keine Deutschkenntnisse) bis 4 (sehr gutes Deutsch)



Quelle: SOEP, Interpolationen für die Jahre 1988, 1990, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2006.

Zwischenfazit

- Die Nettozuwanderung ist in Deutschland seit 2000 zu gering um den Rückgang des EPP zu bremsen
- Deutschland verliert (sehr wahrscheinlich) mehr Hochschulabsolventen an das Ausland als aus dem Ausland nach Deutschland wandern
- Die Qualifikationsstruktur der Bevölkerung mit Migrationshintergrund ist geringer als die der Einheimischen, aber die Qualifikation steigt kontinuierlich
- Dies ist auch auf Neuausrichtung der Struktur der Herkunftsländer in Richtung Ost- und Mitteleuropa zurückzuführen

Warum versucht die Einwanderungspolitik den Arbeitsmarkt gegen Zuwanderung zu schützen?

„Der Staat ist verpflichtet, seine Bürgerinnen und Bürger zu schützen, er ist verpflichtet zu verhindern, dass Familienväter und Frauen arbeitslos werden, weil Fremdarbeiter zu niedrigen Löhnen ihnen die Arbeitsplätze wegnehmen.“

Oskar Lafontaine in Chemnitz, 4. Juli 2005

„After World War I, laws were passed severely limiting immigration. Only a trickle of immigrants has been admitted since then. ... By keeping labor supply down, immigration policies tends to keep wages high.“

Paul A. Samuelson Economics, 6th edition, New York 1964

Zwei Hypothesen

1. Die Ausweitung des Arbeitsangebots durch Zuwanderung führt zu sinkenden Löhnen.
2. Zuwanderer verdrängen einheimische Arbeitskräfte und erhöhen die Arbeitslosigkeit.

Theoretische Argumente und empirische Evidenz der Arbeitsmarkt- und Migrationsforschung stellen beide Hypothesen in Frage.

Theoretische Argumente

- Zuwanderung führt gesamtwirtschaftlich nur dann zu sinkenden Löhnen und – bei Lohnrigiditäten – zu Arbeitslosigkeit, wenn die Güter- und Kapitalmärkte nicht auf die Ausweitung des Arbeitsangebots reagieren
- Anpassung der Kapitalmärkte: Gewinnmaximierende Unternehmen werden den Kapitalstock anpassen, so dass langfristig das Verhältnis Kapital zu Arbeit konstant bleibt
- Anpassung der Gütermärkte: In offenen Volkswirtschaften führt die Zuwanderung von Arbeit zu einer Veränderung der Produktionsstrukturen und der Handelsströme, aber die Preise auf den Gütermärkten und den Faktormärkten (Löhne, Zins) bleiben konstant

Empirische Evidenz

- Die traditionelle Literatur nutzt die regionale Varianz des Ausländeranteils um die Lohn- und Beschäftigungseffekte zu identifizieren
 - Card (ILRR 1991), Pischke/Velling (Revstat 1997), Dustmann et al. (EJ 2005)
- Diese Literatur findet nur geringe Lohn- und Beschäftigungseffekte wenn überhaupt
 - Zuwanderung von 1% der Erwerbspersonen senkt die Löhne um weniger als 0,1% und erhöht die Arbeitslosenquote um weniger als 0,1 %-Punkte Longhi et al. (2005, 2006, 2009)
- Kritik: Endogenität des Ausländeranteils und regionale Spillover-Effekte verzerren Ergebnisse Borjas (QJE 2003)

Neue Schätzstrategien

- Nutzen Varianz des Ausländeranteils über Qualifikations- und Berufserfahrungsgruppen um Lohn- und Beschäftigungseffekte zu identifizieren
 - Borjas (QJE 2003), Ottaviano/Peri (NBER 2005), Brücker/Jahn (ScJE 2011)
- Die Ergebnisse fallen unterschiedlich aus, je nachdem ob berücksichtigt wird, dass (i) Inländer und Ausländer unvollkommen im Arbeitsmarkt konkurrieren, und (ii) die Anpassung des Kapitalstocks berücksichtigt wird
 - Höhere Effekte: -0.3-0.4 Borjas (QJE 2003), Aydemir/Borjas (JEEA 2006)
 - Niedrigere Effekte: -0.1 Ottaviano/Peri (2006/08); D'Amuri et al. (EER 2010); Manacoda et al. (2006)

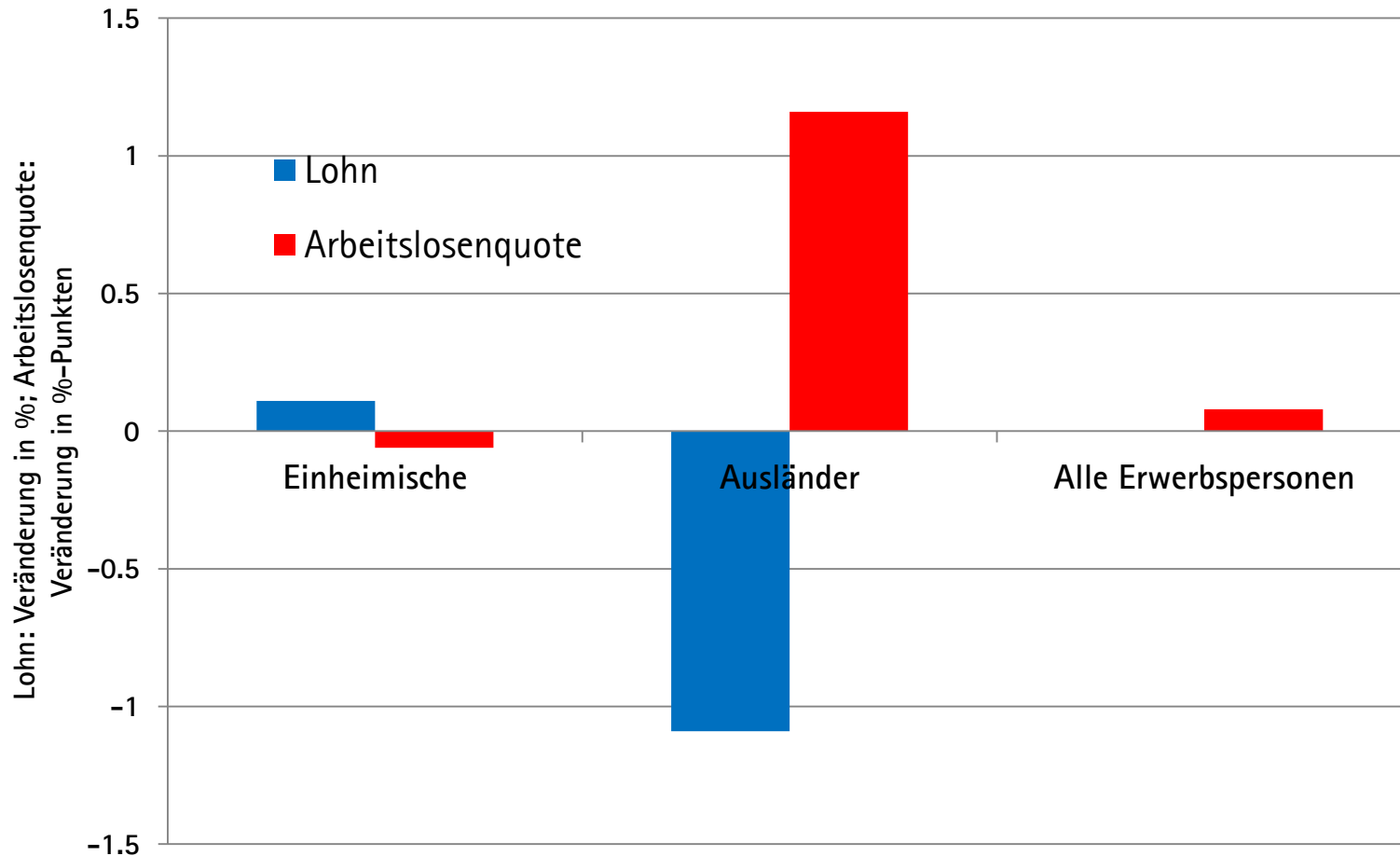
Ergebnisse für Deutschland

- Simulation der Lohn- und Beschäftigungseffekte in einem Modell indem Arbeitskräfte mit unterschiedlicher Qualifikation, Berufserfahrung und In- und Ausländer imperfekte Substitute sind
- Berücksichtigung der Anpassung des Kapitalstocks
- Berücksichtigung unvollkommener Arbeitsmärkte und Arbeitslosigkeit durch Schätzung von Lohnrigiditäten in Form einer „Lohnsetzungskurve“
 - Brücker/Jahn (ScJE 2011)

Eine Schätzung für Deutschland

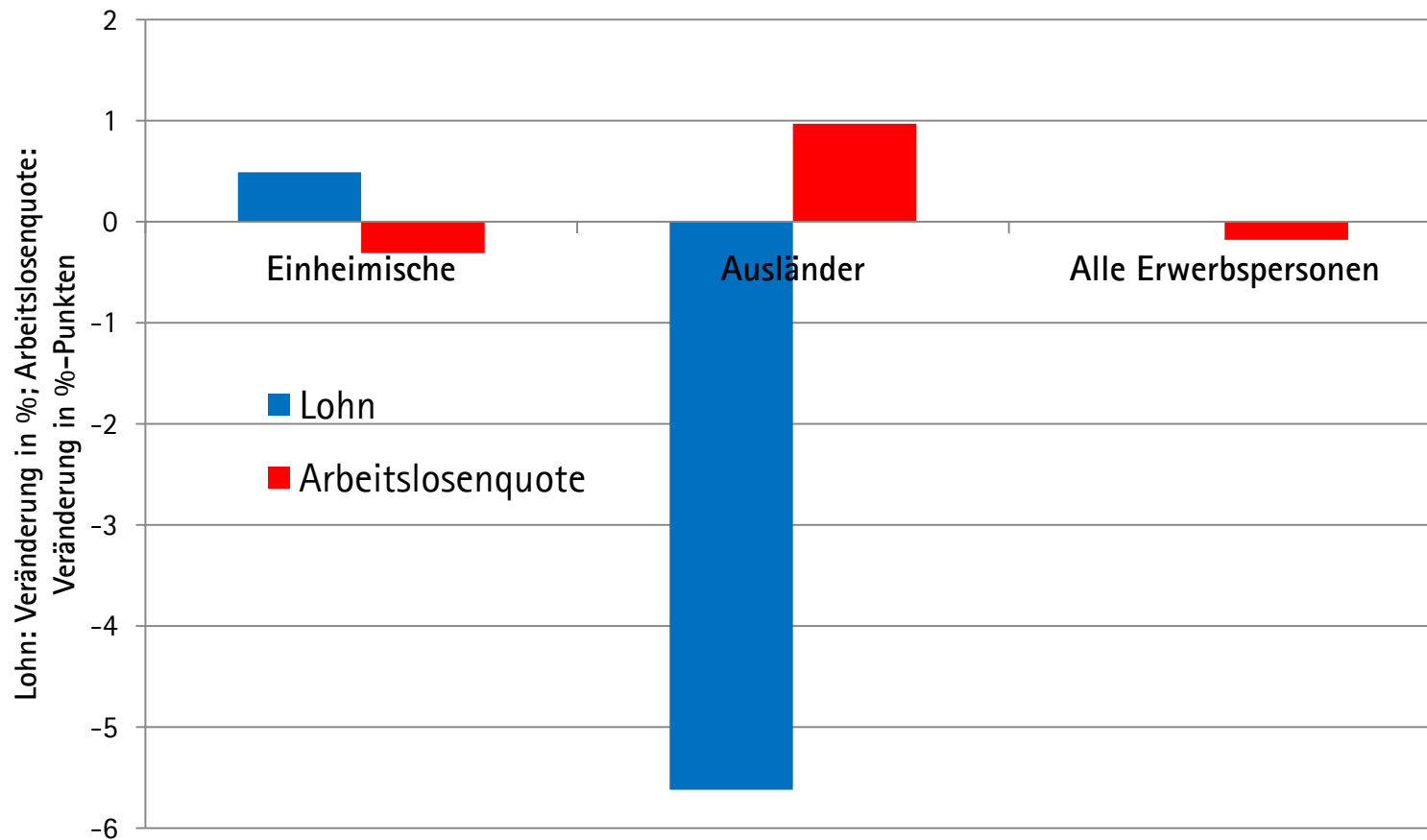
- Simulation der Lohn- und Beschäftigungseffekte in einem Modell indem Arbeitskräfte mit unterschiedlicher Qualifikation, Berufserfahrung und In- und Ausländer imperfekte Substitute sind
- Berücksichtigung der Anpassung des Kapitalstocks
- Berücksichtigung unvollkommener Arbeitsmärkte und Arbeitslosigkeit durch Schätzung von Lohnrigiditäten in Form einer „Lohnsetzungskurve“
 - Quelle: Brücker/Jahn (ScJE 2011)

Zuwanderung von 1% der Erwerbspersonen gegebene Qualifikations- und Altersstruktur der Ausländer in DE



Quelle: Brücker/Jahn (2011), eigene Berechnungen.

Zuwanderung von 1% der Erwerbsspersonen Konstante Altersstruktur, Hochschulabsolventen



Quelle: Brücker/Jahn (2011), eigene Berechnungen.

Andere Effekte

- Zuwanderung und Diversität können die Rate des technischen Fortschritts und damit die Wachstumsrate dauerhaft erhöhen
- Senkung der Preise für bestimmte Konsumgüter
 - Gesundheitsdienstleistungen
 - Haushaltsdienstleistungen
 - Gastronomie etc.

Nettogewinne für den Sozialstaat

- Eckpunkte der fiskalischen Bilanz:
 - Migranten zahlen geringere Steuern als Einheimische
 - Migranten sind häufiger arbeitslos und beziehen deshalb im stärkeren Umfang Leistungen nach dem SGB II und SGB III
 - Die Bildungsausgaben für Neuzuwanderer, aber auch hier geborene Kinder von Migranten sind geringer
 - Nettobeiträge für die Rentenversicherungssysteme durch günstige Altersstruktur und kurze Beitragszahlungsperioden
 - Erträge von 2.000 Euro je Zuwanderer bei gegebener sozioökonomischer Struktur Bonin (IZA DP 2006)

Fazit

- Theoretische Argumente und empirische Evidenz zeigen, dass die Lohn- und Beschäftigungseffekte der Migration gering sind
- Jüngere Erkenntnisse deuten darauf hin, dass die einheimischen Arbeitskräfte gewinnen und die im Land lebenden Ausländer verlieren
- Gesamtwirtschaftlich ergeben sich positive Niveaueffekte für das Bruttoinlandsprodukt, die Faktoreinkommen der einheimischen Bevölkerung steigen
- Hohe Gewinne für den Sozialstaat

Schadet Migration den Herkunftsländern?

- Die traditionelle „Brain Drain“-Literatur erwartet Verluste für die Herkunftsländer bei qualifizierter Migration
- Die neue „Brain Drain“-Literatur erwartet ambivalente Effekte, weil die Option zur Migration die Erträge individueller Humankapitalinvestitionen erhöht, so dass die Humankapitalausstattung in den Sendeländern steigt
- Temporäre und zirkuläre Migration sowie Rücküberweisungen können zu Wohlfahrtsgewinnen in den Sendeländern führen

HANDLUNGSOPTIONEN

Ziele

- Nachhaltige Entwicklung eines qualifizierten Erwerbsspersonenpotenzials durch Zuwanderung
- Erhöhung der Nettozuwanderung auf 200.000 bis 300.000 Personen p.a.
 - Dies setzt einen Anstieg der Bruttozuwanderung von 0,5 bis 0,7 Mill. auf gut 1 Millionen Personen voraus
- Verbesserung der Qualifikationsstruktur der Zuwanderer, d.h. eine Veränderung des „Qualifikationsmix“
- Frage: Brauchen wir auch gering qualifizierte Zuwanderer?
- Verbesserung der Integration der Zuwanderer in Arbeitsmarkt, Bildungssystem und Gesellschaft

Die bisherigen Steuerungsmechanismen

- Hochqualifizierte mit Daueraufenthaltsrecht
 - 19 AufenthG (Einkommengrenze von rd. 66.000 Euro, sowie Wissenschaftler, Spitzensportler etc.)
 - 169 Fälle 2009
- Temporäres Aufenthaltsrecht für qualifizierte Arbeitskräfte
 - 18 AufenthG (diverse Kanäle, in der Regel mit Vorrangprüfung durch die BA)
 - 25.053 Fälle 2009
 - davon mit Qualifikationsanforderungen: 16.648
 - davon ohne Qualifikationsanforderungen: 8.405

Konzepte der Steuerung der Zuwanderung

- Angebotsorientierte Steuerung
 - Steuerung der Zuwanderung nach Humankapitalkriterien
 - Beispiel: Punktesysteme in CA und AUS
 - Bildung, Beruf, Berufserfahrung, Sprachkompetenz, Alter, Erfahrungen im Einwanderungsland, Kompetenzen des Partners
- Nachfrageorientierte Steuerung
 - Beispiel: H1B Visa Programm in den USA
 - Arbeitsmarktzugang auf Antrag von Unternehmen
 - Arbeitsmarkttest (z.B. Vorrangprüfung)
- Konvergenz der Systeme durch Integration von Nachfragekriterien in Punktesysteme

Option I: Punktesystem

- Punktesysteme begründen in der Regel ein Daueraufenthaltsrechts und schließen an temporäre Aufenthaltsregelungen an (CA, AUS)
- Zugang über Daueraufenthaltsrecht: Hochschulabschluss und sehr hohes Einkommen (wie bisher)
- Temporäres Aufenthaltsrecht (3 Jahre) mit anschließendem Daueraufenthaltsrecht
 - Punkte für Bildung, Beruf, Berufserfahrung, Sprachkompetenz
 - Keine Vorrangprüfung
- Weitere temporäre Zugangsmöglichkeiten für Studenten und Facharbeiter/innen nach Vorrangprüfung

Option II: Weiterentwicklung des Zuwanderungsrechts

- Daueraufenthaltsrecht: Hochschulabschluss und sehr hohes Einkommen (66,000 Euro)
- Temporäres Aufenthaltsrecht (3 Jahre) mit anschließendem Daueraufenthaltsrecht
 - Hochschulabsolventen mit 40.000 Euro Jahreseinkommen
 - Positivliste der Berufe für qualifizierte Fachkräfte ohne Hochschulabschluss
 - Keine Vorrangprüfung, aber Tariflohn
- Temporäre Aufenthaltsrechte für Studenten und andere Facharbeiter/innen nach Vorrangprüfung

EU Blue Card

- Gewährung eines temporären Aufenthalts- und Arbeitsrechts, das in ein Daueraufenthaltsrecht umgewandelt werden kann
- Freie Mobilität im Binnenmarkt nach Übergangsfrist
- Kriterien: Mindestens das 1,5-fache der durchschnittlichen Bruttoverdienste, in spezifischen Berufen das 1,2-fache
- Problem: Das 1,5-fache kann für junge Hochschulabsolventen zu hoch sein, ggf. nach Alter staffeln.

Zuwanderung von Familienangehörigen

- Der freie Zugang von Familienangehörigen ist für die Wanderungsanreize entscheidend
- Gegenwärtig unterliegen Familienangehörige von Hochqualifizierten keiner Vorrangprüfung, aber von Qualifizierten Arbeitskräften
- Es bedarf folglich einer Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Familienangehörige von qualifizierten Arbeitskräften

Monitoring der Einwanderungspolitik

- Nachfrageseite (z.B. Positivliste der Berufe):
 - Verhältnis offener Stellen/Arbeitslose
 - Vakanzzeiten
 - Erwartete Berufsabgänge
 - Problem I: Auch bei hohem Zuwanderungsbedarf können möglicherweise keine Fachkräftelücken nach Berufen identifiziert werden
 - Problem II: Unzureichende Datengrundlagen
- Angebotsseite (z.B. die Allokation von Punkten):
 - Prognose der Arbeitsmarktintegration (AL-Risiko und Lohn)
 - Mikrodaten gestützt (IABS, IEB, SOEP)