

Materialsammlung

Fachkräftebedarf der Wirtschaft

C Ansatzpunkte für Therapien

C11 Migration als Therapie für Fachkräftemangel?

Herbert Brücker – Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und Europäische Integration“

Bei der Migration ist - wie auch bei anderen Maßnahmen die auf eine Anpassung des Arbeitskräfteangebots zielen - zwischen den kurz- und den langfristigen Wirkungen zu unterscheiden. Kurzfristig geht es um die Reduzierung des Phänomens des „Mismatch“, also von Arbeitsmarktfriktionen, bei denen gleichzeitig offene Stellen und Arbeitslosigkeit bestehen. Langfristig geht es darum, das Arbeitsangebot so an die Anforderungen einer Volkswirtschaft anzupassen, dass nachhaltiges Wachstum und eine Erhöhung der Wohlfahrt erreicht werden kann. Zu beidem kann internationale Migration beitragen.

Migration und Mismatch

Fachkräftemangel und Arbeitslosigkeit existieren auf nationaler wie regionaler Ebene in den Arbeitsmärkten gleichzeitig. Der Umfang dieser Friktionen hängt von dem Niveau der Such- und Informationskosten, aber auch von den Kosten räumlicher Mobilität ab. Internationale Migranten wählen in der Regel urbane Regionen mit überdurchschnittlich hohen Löhnen und einer unterdurchschnittlichen Arbeitslosigkeit als Zielregionen. So ist der Anteil der Migranten an der Erwerbsbevölkerung in den süddeutschen Ballungsräumen, dem Rhein-Main-Gebiet und anderen prosperierenden Regionen in Deutschland besonders hoch, während er Berlin im Bundesdurchschnitt und Ostdeutschland weit unter dem Bundesdurchschnitt liegen. Die Konzentration auf die prosperierenden Regionen fällt noch stärker aus, wenn wir nicht die Gesamtzahl der Ausländer, sondern nur die Zuflüsse betrachten.

Die Zuwanderung in Regionen und Arbeitsmarktsegmente mit Nachfrageüberschüssen kann bei Mismatch folglich zur Besetzung von Arbeitsplätzen führen, ohne dass sich zwangsläufig die Zahl der Arbeitssuchenden (bzw. Arbeitslosen) erhöht. Sie kann auch die Nachfrage nach komplementären Arbeitskräften erhöhen. Einkommensniveau und

Beschäftigung steigen in den Zuwanderungsregionen folglich durch Migration, ohne dass es zu negativen Effekten für Beschäftigung und Löhne der einheimischen Arbeitskräfte kommen muss. Das empirisch zu beobachtende Phänomen, dass Zuwanderung nicht oder nur in geringem Umfang zu Lohnsenkungen oder steigender Arbeitslosigkeit in den betroffenen Regionen führt (s. u.), kann deshalb auch auf das Phänomen des Mismatch zurückzuführen sein.

Empirische Untersuchungen zum Zusammenhang zwischen internationaler Migration und Mismatch liegen allerdings m. W. nicht vor. Es gibt zwar zahlreiche Untersuchungen, die das Phänomen des Mismatch empirisch analysieren (z. B. Petrongolo/Pissarides 2001), aber nicht den Einfluss der Migration auf den Mismatch. Es ist fraglich, ob eine derartige Untersuchung auf methodisch gesicherten Grundlagen durchgeführt werden kann.

Fachkräftezuwanderung und kurzfristige Arbeitslosigkeit

In dem Lehrbuchfall einer geschlossenen Volkswirtschaft ohne Friktionen würde die Ausweitung des Arbeitskräfteangebots durch Migration für diejenigen Arbeitskräfte, die durch die Migranten substituiert werden, zu sinkenden Löhnen, bei denjenigen Arbeitskräften, die sich im Produktionsprozess komplementär zu den Migranten verhalten, zu steigenden Löhnen führen. Bei Lohnrigiditäten kann Arbeitslosigkeit entstehen. Arbeitsmarktfriktionen wie Mismatch, aber auch die elastische Nachfrage nach handelbaren Gütern in einer offenen Volkswirtschaft, können allerdings auch bewirken, dass Migration neutral für den Arbeitsmarkt ist. Schließlich kommen Theorien in der Tradition der Neuen Ökonomischen Geographie zu dem Ergebnis, dass durch Migration in den Zuwanderungsregionen Agglomerationsvorteile und steigende Skalenerträge ausgeschöpft werden, sodass dort die Arbeitslosenrate auch sinken kann.

Es ist folglich eine empirische Frage, ob und in welchem Umfang die Zuwanderung von Fachkräften kurzfristig zu sinkenden Löhnen oder steigender Arbeitslosigkeit führt. Zahlreiche ökonometrische Untersuchungen auf regionaler Ebene in Deutschland und Europa kommen zu dem Ergebnis, dass Migration sich entweder neutral auf Arbeitslosigkeit und Löhne in den betroffenen Regionen auswirkt oder allenfalls sehr geringe negative Effekte hat. So ermittelten Longhi et al. (2004, 2005) in einer Meta-Analyse von mehr als 100 Studien, dass im Durchschnitt der Studien die Zuwanderung von einem Prozent (das entspricht 800.000 Personen oder 450.000 Erwerbspersonen in Deutschland) die Löhne um 0,1 Prozent und die Beschäftigung der einheimischen Bevölkerung um 0,024 Prozent reduziert. Die Lohn- und Beschäftigungseffekte liegen damit an der Grenze dessen, was gemessen werden kann. Auch finden viele Studien keine statistisch signifikanten Effekte. Grundsätzlich dürften die Arbeitsmarkteffekte der Zuwanderung umso unproblematischer sein, je qualifizierter die zugewanderten Fachkräfte sind.

Die Methoden der Untersuchung der Lohn- und Beschäftigungseffekte der Migration sind allerdings nach wie vor umstritten. So finden Studien in den USA auf unterschiedlichen methodischen Grundlagen sowohl signifikante negative (Borjas 2003) wie auch signifikant positive (Ottaviano/Peri 2006) Lohn- und Beschäftigungseffekte der Migrati-

on. Das IAB bereitet gemeinsam mit einem Konsortium von international führenden Forschern auf diesem Gebiet eine Studie vor, die versucht in verschiedenen Europäischen Ländern und den USA die Lohn- und Arbeitsmarkteffekte der Migration auf neuen methodischen Grundlagen zu schätzen um neue Erkenntnisse zu dieser zentralen Frage zu gewinnen.

Langfristige Wirkungen der Zuwanderung von Fachkräften

Langfristig dürfte die Zuwanderung von Fachkräften und anderen Arbeitnehmern keine oder nur geringe Effekte für Löhne und Arbeitslosigkeitsrisiken von Einheimischen nach sich ziehen, weil sich Kapitalstock und Produktionsstruktur an die Ausweitung des Arbeitsangebotes anpassen. Dies gilt insbesondere, wenn wir von davon ausgehen, dass Kapital international mobil ist. Unter den Bedingungen des demographischen Wandels hat die Migration aber andere langfristige Folgen für Wirtschaft und Gesellschaft:

- Durch Migration wird das Verhältnis von Erwerbstätigen zu Nichterwerbstätigen beeinflusst. Da die Bevölkerung mit Migrationshintergrund jedoch ebenfalls altert und sich die Fertilitätsraten der ausländischen Bevölkerung der einheimischen Bevölkerung in Deutschland weitgehend angeglichen haben, sind sehr hohe Migrationsraten notwendig, wenn die Altersstruktur der Bevölkerung konstant gehalten werden soll. So errechnete die UN, dass die Bevölkerung in Deutschland um 180 Millionen Personen wachsen müsste, um die Altersstruktur konstant zu halten. Dies ist nicht realistisch.

Allerdings kann durch Zuwanderung ein erheblicher Einfluss auf die demographische Struktur der Bevölkerung in Deutschland genommen werden: Ohne Nettozuwanderung würde der Belastungskoeffizient, hier definiert als das Verhältnis der 0- bis 20-Jährigen und der über 60-Jährigen zu den 20- bis 60-Jährigen, von 0.8 im Jahr 2000 auf 1.38 steigen, bei einer Nettozuwanderung von 135.000 Personen p. a. auf 1.22 und bei einer Nettozuwanderung von 270.000 Personen p. a. auf 1.16 im Jahr 2050 (Brücker et al. 2006). Durch Zuwanderung kann die Alterung der Bevölkerung folglich nicht aufgehalten, aber abgeschwächt werden.

- Die Abschwächung des Alterungsprozesses durch Zuwanderung hat erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen und die Sozialversicherungssysteme. Obwohl die ausländische Bevölkerung sehr viel stärker als die deutsche Bevölkerung von Arbeitslosigkeit betroffen ist, in höherem Umfang soziale Leistungen nach dem SGB II bezieht und niedrigere Steuern als der Durchschnitt der deutschen Bevölkerung bezahlt, entsteht durch Zuwanderung ein Nettogewinn für die öffentlichen Finanzen und die Sozialversicherungssysteme. Dies ist im Wesentlichen auf die zusätzlichen Einzahlungen in die Rentenversicherungssysteme sowie den Umstand, dass sich die Schuldenbelastung der öffentlichen Haushalte und der Sozialversicherungssysteme durch Zuwanderung auf eine größere Zahl von Köpfen verteilt, zurückzuführen. Nach den Berechnungen von Bonin et al. (2000) und Bonin (2002) müsste das Saldo aus öffentlichen Ausgaben und Einnahmen unter Berücksichtigung des demographischen Wandels ohne Zuwanderung um 6 Prozent des BIP gesenkt werden, damit die intertemporale Budgetrestriktion nicht verletzt wird. Bei

einer Nettozuwanderung von 300.000 Personen p. a. würde dieser Betrag um auf 4 Prozent des BIP sinken.

- Unter den Annahmen traditioneller Wachstumsmodelle steigt durch kontinuierliche Zuwanderung das Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Produktion, wobei sich allerdings durch die geringere Kapitalausstattung die Wachstumsrate des BIP pro Kopf in der gesamten Volkswirtschaft sinkt. Allerdings steigt das Pro-Kopf-Einkommen der einheimischen Bevölkerung durch Zuwanderung, so dass sich für die einheimische Bevölkerung ein Wohlfahrtsgewinn ergibt (Brücker et al. 2006). Unter den Annahmen der neuen Wachstumstheorie hängen die Wachstumseffekte der Zuwanderung im Wesentlichen von ihrer Humankapitalausstattung ab, d.h. die langfristige Wachstumsrate steigt mit der Qualifikation der Zuwanderer. Schließlich zeigt das IAB in jüngeren Studien, dass die Produktivität von Regionen und ihre Investitionsrate mit dem Grad kultureller Diversität steigt (IAB-Kurzbericht Nr. 12/2007).
- Insgesamt hängen die Wohlfahrtseffekte der Zuwanderung langfristig aus drei Gründen nicht allein von der Zahl, sondern auch von der Qualifikationsstruktur der Zuwanderer ab: Erstens wird die Arbeitsmarktintegration der Zuwanderer im Wesentlichen durch das Qualifikationsniveau der Zuwanderer bestimmt, d. h. die Arbeitslosenrate der ausländischen Bevölkerung hängt entscheidend von der Qualifikation der Zuwanderer ab. Zweitens steigt die Wachstumsrate der gesamtwirtschaftlichen Produktion und der Produktivität mit der Qualifikation der Zuwanderer. Drittens steigen die fiskalischen Gewinne des Sozialstaats mit der Qualifikation der Zuwanderer. Im Unterschied zur gegenwärtigen Einwanderungspolitik dürften bei einer gezielten Anwerbung von Fachkräften die Gewinne durch Migration deshalb steigen.

Risiken der Migration

Die Arbeitsmarktrisiken der Migration für die einheimische Bevölkerung sind – auch unter Berücksichtigung der Unsicherheit über die Arbeitsmarkteffekte der Migration nach dem gegenwärtigen Forschungsstand – überschaubar. Das größte Risiko der Migration besteht in den Problemen der Integration der Migranten in Arbeitsmarkt und Gesellschaft.

Das Arbeitslosigkeitsrisiko der ausländischen Bevölkerung ist in Deutschland fast doppelt so hoch wie das der einheimischen Bevölkerung, ähnliches gilt für die Abhängigkeit von Hilfeleistungen nach dem SGB II (zur Lage Deutschlands im Europäischen Vergleich siehe Brücker/von Weizsäcker 2007). Verschiedene Studien zeigen, dass Migranten der zweiten und dritten Generation nur geringe Bildungs- und Ausbildungsabschlüsse erreichen, die wiederum ihre Arbeitsmarktchancen verringern.

Dies generiert zahlreiche Probleme für den Arbeitsmarkt und die Arbeitslosen- und Sozialversicherungen, auch wenn die fiskalische Bilanz der Zuwanderung insgesamt positiv ist. Eine langfristige angelegte Zuwanderungspolitik muss deshalb (i) die Qualifikationsstruktur der Zuwanderer erhöhen, und (ii) die Integration der Migranten und von Personen mit Migrationshintergrund in Arbeitsmarkt und Bildungssysteme erheblich verbessern.

Migrationspotenzial

Angesichts des erheblichen Einkommensgefälles zwischen den Ländern mit hohem Pro-Kopf-Einkommen und den Ländern in den Nachbarregionen der EU besteht zwar ein hohes Migrationspotenzial, aber das durchschnittliche Qualifikationsniveau ist in den Herkunftsländern gering. Die ausländische Bevölkerung in Deutschland setzt sich zu knapp 30 Prozent aus Bürgern der EU-27, zu 45 Prozent aus Bürgern aus den Nachbarregionen der EU, und zu 25 Prozent aus Bürgern aus dem Rest der Welt zusammen. Der Anteil insbesondere der EU-15 Bürger schrumpft, während der Anteil aus den Nachbarregionen der EU steigt (Brücker/von Weizsäcker 2007). Dort beträgt das Pro-Kopf-Einkommen zu Kaufkraftparitäten rund ein Fünftel des Pro-Kopf-Einkommens in Deutschland, so dass auch auf lange Sicht erhebliche Migrationsanreize bestehen bleiben. Allerdings beobachten wir auch in diesen Ländern – allerdings auf einem deutlichen niedrigeren Niveau – eine Alterung der Bevölkerung, sodass das Potenzial der jungen Kohorten die eine hohe Wanderungsbereitschaft aufweisen, abnimmt (Brücker 2002).

Die Humankapitalausstattung ist in den einzelnen Herkunftsregionen der Migration sehr unterschiedlich. Die Wanderung von Hochqualifizierten in den OECD-Staaten nimmt beständig zu, das betrifft gleichermaßen die Abwanderung von Deutschen in das Ausland und die Zuwanderung aus der EU-15 und Nordamerika nach Deutschland. Per saldo erzielt Deutschland einen Nettogewinn an qualifizierten Zuwanderern aus den entwickelten Mitgliedstaaten der OECD, allerdings sind die Gesamtzahlen so gering, dass dadurch kein nennenswerter Beitrag zur Ausweitung des Potenzials an Fachkräften geleistet wird.

Das Niveau der Bildungsabschlüsse ist in den neuen Mitgliedsstaaten der EU vergleichbar oder nur geringfügig niedriger als in Deutschland. In den Staaten der GUS ist es geringfügig niedriger, demgegenüber besteht ein deutlicher Abstand zu den traditionellen Herkunftsländern (Türkei, früheres Jugoslawien) und möglichen künftigen Herkunftsländern im mittleren Osten und Nordafrika (Brücker/von Weizsäcker, 2007).

Fachkräfte, d. h. Arbeitskräfte mit abgeschlossener Berufsausbildung und mit Hochschulabschlüssen können folglich am leichtesten in den neuen Mitgliedsstaaten der EU und in der GUS rekrutiert werden. Allerdings dürfte insbesondere in den neuen Mitgliedsstaaten der EU das Migrationspotenzial in den nächsten Jahren deutlich zurückgehen, weil andere EU Mitgliedsstaaten ihre Grenzen vor Deutschland geöffnet haben.

In größerem Umfang können Fachkräfte künftig nur aus den ärmeren Nachbarregionen der EU rekrutiert werden. Dies setzt eine Migrationspolitik voraus, die gezielt auf die Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften setzt. Die Daten aus Ländern mit einer selektiven Einwanderungspolitik – Kanada, Australien und den USA – zeigen, dass durch eine solche Politik die Zuwanderung von Fachkräften erheblich gesteigert werden kann. Das gilt auch dann, wenn das durchschnittliche Bildungsniveau in den Herkunftsländern gering ist (Brücker/Defoort 2006).

Das IAB untersucht in laufenden Studien, welche ökonomischen und institutionellen Faktoren die Qualifikationsstruktur der Migration beeinflussen.

Schlussfolgerungen für die Zuwanderungspolitik

Die Zuwanderung von Fachkräften kann dazu beitragen, kurzfristig Mismatch auf den Arbeitsmärkten zu verringern und langfristig einen positiven Beitrag zum Wachstum sowie zur Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme zu leisten. Unbestritten ist, dass die Zuwanderung von Fachkräften die gesamtwirtschaftliche Produktion und die Beschäftigung in den Zuwanderungsländern erhöht. Die meisten Studien deuten darauf hin, dass Zuwanderung neutral für die Arbeitsmärkte ist oder allenfalls zu geringen Lohnsenkungen und einer marginalen Erhöhungen der Arbeitslosigkeitsrisiken der einheimischen Bevölkerung führt. Allerdings bestehen erhebliche Probleme bei der Integration von Migranten in den Arbeitsmarkt und von Personen mit Migrationshintergrund in das Bildungssystem. Diese Integrationsprobleme reduzieren die positiven gesamtwirtschaftlichen Effekte der Migration erheblich.

Eine langfristig angelegte Migrations- und Integrationspolitik sollte deshalb anstreben (i) die Qualifikation der ausländischen Bevölkerung durch die Anwerbung von Fachkräften zu erhöhen, (ii) die Integration der Zuwanderer zu verbessern und (iii) vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und der langfristigen Finanzierungsprobleme der öffentlichen Haushalte und der Sozialversicherungssysteme die Zuwanderung insbesondere von Fachkräften zu erhöhen.

Dagegen ist eine differenzierte Steuerung der Zuwanderung nach Teilarbeitsmärkten (d. h. nach spezifischen Berufsgruppen) nicht sinnvoll, weil sich potenzielle Angebots- oder Nachfrageüberschüsse auf dem Arbeitsmarkt nicht differenziert prognostizieren lassen (Brücker/Kohlhaas 2004).

Der weitere Abbau von Wanderungsbarrieren in der EU und zwischen der EU und anderen OECD Ländern kann die Mobilität von Fachkräften weiter erhöhen, allerdings sind angesichts des geringen Einkommensgefälles zwischen diesen Ländern von derartigen Maßnahmen nur geringe Effekte zu erwarten.

Die Aufhebung oder Lockerung der Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit gegenüber den neuen Mitgliedsländern der EU kann zur Zuwanderung von Fachkräften beitragen, da das durchschnittliche Qualifikationsniveau dieser Länder im Vergleich zu anderen Herkunftsländern hoch ist. Insgesamt sind die Zuwanderer aus diesen Ländern ähnlich qualifiziert wie die deutsche Bevölkerung. Durch die frühzeitige Öffnung in Großbritannien und Irland hat sich allerdings das Zuwanderungspotenzial für Deutschland verringert, auch dürfte sich der Pool der verfügbaren mittel- und hochqualifizierten Fachkräfte bereits deutlich verringert haben.

Der überwiegende Teil der Migration kommt bereits heute aus Drittstaaten von außerhalb der EU – dieser Trend wird sich in Zukunft verstärkt fortsetzen. Gegenwärtig gelingt es Deutschland nicht, aus diesen Ländern besonders qualifizierte Migranten als Fachkräfte zu gewinnen. Die Zuwanderung spiegelt vielmehr die durchschnittliche Qualifikationsstruktur der Länder. Das kann durch eine gezielte Steuerung der Zuwanderung nach Humankapitalkriterien, etwa nach dem Vorbild Kanadas oder Australien, verändert werden. Ein erster Schritt wäre die Absenkung der Einkommensgrenzen für qualifizierte Zuwanderer (von Weizsäcker 2006).

Die Zuwanderungspolitik sollte auch selbst dazu beitragen, den Mismatch auf den Arbeitsmärkten zu verringern. So kann einerseits die internationale Rückkehrmigration oder auch zirkuläre Migration dadurch gefördert werden, dass Einwanderer, die in ihre Heimatländer zurückkehren, das Recht zur Wiedereinreise in das Einwanderungsland erhalten. Dies würde die Arbeitslosigkeit in den Einwanderungsländern verringern. Die Europäische Kommission (2007) hat hierzu eine Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen angeregt. Auch kann der Mismatch durch eine internationale Arbeitsvermittlung, die nicht nur die Staaten der EU, sondern auch die Länder in den Nachbarregionen der Gemeinschaft einbezieht, verringert werden.

Die größte Herausforderung für die Einwanderungspolitik ist die Integration der Migranten und von Personen mit Migrationshintergrund. Hier besteht ein erhebliches Potenzial zur Ausweitung des Arbeitsangebotes von Fachkräften, weil einerseits erhebliche Probleme bei dem Transfer von Qualifikationen, die in anderen Ländern erworben wurden, wie auch bei dem Erwerb von Qualifikationen in Schule, Ausbildung und Weiterbildung in Deutschland bestehen. Dies setzt grundlegende Reformen des Bildungssystems voraus, aber auch Veränderungen in den Unternehmen.

Literatur

Bonin, H. (2002): Eine fiskalische Gesamtbilanz der Zuwanderung nach Deutschland. IZA DP 516.

Bonin, H./B. Raffelhüschen/J. Walliser (2000): Can immigration alleviate the demographic burden?, FinanzArchiv, 57, 1-21.

Boeri, Tito/H. Brücker (2005): Why are Europeans so tough on migrants?, Economic Policy, 44, 621-703.

Borjas, G.J. (2003): The Labour Demand Curve is Downward-Sloping: Reexamining the Impact of Immigration on the Labour Market, Quarterly Journal of Economics, November 2003, 1335-1374.

Brücker, H. (2002): Can International Migration Solve the Problems of European Labour Markets, UNECE Economic Survey of Europe, 2, 109-142.

Brücker, H./C. Defoort (2006): The (self-)selection of international migrants reconsidered: theory and new evidence. IZA discussion paper, 2052.

Brücker, H./H. Engerer/U. Thießen (2006): Zuwanderung zum Zwecke der Erwerbstätigkeit im demographischen Wandel, DIW Berlin, Politikberatung Kompact.

Brücker, H./M. Kohlhaas (2004): Dynamische Effekte der Migration und Zuwanderungsbedarf in Teilarbeitsmärkten, Zuwanderungsbeirat der Deutschen Bundesregierung.

Brücker, H./J. von Weizsäcker (2007): Migration Policy: at the nexus of internal and external migration, in Sapir, A. and J. Pisanyi-Ferry (Hrsg.): Europe in the Global Economy, Brüssel (im Erscheinen).

European Commission (2007): On circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries, COM(2007) 248 final.

Longhi, S./P. Nijkamp/J. Poot (2005): A Meta-Analytic Assessment of the Effect of Immigration on Wages, Journal of Economic Surveys, 19(3), 451-477.

Longhi, S./P. Nijkamp/J. Poot (2006): The Impact of Immigration on the Employment of Natives in Regional Labour Markets: A Meta-Analysis, IZA Discussion Paper 2044.

Niebuhr, A.-K. (2007): Migrationseffekte: Zuzug Hochqualifizierter stärkt Innovationskraft der Regionen. IAB-Kurzbericht Nr. 12/2007, Nürnberg.

Ottaviano, G./G. Peri (2006): Rethinking the effects of immigration on wages, NBER Working Paper 12497, Cambridge MA.

Barabara P./Ch. Pissarides (2001): Looking into the black box: A survey of the matching function, Journal of Economic Literature 39: 390-431.

von Weizsäcker, J. (2006): Welcome to Europe, Bruegel Policy Brief 2006-03.