



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales
– Sekretariat –

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann
Direktor

Telefon: +49 (228) 3894-200
Fax: +49 (228) 3894-210
E-Mail: direktor@iza.org
<http://www.iza.org>

Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 21. Februar 2011

Zusammenfassung

Der fortschreitende demografische und strukturelle Wandel führt zu einem Fachkräftemangel in Deutschland. Dieser ist bereits deutlich absehbar, obgleich noch schwer quantifizierbar. Neben akademischen Qualifikationen wird auch für mittlere Qualifikationsstufen ein Nachfrageüberschuss bestehen. Um den deutschen Arbeitsmarkt für diese Herausforderungen zu wappnen und demografiefest zu machen, bedarf es neben einer verstärkten Nutzung und Aktivierung inländischer Potenziale auch einer Neuausrichtung der deutschen Zuwanderungspolitik. Dies ist nicht zuletzt ein Gebot ökonomischer und gesellschaftlicher Fairness, denn in der sich öffnenden Schere zwischen höher qualifizierter und gering qualifizierter Arbeit liegt eine hohe gesellschaftspolitische Brisanz. Ohne qualifizierte Zuwanderung wird sich diese Schere weiter öffnen. Qualifizierte Zuwanderung schafft Arbeitsplätze auch für geringer qualifizierte Arbeitnehmer. Die Schaffung eines kombinierten Punkte- und Quotensystems zur bedarfsorientierten Steuerung der Zuwanderung ebnet den Weg zur dringend benötigten Transparenz und Berechenbarkeit in diesem Politikfeld.

1. Ausgangslage: Fachkräftemangel und ungenutztes Humankapital

Deutschland sieht sich mit einem aus demografischen Gründen wachsenden Fachkräftemangel konfrontiert. Knappheiten betreffen nicht nur den Bereich der akademischen Qualifikation, sondern ebenso mittlere Qualifikationsstufen. Zugleich steht der deutsche Arbeitsmarkt vor einem verfestigten Überangebot geringer qualifizierter Arbeit, das er nicht absorbieren kann. Dies führt zu einer sich weiter öffnenden sozialen Schere und zu neuen Anfechtungen der innergesellschaftlichen Gerechtigkeit: Während sich die Beschäftigungsperspektiven nachrückender

IZA – Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit GmbH

Schaumburg-Lippe-Str. 5-9
53113 Bonn
Tel.: +49 (228) 3894-0
Fax: +49 (228) 3894-180
E-Mail: iza@iza.org

Präsident:
Dr. Klaus Zumwinkel
Geschäftsführer:
Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann

Deutsche Bank Bonn
Konto: 028901700
BLZ: 38070059
SWIFT: DEUTDE3380
IBAN: DE49380700590028901700

Sitz der Gesellschaft: Bonn
AG Bonn, HRB 7745
Steuernr.: 205/5783/0358
Ust-ID Nr.: DE210856940

qualifizierter Arbeitskräfte kontinuierlich verbessern werden, wird für Ungelernte und gering Qualifizierte die Perspektive zunehmend prekär – dies um so mehr, als ihr Anteil an den Absolventenkohorten des Bildungssystems im Zeitverlauf deutlich zu hoch ist. Die Schrumpfung des Erwerbspersonenpotenzials wird nicht per se zu einer Entschärfung dieser Situation führen. Im Gegenteil, es droht bei ausbleibender Beschäftigung von Qualifizierten aufgrund negativer Komplementäreffekte ein weiterer Rückgang der Nachfrage nach einfacher Arbeit.

Gleichzeitig liegen in Deutschland Humankapitalressourcen in erheblichem Umfang brach: Die Arbeitsmarktintegration von Älteren macht Fortschritte, wird aber auf Unternehmensebene zu oft noch in ihrer strategischen Bedeutung unterschätzt. Die Benachteiligung von Frauen durch mangelhafte Vereinbarkeit von Familie und Berufsalltag ist eklatant und äußert sich in einer noch immer zu geringen Erwerbsbeteiligung. Deutschland verliert überdies zu viele gut ausgebildete Fachkräfte und Hochschulabsolventen an das Ausland. Potenziale von hier lebenden Migranten bleiben zugleich durch mangelnde Chancengleichheit im Bildungssystem oder im Zuge der oft ausbleibenden formalen Anerkennung ihrer Qualifikationen ungenutzt. Die Möglichkeiten einer ökonomischen Steuerung von Arbeitsmigration werden nicht ausgeschöpft. Diese Ausgangslage lässt auf mittlere Sicht keine wirksame Linderung des Fachkräftemangels erwarten, zumal eine teils erhebliche zeitliche Verzögerung beim Eintreten von positiven Wirkungen etwaiger Politikmaßnahmen einkalkuliert werden muss. Damit wird auch die qualitative Dimension des demografischen Wandels in Form beschleunigter Alterungsprozesse und ausbleibender Innovationskraft aus heutiger Sicht weitgehend ungebremst Wirkung zeigen.

2. Fehlende Diagnoseinstrumente zur Detailanalyse des Fachkräftemangels

Aufgrund einer unzureichenden Datengrundlage und in Ermangelung belastbarer Indikatoren können die bevorstehenden bzw. aktuell bereits auftauchenden Fachkräfte-Engpässe bislang nicht ausreichend präzise definiert werden. Dies gilt für die genaue Zahl fehlender Fachkräfte ebenso wie für die Zuordnung nach Branchen oder gar Berufsfeldern. Weder die Lohnentwicklung noch die Zahl der offenen Stellen allein ist beispielsweise ein hinreichendes Kriterium zur Ermittlung des tatsächlichen Fachkräftemangels. Politik und Wissenschaft sind deshalb dringend aufgefordert, Indikatormodelle zu entwickeln und zu erproben, die eine verlässlichere Diagnose ermöglichen.

Vor zu großen Erwartungen muss dabei dennoch gewarnt werden. In *kurzfristiger* Perspektive wird eine präzise Engpassdiagnose nur schwer möglich sein, weil der moderne, vernetzte Arbeitsmarkt permanenten Schwankungen in der Arbeitsnachfrage unterworfen ist. Ein kurzfristiges Diagnoseinstrument vermag immerhin eine nützliche Orientierung zu bieten, kann jedoch nicht völlig vermeiden, dass seine Ergebnisse erst dann vorliegen, wenn der faktische Bedarf sich schon

wieder verändert haben kann. In *langfristiger* Perspektive sind Indikatoren eher geeignet, Trends abzubilden und Angebots- wie auch Nachfrageveränderungen vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung zu modellieren. Da sie jedoch naturgemäß Entwicklungen und Verhaltensweisen aus Vergangenheit und Gegenwart prognostisch fortschreiben, Verhaltensänderungen aber nur schwer perspektivisch erfassen können, beinhalten auch sie ein Element der Unsicherheit. Dieser Hinweis auf den begrenzten Nutzen von Engpass-Indikatoren sollte gleichwohl nicht missverstanden werden: Deutschland steht unvermeidbar vor einem Fachkräftemangel auf breiter Front, der sich umso nachhaltiger negativ auf die Wirtschaft auswirken wird, je punktueller die Politik auf diese Herausforderung reagiert.

3. Maximum an Fachkräften mobilisieren

Dies gilt es bei einer Strategie zur Bewältigung des Fachkräftemangels angemessen in Rechnung zu stellen. Erforderlich ist ein umfassendes "Programm zur Demografiefestigkeit". Die Elemente einer solchen Strategie müssen sowohl bei der Steigerung des Qualifikationsniveaus im Arbeitsangebot als auch bei der gezielten Ausschöpfung bislang nicht genutzter Potenziale ansetzen. Die Qualifikationsanforderungen an die Arbeitsplätze werden in Zukunft weiter kontinuierlich zunehmen. Für Deutschland als Hochlohnstandort kann es in diesem Zusammenhang kein „Zuviel“ an Fachkräften geben. Vielmehr wird der größte ökonomische Nutzen dann erreicht werden, wenn auch die Zahl der für den Arbeitsmarkt verfügbaren Fachkräfte maximiert wird.

Dabei sollten die kurz- und langfristigen Dimensionen im Blick behalten werden. Während etwa Maßnahmen im Bildungssektor oder zur Familienförderung viel Zeit zur Entfaltung erster Wirkungen benötigen, kann eine dosierte Zuwanderung im Grundsatz rascher zur Behebung von Engpasskonstellationen auf dem Arbeitsmarkt führen. Auch deshalb stellen Strategien zur Mobilisierung vorhandener Humankapitalressourcen und zur gezielten Gewinnung qualifizierter Zuwanderer wichtige Komplemente dar. Erst im Zusammenwirken werden sie einen angemessenen Beitrag zur Entschärfung von Mangelsituationen bei Fachkräften leisten können.

4. Bewertung des Antrags der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 17/3198)

Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen betont zu Recht die Notwendigkeit eines Politikmixes zur Bewältigung des Fachkräftemangels durch Bildung, Qualifizierung, Aktivierung und Zuwanderung.

Als sinnvolle Forderungen sind insbesondere der Ausbau von Kinderbetreuungs- und Ganztags-schulangeboten zu nennen. Damit wäre zugleich ein zentraler Beitrag zur Mobilisierung von mehr Frauen für den Arbeitsmarkt verbunden. Eine aktuelle IZA-Studie kommt zu dem Ergebnis, dass sich über 1,5 Millionen vollzeitäquivalente Erwerbswünsche von Müttern mit Kindern unter 16

Jahren in die Tat umsetzen ließen, wenn das Angebot öffentlicher und betrieblicher Kinderbetreuungsmöglichkeiten entsprechend ausgebaut und zugleich von Arbeitgeberseite eine flexiblere Arbeitszeitgestaltung angeboten werden würde. Drei Viertel dieses potenziellen Beschäftigungseffekts entfallen auf den Bereich qualifizierter Beschäftigung. Auch die Forderung des Antrags zur Ablösung des Ehegattensplittings durch Individualbesteuerung ist unter Anreizgesichtspunkten äußerst stichhaltig und war Gegenstand früherer IZA-Analysen. Insbesondere Zweitverdiener sehen sich in der gegenwärtigen Situation Grenzsteuersätzen gegenüber, die einen Eintritt in den Arbeitsmarkt vielfach nicht lohnend erscheinen lassen.

Die nachhaltige Arbeitsmarktintegration älterer Beschäftigter ist nach der weitgehenden Abschaffung von Frühverrentungsmöglichkeiten inzwischen primär Aufgabe der Unternehmen und ihrer betrieblichen Personalplanung. Sie wird in dem Maße Fortschritte machen, wie die Arbeitgeber den strategischen Wert ihrer älteren Mitarbeiter im Zeichen des demografischen Wandels neu bemessen und unter anderem auch Qualifizierungsinitiativen daran ausrichten. Unterstützt werden sollte dies durch erweiterte Möglichkeiten zur Individualisierung des Renteneintrittsalters.

Gemessen an den vorliegenden Evaluationsergebnissen scheint der Antrag - auch unabhängig von der Frage einer möglichen Mindestlohnanwendung in diesem Bereich - die Chancen von Weiterbildungsprogrammen für Geringqualifizierte tendenziell zu überschätzen.

Insgesamt positiv zu bewerten sind die Anregungen des Antrags zur beschleunigten und entbürokratisierten Anerkennung ausländischer Qualifikationen (die im Übrigen durch die Bundesregierung im Grundsatz bereits auf den Weg gebracht worden ist). Dies gilt auch für die Forderung, bis zum Übergang zu einer aktiven Zuwandererauswahl mit Hilfe eines Punktesystems zunächst rasch die Mindesteinkommensgrenze für Hochqualifizierte (Aufenthaltsgesetz) auf 40.000 Euro herabzusetzen. Unklar lässt der Antrag, ob die Qualifikationen im Rahmen eines Punktesystems zu einem sofortigen Daueraufenthaltsrecht führen soll. Unverständlich erscheint das in einem Begleitantrag (Drs. 17/3862) formulierte Auswahlkriterium der Herkunft aus einem Entwicklungsland. Insoweit ein Punktesystem „die Besten“ innerhalb eines Kontingents auswählt, würde ein Herkunftslandkriterium dieses Ziel aufweichen und zu neuer Intransparenz beitragen. Auch ist nicht zu erkennen, dass die Bevorzugung von Arbeitskräften aus Entwicklungsländern einen sinnvollen Beitrag zur Entwicklungszusammenarbeit leisten könnte. Ein Punktesystem ist nicht der Ort für eine Steuerung der Zuwanderung unter humanitären Gesichtspunkten, die sinnvollerweise auch künftig separat organisiert werden sollte.

5. Fachkräftemangel mit gezielter Arbeitskräftemigration entgegenwirken

Die Notwendigkeit zur raschen Neuformulierung der deutschen Zuwanderungspolitik ist offensichtlich. Denn weder gelingt aktuell die Gewinnung gefragter ausländischer Fachkräfte auch nur annähernd, noch kann die Einreise geringer qualifizierter Zuwanderer vermieden oder zumindest begrenzt werden. Für beide Gestaltungsaufgaben – qualitative und quantitative Steuerung des Zuzugs – ist ein kombiniertes Auswahl- und Quotensystem unverzichtbar und die einzige plausible Handlungsoption. Erst über ein solches System können Transparenz und Berechenbarkeit Einzug in das Zuwanderungsverfahren halten. Das bestehende Regelwerk des Zuwanderungsgesetzes hat diese elementaren Ziele einer glaubwürdigen Migrationspolitik bislang klar verfehlt. Ein attraktives Zuwanderungsangebot wurde mit dem Gesetz nicht geschaffen, wie die zu vernachlässigende Nachfrage danach zeigt. Auch zeichnet sich die bisherige Gesetzgebung insgesamt durch gerade diejenige Bürokratie aus, die gelegentlich – unberechtigterweise – einem Punktesystem gegenüber zum Vorwurf erhoben wird. Faktisch, dies zeigen auch die Erfahrungen anderer Länder, stellt jedoch ein Punkte- und Quotensystem eine vergleichsweise unbürokratische und besonders flexibel nachsteuerbare Gestaltungsmöglichkeit dar. Es macht nicht zuletzt eine Vielzahl gegenwärtig geltender, breit verstreuter und intransparent geregelter Zuwanderungsoptionen verzichtbar.

Ein solches System einer selektiven Steuerung des Zuzugs geeigneter ausländischer Arbeitskräfte bedeutet das exakte Gegenteil einer „unkontrollierten Öffnung“ des Arbeitsmarktes für Zuwanderer. Vielmehr sorgt erst ein Punkte- und Quotensystem dafür, dass die Zuwanderung aus Nicht-EU-Staaten eng an den wirtschaftlichen Interessen des Landes orientiert und bei Bedarf explizit begrenzt werden kann. Dies ist gegenwärtig nicht der Fall – aus dieser unbefriedigenden Konstellation resultieren mangelnde Berechenbarkeit, Transparenz und Akzeptanz. Es ist davon auszugehen, dass mit der Einführung eines aktiven Auswahl- und Quotensystems auch die Akzeptanz von Zuwanderung und Zuwanderern in der Gesellschaft weiter wachsen wird. Bewerber, die sich durch das Erreichen einer Mindestpunktzahl für vorgegebene Auswahlkriterien für das weitere Verfahren qualifizieren, erhalten eine Einreiseerlaubnis ausdrücklich nur nach Maßgabe der jeweiligen Quote; es entsteht kein Rechtsanspruch auf Zuwanderung. Das Verfahren bleibt damit zu jeder Zeit beherrschbar.

Nicht ausgeschöpfte Kontingente zeigen Informationsdefizite des Arbeitsmarktes und mangelnde Attraktivität für die Zielgruppen an, dokumentieren aber die Beherrschbarkeit des Systems (im Unterschied zur aktuellen Konstellation völliger Unklarheit über den Umfang der Zuwanderung). Zu niedrige Quoten liefern Knappheitssignale auch für das Bildungssystem und lassen sich bei Bedarf nachsteuern.

Sinnvoll wäre darüber hinaus eine Differenzierung zwischen permanenter und temporärer Arbeitsmigration. Die Arbeitsmärkte sind zunehmend von schwankenden Bedarfslagen gekennzeichnet. Gleichzeitig nimmt die Bedeutung befristeter Wanderungsentscheidungen im internationalen Migrationsgeschehen zu, und es treten neue Formen von Ketten- und zirkulärer Migration auf. Erforderlich ist ein Konzept, das permanente und temporäre Arbeitsmigration in einem separaten Verfahren regelt, um den unterschiedlichen Anforderungen an die jeweilige Zielgruppe gerecht zu werden.

Die Einführung der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit für Bürger der neuen EU-Staaten in Mittel- und Osteuropa macht ein solches flexibles Regelwerk umso notwendiger. Je nach Entwicklung der Wanderungsbewegungen innerhalb der EU und nach Deutschland kann über ein Punkte- und Quotensystem zu jeder Zeit der weitere Bedarf im Interesse des Arbeitsmarkts gedeckt werden. Die Dimension jüngster ökonomischer Krisen der weltweiten bzw. europäischen Wirtschaft, aber auch der erfolgreiche Erholungsprozess in Deutschland lassen die Implementierung eines flexiblen Steuerungssystems für die Immigration von Arbeitskräften zu einer zentralen Gestaltungsaufgabe werden. Erst dieses System gestattet es, zu Beginn mit vorsichtigen Größenordnungen zu experimentieren, dann bedarfsorientiert nachzusteuern, aber ebenso bei externen ökonomischen Schocks rasch die Zuwanderung drosseln zu können.

Die nach dem 1. Mai 2011 (volle Freizügigkeit) zu erwartende Immigration nach Deutschland wird nur vergleichsweise geringe Größenordnungen annehmen. Vor allem aber wird sie den gegebenen Bedarfssituationen auf dem heimischen Arbeitsmarkt nur zufällig gerecht werden, weil keine Auswahl stattfinden kann. Deutschland wäre gut beraten, würde es nach der Realisierung der Freizügigkeit gezielt um die Ansiedlung höher qualifizierter EU-Bürger aus Osteuropa werben, sollte aber nicht davon ausgehen, auf eine große Nachfrage nach einem solchen Angebot zu treffen. Dazu werden die Versäumnisse der Vergangenheit – insbesondere das Fehlen eines glaubwürdig nach außen vertretenen Zuwanderungs- und Integrationsprogramms – zu schwer wiegen. Überdies hat sich voraussichtlich der übergroße Anteil der Wanderungsbewegungen in Richtung Westeuropa im Hinblick auf qualifizierte Arbeitskräfte bereits in den Jahren nach 2004 (zugunsten der Arbeitsmärkte etwa Schwedens oder Großbritanniens) vollzogen. Es ist auch nicht davon auszugehen, dass die Zuwanderung von EU-Bürgern überwiegend dauerhafter Natur sein wird. Mit einiger Wahrscheinlichkeit werden Formen der temporären und zirkulären Migration vorherrschend sein.

Soll die *dauerhafte* Zuwanderung von Fachkräften als Baustein einer Gesamtstrategie zur Bewältigung der Demografiefolgen Wirkung entfalten, muss sich ein solches Angebot demnach sehr gezielt an Einwanderer aus Drittstaaten richten. Ziel muss sein, über entsprechende Punkte-Auswahlverfahren Hochqualifizierte mit akademischer Ausbildung und Fachkräfte der mittleren

Qualifikationsstufen zu gewinnen. Auf beiden Ebenen ist zukünftig mit wachsenden Engpässen zu rechnen. Gleichzeitig sollte das Konzept darauf hinwirken, einfach qualifizierte oder ungelernte Arbeitsmigration aus Drittstaaten stark einzuschränken oder zu vermeiden.

Die gezielte Auswahl von ausländischen Fachkräften leistet einen Beitrag zu ökonomischer und gesellschaftlicher Fairness. Je mehr Fachkräfte in einer Volkswirtschaft zusätzlich zum Einsatz kommen, umso größer auch die Nachfrage nach einfacheren Dienstleistungen in deren Umfeld mit der Folge verbesserter Perspektiven und Lohnsteigerungen für geringer qualifizierte Arbeitssuchende. Fachkräfte sichern ihre eigene Beschäftigung und die anderer. In der Konsequenz steigt der Wohlstand aller. Insoweit kann es kein „Zuviel“ an Fachkräften geben. Nicht zuletzt ist eine aktive Zuwandererauswahl auch das Gebot einer mittelstandsfreundlichen Wirtschaftspolitik: Sie sorgt dafür, dass auch kleine und mittlere Unternehmen als die eigentlichen deutschen Arbeitsmarktmotoren leichter ihren Fachkräftebedarf decken können.

Dieses Ziel tritt, darauf sei nochmals hingewiesen, nicht in Konflikt mit dem durch den Fachkräftemangel neu entfachten Interesse an der besseren Nutzung inländischer Potenziale. Eine behutsam dosierte und qualitativ lenkende Zuwanderungspolitik verschafft einerseits Politikmaßnahmen an anderer Stelle die nötige Zeit, um Wirkung zu zeigen. Andererseits ist sie angesichts des globalen Wettstreits um knapper werdendes Humankapital eine zentrale strategische Entscheidung der deutschen Wirtschaftspolitik.