Zuwanderungsbedarf aus Drittstaaten in Deutschland bis 2050

Szenarien für ein konstantes Erwerbspersonenpotenzial – unter Berücksichtigung der zukünftigen inländischen Erwerbsbeteiligung und der EU-Binnenmobilität

BertelsmannStiftung

Zuwanderungsbedarf aus Drittstaaten in Deutschland bis 2050

Szenarien für ein konstantes Erwerbspersonenpotenzial – unter Berücksichtigung der zukünftigen inländischen Erwerbsbeteiligung und der EU-Binnenmobilität

Johann Fuchs
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

Alexander Kubis
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

Lutz Schneider
Hochschule für angewandte Wissenschaften Coburg

Impressum
© 2015 Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Verantwortlich: Dr. Matthias M. Mayer
Lektorat: Sibylle Reiter
Gestaltung: Ralf Siegel
Abbildungen und Tabellen: Nicole Meyerholz
Umschlagfoto: Veit Mette

Kontakt
Dr. Matthias Mayer
Project Manager
Programm Integration und Bildung
Bertelsmann Stiftung
Telefon 05241 81-81564
Fax 05241 81-81999
matthias.mayer@bertelsmann-stiftung.de
www.bertelsmann-stiftung.de

Inhalt

Vorwort ... 1

Executive Summary ... 4

1 Einleitung ... 7
1.1 Ausgangslage ... 7
1.2 Folgen eines langfristigen Rückgangs des Erwerbspersonenpotenzials ... 8
1.3 Zielsetzung und Aufbau ... 10

2 Erwerbspersonenpotenzial: Stand und Entwicklung ... 13
2.1 Erwerbspersonenpotenzial seit der Wiedervereinigung ... 13
2.2 Prognose des Erwerbspersonenpotenzials: Ein erster Ausblick auf das Jahr 2050 ... 16

3 Vorausschätzung der alters- und geschlechtsspezifischen Erwerbsbeteiligung bis 2050 ... 17

4 Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter: Projektion bis 2050 ... 20
4.1 Modell der Bevölkerungsprojektion ... 20
4.2 Ausgewählte Ergebnisse der Bevölkerungsvorausschätzung ... 24

5 Szenarien für das Erwerbspersonenpotenzial bis 2050 ... 26
5.1 Ergebnisse ausgewählter Szenarien ... 26
5.2 Der Effekt höherer Erwerbsquoten ... 27
5.3 Konstantes Erwerbspersonenpotenzial ... 30
5.4 Einige gesamtgesellschaftliche Aspekte der vorliegenden Szenarien ... 33
5.5 Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials in Ost- und Westdeutschland ... 35

6 Arbeitszeit und Qualifikation ... 38
6.1 Arbeitszeitreserven ... 38
6.2 Qualifikationsreserven ... 39
6.3 Aktivierung von Arbeitslosen ... 40
6.4 Zusammenfassende Bewertung der heimischen Personalreserven ... 41

7 Nachfrage nach Arbeitskräften bis 2030 – insgesamt und nach Qualifikation ... 42
7.1 Gesamtwirtschaftliche und sektorale Entwicklung ... 42
7.2 Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften ... 43
7.3 Vergleich von Angebot und Nachfrage unter qualifikatorischen Gesichtspunkten ... 44

8 Vorausschätzung der EU-Binnenmobilität bis 2050 46
8.1 Vorbemerkung 46
8.2 Zuwanderungsland Deutschland 46
8.3 Entwicklung der EU-Binnenmobilität 50
8.4 Ökonometrische Analyse der EU-Binnenmobilität 52
8.5 Prognosen ökonomischer und demographischer Trends in Europa 56
8.6 Prognose der Migrationsströme zwischen der EU und Deutschland 63
8.7 Einordnung der ökonometrischen Prognoseergebnisse 67

9 Zuwanderungsbedarf aus Drittstaaten 72
9.1 Bestehende Zuwanderungsstrukturen 72
9.2 Ableitung des Zuwanderungsbedarfs aus Drittstaaten 74
9.3 Entwicklungspotenziale für eine aktive Zuwanderungspolitik 76

10 Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse 78

11 Schlussfolgerungen 81

Literaturverzeichnis 84

Daten (Internetzugriff) 88

12 Executive Summary 89

Vorwort

Die Zukunft der Zuwanderung ist außereuropäisch – dafür muss Deutschland jetzt die Weichen stellen

Der demographische Wandel ist einer der zentralen Einflussfaktoren, der den deutschen Arbeitsmarkt in Zukunft nachhaltig verändern wird. Bis heute unterschätzen viele jedoch das Ausmaß dieser Veränderung: Nach einer aktuellen Umfrage glauben immerhin 28 Prozent, dass Deutschland in den kommenden Jahrzehnten ohne Einwanderer gar nicht oder um maximal eine Million Menschen schrumpfen wird. Ohne Zuwanderung wird aber das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland bei konstanten Erwerbsquoten bis zum Jahr 2050 um rund 16 Millionen Menschen und damit um 36 Prozent zurückgehen.

Ein stark sinkendes Erwerbspersonenpotenzial hat weitreichende gesellschaftliche Auswirkungen

Die Verfügbarkeit ausreichend qualifizierter Arbeitskräfte ist eine Grundvoraussetzung für die wirtschaftliche Stabilität eines Landes. Es ist nicht zu erwarten, dass der technologische Fortschritt (z. B. zunehmende Digitalisierung) allein den demographiebedingten Rückgang der Erwerbspersonen auffangen kann.

Wenn dieser nicht ausgeglichen werden kann, drohen vielfältige volkswirtschaftliche Konsequenzen. Unternehmen, die nicht genug Arbeitskräfte finden, werden ihr Gewerbe einschränken, im internationalen Vergleich erheblich höhere Gehälter zahlen oder Arbeitsplätze ins Ausland verlagern müssen. Gleichzeitig verteilen sich die Kosten für soziale Sicherungssysteme und sonstige staatliche Ausgaben (z. B. Infrastruktur) auf weniger Schultern. Vor allem stark steigende Sozialversicherungsbeiträge wären die Folge.

Auch wenn die genauen Effekte eines sinkenden Erwerbspersonenpotenzials noch nicht vollständig wissenschaftlich geklärt sind, sprechen solide Argumente dafür, dass ein relativ konstantes Erwerbspersonenpotenzial eine Grundvoraussetzung für den Wohlstand in unserem Land ist.

Vor diesem Hintergrund untersucht die vorliegende Studie von Johann Fuchs (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung – IAB), Alexander Kubis (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung – IAB) und Lutz Schneider (Hochschule für angewandte Wissenschaften Coburg) in unterschiedlichen Szenarien, wie Zuwanderung aus der EU und aus Drittstaaten dem Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials entgegenwirken kann.

Zuwanderung ist Teil eines breiten Maßnahmenpaketes im Umgang mit einem sinkenden Erwerbspersonenpotenzial

Um das Erwerbspersonenpotenzial relativ stabil zu halten, können zunächst die inländischen Potenziale in Deutschland stärker erschlossen werden, zum Beispiel durch Steigerung der Erwerbsquoten von Frauen und Älteren. Die vorliegende Studie geht allerdings davon aus, dass dadurch bis zum Jahr 2050 zusätzlich nur maximal 4,4 Millionen Personen für das Arbeitskräftepotenzial gewonnen werden können. Voraussetzung dafür wäre, dass sich die Erwerbsquoten von deutschen Frauen und Männern sowie von deutschen Frauen und Ausländerinnen angleichen und dass die Rente mit 70 ab dem Jahr 2035 eingeführt würde. Diese Zahlen zeigen deutlich, dass selbst bei diesen weitreichenden Annahmen das inländische Erwerbspersonenpotenzial nicht annähernd genügen wird, den Rückgang insgesamt zu kompensieren.

Zuwanderung ist rein rechnerisch in der Lage, den Mangel an Arbeitskräften auszugleichen. Die Studie zeigt, dass Deutschland selbst bei extrem steigenden Erwerbsquoten jährlich 346.000 mehr Zuzüge als Fortzüge bräuchte, um das Erwerbspersonenpotenzial bis 2050 konstant zu halten. Bei normal steigenden Erwerbsquoten wäre eine jährliche Nettozuwanderung von 533.000 Menschen notwendig.

Eine sinkende Zuwanderung aus EU-Staaten wird die Bedeutung der Zuwanderung aus Nicht-EU-Staaten steigern

Die gegenwärtige Zuwanderung nach Deutschland nähert sich diesem hohen Niveau. Das Statistische Bundesamt meldet den höchsten Wanderungssaldo seit 20 Jahren und geht davon aus, dass im Jahr 2014 die gesamte Nettozuwanderung bei mindestens 470.000 Menschen lag, davon zwei Drittel aus der Europäischen Union. Die Zuzüge aus EU-Ländern sind in den letzten Jahren stark gestiegen. Jedoch ist diese Zunahme vor allem der Wirtschafts- und Finanzkrise geschuldet, die nicht von Dauer sein wird. Außerdem ist damit zu rechnen, dass die politisch gewollte mittel- und langfristige ökonomische Konvergenz zwischen den EU-Mitgliedstaaten einer starken Zuwanderung nach Deutschland entgegensteht. Schließlich hemmen auch die rückläufigen demographischen Entwicklungen in der EU die Migrationspotenziale anderer EU-Staaten, da eher die jüngeren Bevölkerungsschichten migrieren. Die Zuwanderung aus EU-Staaten nach Deutschland wird also in Zukunft stark abnehmen: Mithilfe eines ökonometrischen Models erwarten die Studienautoren, dass die durchschnittliche jährliche EU-Nettowanderung bis 2050 bei maximal 70.000 Personen liegen wird.

Diese Entwicklung steigert die Bedeutung von Zuwanderung aus Nicht-EU-Staaten bei der Bewältigung des demographischen Wandels. Laut Studie müsste die durchschnittliche jährliche Zuwanderung aus Drittstaaten bis zum Jahr 2050 im günstigsten Szenario, also bei extrem steigenden Erwerbsquoten und hoher EU-Zuwanderung, 276.000 Personen betragen. Nur dann würde das Erwerbspersonenpotenzial konstant bleiben. Im wahrscheinlicheren Szenario, das heißt bei normal steigenden Erwerbsquoten und niedriger EU-Zuwanderung, bräuchten wir jährlich sogar 491.000 Zuwanderer aus Nicht-EU-Ländern. Zum Vergleich: Die Nettozuwanderung nach Deutschland von außerhalb der EU lag im Jahr 2013 mit 140.000 noch weit unterhalb dieser Werte.

Unser Land muss daran arbeiten, für Zuwanderer von außerhalb der EU attraktiver zu werden

Diese Zahlen machen deutlich: Wir müssen darauf vorbereitet zu sein, eine sinkende EU-Zuwanderung mit einer steigenden Zuwanderung von außerhalb der EU aufzufangen. Es sind Reformanstrengungen notwendig, um Deutschland attraktiver für Zuwanderer aus Nicht-EU-Staaten zu machen. Dazu braucht es eine neue und attraktive Migrationsarchitektur, die neben transparenten und einfachen Einwanderungsregeln den Einwanderern auch langfristige Bleibeperspektiven und zügige Einbürgerung in Aussicht stellt. Gleichzeitig muss eine umfassende Willkommenskultur etabliert werden, die auf Teilhabe zielt: Von der Sprachförderung über die Unterstützung bei der Arbeitsmarktintegration bis zur gesellschaftlichen Gleichstellung und zum Schutz vor Diskriminierung. Einwanderer sollten schnell ein Teil des gesellschaftlichen Lebens in Deutschland werden.

Dabei ist es von höchster Bedeutung, bei einer Förderung von Zuwanderung die gesamte einheimische Gesellschaft mitzunehmen. Eine „Kultur des Willkommens“ wird nicht nur von staatlichen oder kommunalen Maßnahmen und Regelungen getragen, sie findet ihren Ausdruck in der Offenheit der Bevölkerung für Einwanderer. Dabei spiegeln interkulturelle Feste einerseits und zuwanderungsfeindliche Demonstrationen andererseits ein widersprüchliches Bild von Deutschland, das auch wissenschaftlich bestätigt ist. Einwanderung wird in weiten Teilen der Bevölkerung bei aller Offenheit für Einwanderer immer noch zwiespältig abgewogen: Während sie wirtschaftliche und demographische Vorteile sehen, befürchten viele Menschen auch Belastungen für den Sozialstaat und mehr Konflikte zwischen Einheimischen und Einwanderern. Das Zuwanderungsgeschehen selbst ist für viele Menschen im Land nicht transparent: So überwiegt bei den Deutschen die Einschätzung, die Zuwanderung nach Deutschland sei von Personen aus dem außereuropäischen Ausland geprägt, obwohl die überwiegende Mehrheit der Einwanderer aus Europa kommt. Die jüngste Auswertung des Eurobarometers im Auftrag der EU-Kommission zeigt zudem, dass 61 Prozent der Bundesbürger gegen Zuwanderung von außerhalb der EU sind. Es sind also vermehrte Anstrengungen erforderlich, mehr Transparenz herzustellen und eine evidenzbasierte Debatte über Zuwanderung zu führen. Nur so kann die demokratische Legitimation von Einwanderung gestärkt und die Bevölkerung mitgenommen werden. Deutschland kann die negativen Auswirkungen des demographischen Wandels bewältigen. Dafür müssen wir jetzt und gemeinsam die richtigen Weichen stellen.

Wir hoffen, dass diese Publikation dazu einen Beitrag liefert. Ein herzlicher Dank gilt an dieser Stelle den Autoren der Studie.

Dr. Jörg Dräger
Mitglied des Vorstands der Bertelsmann Stiftung

Ulrich Kober
Director, Bertelsmann Stiftung

Executive Summary

Das Arbeitskräfteangebot gehört zu den Determinanten des Wachstumspotenzials. Ein rückläufiges Erwerbspersonenpotenzial könnte zu einer wirtschaftlichen Stagnation führen. So weisen beispielsweise der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die Deutsche Bundesbank und andere Institutionen auf die Gefahren für Wachstum und die Sozialversicherungssysteme hin, wenn das Erwerbspersonenpotenzial schrumpft.
Tatsächlich sprechen die vorliegenden Wirtschaftsprognosen für einen auch in näherer Zukunft hohen Bedarf an Arbeitskräften. Prognostiziert wird eine steigende Nachfrage nach Akademikern. Außerdem ist insbesondere der Ersatzbedarf an qualifizierten Arbeitskräften mit erlerntem Ausbildungsberuf hoch. Bis 2030 scheidet mehr als die Hälfte von ihnen aus Altersgründen aus dem Erwerbsleben aus und muss, weil die Betriebe den Prognosen zufolge künftig kaum weniger Arbeitskräfte mit dieser Qualifikation benötigen, durch nachrückende Kohorten ersetzt werden.
Bei einem rückläufigen Erwerbspersonenpotenzial könnten möglicherweise nicht mehr alle vorhandenen Arbeitsplätze besetzt werden. Die Folge wäre, dass weniger Beschäftigte die künftigen Lasten schultern müssten, wobei unter anderen mit steigenden Ausgaben für Rente und Gesundheit zu rechnen wäre.
Strategien zur nachhaltigen Steigerung des Erwerbspersonenpotenzials zielen neben einer Mobilisierung inländischer Potenziale insbesondere auf die gezielte Anwerbung qualifizierter Fachkräfte aus dem Ausland. In einer Stellungnahme zu dieser Thematik betont das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), dass die Zuwanderung aus Drittstaaten höher ausfallen müsste, wenn der Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials deutlich begrenzt werden soll.
Die vorliegende Studie untersucht deshalb an einem hypothetischen Szenario, wie groß der Zuwanderungsbedarf aus Nicht-EU-Staaten (Drittstaaten) in Deutschland ist. Der Bedarf wird wie folgt definiert: Das Potenzial an Arbeitskräften soll auf dem derzeitigen Niveau von ca. 45 Millionen gehalten werden, und zwar unter Berücksichtigung höherer Erwerbsquoten von Frauen und Älteren. Für die Konstanz ist somit noch ein gewisses Maß an Nettozuwanderung aus dem Ausland erforderlich. Zunächst werden mittels einer ökonometrischen Modellierung der EU-Binnenmobilität die künftigen Nettozuzüge aus EU-Staaten geschätzt. Der Bedarf an Zuzügen aus Drittstaaten wird anschließend als Differenz zwischen Zuwanderung insgesamt und Zuwanderung aus EU-Staaten abgeleitet.
Das Erwerbspersonenpotenzial ist ein umfassendes Maß für den volkswirtschaftlichen Einsatzfaktor Arbeit, gemessen in Köpfen. Es umfasst die Erwerbstätigen, die Erwerbslosen und die „Stille Reserve“. Für die Prognose des Erwerbspersonenpotenzials schätzt diese Studie die Bevölkerung und die Erwerbsbeteiligung nach Alter und Geschlecht sowie getrennt nach Deutschen und Ausländern voraus. Zudem entwickelt sie mehrere Szenarien mit unterschiedlichen Projektionen für Bevölkerung und Erwerbsbeteiligung. Ein Szenario, bei dem die Erwerbsquoten auf heutigem Stand konstant gehalten werden und das keine Zuwanderung berücksichtigt, zeigt die Stärke des demographischen Einflusses. Bis 2050 würde das Erwerbspersonenpotenzial in diesem (prognostisch unrealistischen) Fall unter 29 Millionen Personen sinken.
Eine im normalen Umfang steigende Erwerbsbeteiligung kann diesem Trend nur wenig entgegensetzen (ca. +1,1 Millionen bis 2050). Dieser "normale" Umfang berücksichtigt dabei im Trend steigende Erwerbsquoten von Frauen und die sogenannte "Rente mit 67". Unter realistischen Bedingungen tragen heimische Erwerbspotenziale also nicht viel dazu bei, den Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials zu bremsen.

Auch extreme Annahmen hinsichtlich der Erwerbsbeteiligung von Frauen (insbesondere der Angleichung der Erwerbsquoten von Frauen und Männern) und Älteren („Rente mit 70“) können nur zeitweise und nicht in vollem Umfang den demographischen Einfluss auf das Erwerbspersonenpotenzial kompensieren. Insbesondere lässt deren Wirkung ebenfalls demographisch bedingt nach: Die Zahl der Bevölkerung im Erwerbsalter nimmt stärker ab als die Erwerbsquoten steigen können. Beispielsweise resultierte aus einer „Rente mit 70“ im Jahr 2035 ein zusätzliches Potenzial von etwa drei Millionen Erwerbspersonen; im Jahr 2050 wären es nach unseren Modellrechnungen nur noch 2,5 Millionen.

Die Modellrechnungen zum Erwerbspersonenpotenzial gehen davon aus, dass die Erwerbslosen und die Stille Reserve tatsächlich aktivierbar sind – eine Prämisse, die angesichts steigender beruflicher Anforderungen nicht ohne Weiteres erfüllt sein muss. Insofern liegen den Vorausschätzungen keineswegs pessimistische Annahmen zugrunde.

Zuwanderung wäre rein rechnerisch in der Lage, das fehlende Erwerbspersonenpotenzial schnell zu ersetzen. In einem ersten Schritt schätzten wir den gesamten Umfang der Zuwanderung, der für ein konstantes Erwerbspersonenpotenzial notwendig wäre. Dabei entwickelten wir zwei Szenarien: Zum ersten rechneten wir mit normal steigenden Erwerbsquoten, zum zweiten legten wir die extremen Annahmen bezüglich der Erwerbsquoten zugrunde.

Aufgrund der gegenwärtigen Altersstruktur der Bevölkerung geht das Erwerbspersonenpotenzial nicht gleichmäßig zurück. Für eine Modellrechnung, die ein jährlich ungefähr konstantes Potenzial zum Ziel hat, bedeutet das: Die simulierte Nettozuwanderung schwankt ebenfalls. Der Einfachheit halber wurden deshalb die in das Modell eingehenden Zuwanderungsströme in drei Phasen eingeteilt. Die jährliche Zuwanderung ist dann innerhalb jeder Phase gleich hoch. Wie zu erwarten war, ist der Zuwanderungsbedarf am höchsten, sobald die geburtenstärksten Jahrgänge in Rente gehen. Auf dem Hintergrund dieser Annahmen zur Erwerbsbeteiligung ergab sich für den gesamten Zeitraum im jährlichen Durchschnitt eine Spanne von 346.000 Nettozuwanderung (bei extrem steigenden Erwerbsquoten) bis 533.000 Nettozuwanderung (bei realistisch steigenden Erwerbsquoten). Mit anderen Worten, in diesem Umfang wären Jahr für Jahr Nettozuzüge aus dem gesamten Ausland für die Zielerreichung erforderlich.

Am Rande wurde auch die Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials in den alten und neuen Ländern gestreift. Da der zu erwartende Rückgang des Potenzials an Arbeitskräften in den neuen Ländern sehr viel stärker sein wird, müssten nach den vorliegenden Ergebnissen relativ sehr viel mehr Migranten in den Osten als in den Westen ziehen.

Entsprechend der Fragestellung sollte der erforderliche Umfang der Zuwanderung aus Nicht-EU-Staaten abgeleitet werden, wenn man die zu erwartenden Zuzüge aus EU-Staaten berücksichtigt. Die Schätzungen für die EU erfolgten auf folgendem Hintergrund: Derzeit liegt der Wanderungssaldo mit Ländern der Europäischen Union bei fast 300.000 Personen. Dagegen war der Saldo von 1970 bis 2009 ungefähr ausgeglichen, häufig sogar negativ. Erst mit den EU-Erweiterungsphasen einschließlich der Arbeitnehmerfreizügigkeit stiegen die Nettozuzüge stark an.

Dazu trug die Wirtschafts- und Finanzkrise sicherlich einen erheblichen Teil bei. Mit einem Nachlassen dieses Effekts ist zu rechnen. Außerdem wird politisch eine gewisse Konvergenz der EU-Staaten gewünscht, so dass entsprechende Anstrengungen zu erwarten sind. Nicht zuletzt dürfte die demographische Lage in vielen EU-Ländern hemmend auf das Migrationspotenzial wirken. Daher schätzen wir die langfristigen Migrationspotenziale aus EU-Staaten als gering ein.

Auf der Basis eines ökonometrischen Modells ergaben unsere Vorausschätzungen eine schon bald sinkende Zuwanderung aus EU-Staaten. Die Spanne der Nettozuzüge über den gesamten Zeitraum 2015 bis 2050 reicht von durchschnittlich 42.000 bis 70.000 pro Jahr; mit anderen Worten, das Modell prognostiziert im günstigsten Fall 70.000 Personen, die Jahr für Jahr aus EU-Staaten nach Deutschland ziehen. Im ungünstigen Fall wären es nur 42.000 jährlich. Die konkrete Realisierung hängt insbesondere von der wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung ab.

Nachdem sich der Zuwanderungsbedarf aus Drittstaaten als Differenz zwischen erforderlicher Gesamtzuwanderung und Zuwanderung aus EU-Ländern ergibt, bedeutet das: In den kommenden 36 Jahren müssten im Durchschnitt jährlich zwischen 276.000 und 491.000 Menschen aus Drittstaaten einwandern, wenn das Erwerbspersonenpotenzial konstant bleiben soll. Das heißt nicht, dass in jedem Jahr exakt diese Zahl an Personen einwandern müsste. Kommen in einem Jahr mehr, dann wären in späteren Jahren weniger Zuwanderer erforderlich, um die Zielgröße im Durchschnitt zu erreichen.

Diese Quantitäten sollte man mit den bisherigen Verhältnissen vergleichen: 2013 zogen aus Drittstaaten netto nicht ganz 140.000 Personen nach Deutschland; im Durchschnitt der letzten zehn Jahre waren es weniger als 100.000.

Ein Ansatzpunkt für eine aktive Zuwanderungspolitik könnte sein, durch entsprechende Integrationsbemühungen die Zahl der Fortzüge zu senken, denn in der vergangenen Dekade haben jedes Jahr mehr als 300.000 Migranten aus Drittstaaten Deutschland wieder verlassen. Mit weniger Fortzügen ließe sich – unter sonst gleichen Bedingungen – eine höhere Nettozuwanderung leichter realisieren als mit der schwierigeren Förderung von Zuzügen.

Neben dem reinen Zuwanderungsbedarf sind erhebliche Anstrengungen in Bezug auf die Qualifikation der Migranten zu leisten. Es ist eine Illusion, dass der benötigte Zuzug nur durch qualifizierte Fachkräfte realisiert werden kann. Die genannten Zuwanderungszahlen beziehen sich nicht auf Arbeitskräfte, sondern auf die gesamte Migration. Es kommen auch Kinder, Jugendliche und Rentner, Qualifizierte und wenig Qualifizierte usw. Und ob nur die „Besten“ nach Deutschland kommen, ist zumindest eine offene Frage.

Interessant wäre in diesem Zusammenhang deshalb, über eine weitere Öffnung des Ausbildungssystems für Jugendliche aus Drittstaaten nachzudenken, insbesondere mit einem Bleiberecht nach Abschluss der Ausbildung. Nicht vergessen werden darf zudem, dass, wie am Arbeitsmarkt auch, die (langfristigen) finanziellen Anreize eine entscheidende Rolle für eine Ausbildungsentscheidung spielen.

Angesichts der Größenordnung des Rückgangs, der gegebenen heimischen Personalreserven und der geschätzten Zuwanderungsströme muss sich Deutschland auf ein sinkendes Erwerbspersonenpotenzial einstellen. Mit einer Kombination aus höheren Erwerbsquoten, längeren Arbeitszeiten, längerer Lebensarbeitszeit und mehr Zuwanderung würde sich der Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials jedoch bremsen und damit wohl leichter bewältigen lassen.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

In ihrer Studie „Perspektive 2025“ hebt die Bundesagentur für Arbeit (BA) die gesellschaftliche und ökonomische Bedeutung hervor, dem prognostizierten Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials entgegenzutreten und nennt als Maßnahme unter anderem die Steuerung von Zuwanderung (Bundesagentur für Arbeit 2011). Hintergrund dieser Aussage bildet die Befürchtung, dass Deutschland aufgrund seiner demographischen Entwicklung einen wesentlichen Standortvorteil – qualifizierte Fachkräfte – verlieren könnte.

Tatsächlich dürfte der Megatrend „Demographischer Wandel“ den deutschen Arbeitsmarkt längerfristig entscheidend formen. In einer mittleren Projektionsvariante sagt das Statistische Bundesamt (StBA) bis 2060 eine Abnahme der Bevölkerungszahl um 21 Prozent voraus (StBA 2009). Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, abgegrenzt als 20- bis 64-Jährige, sinkt sogar um fast 35 Prozent. Ohne die angenommene Nettozuwanderung von jährlich 100.000 Personen würde der Rückgang noch höher ausfallen.

Ursache dieser Entwicklung ist das Geburtendefizit. Der Baby-Boom der 1960er Jahre wurde im darauffolgenden Jahrzehnt durch einen „Baby-Bust“ abgelöst, der bis heute anhält. Infolgedessen wird sich die Altersstruktur noch viel stärker verschieben. Anders als der Bevölkerungsrückgang ist die Alterung der Bevölkerung bereits in vollem Gange. So erreichte der geburtenstärkste Jahrgang, der in Deutschland 1964 zur Welt kam, im Jahr 2014 das 50. Lebensjahr. Im Jahr 2030 wird diese Geburtskohorte an der Schwelle zur Rente stehen.

Die aktuelle wirtschafts- und gesellschaftspolitische Diskussion über einen Fachkräftemangel beruht auf der Annahme, den Betrieben würden künftig aus den genannten demographischen Gründen weniger Arbeitskräfte zur Verfügung stehen (für einen Überblick siehe Kolodziej 2012). Tatsächlich ist zu erwarten, dass aus den genannten demographischen Gründen zunächst vor allem die Zahl Jüngerer sinkt, während die Zahl der älteren Arbeitskräfte in den kommenden Jahren sogar wachsen wird. Erst in etwa 15 Jahren wird die Zahl der älteren Erwerbspersonen zurückgehen, wenn die Baby-Boom-Kohorten in Rente gehen.

In Zusammenspiel mit steigenden betrieblichen Anforderungen an die Qualifikation der Arbeitskräfte könnte sich in Zukunft das Problem des Fachkräftemangels nicht nur stellen, sondern sich – zumindest in einigen Regionen und Berufen – möglicherweise gleichzeitig verschärfen. Daneben bestehen erhebliche Bedenken hinsichtlich der Finanzierbarkeit der sozialen Sicherungssysteme.

1.2 Folgen eines langfristigen Rückgangs des Erwerbspersonenpotenzials

Das Arbeitskräfteangebot gehört zu den Determinanten des Wachstumspotenzials. Ein rückläufiges Erwerbspersonenpotenzial könnte zu einer wirtschaftlichen Stagnation führen. Tatsächlich weist der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) in seinem Jahresgutachten 2014 explizit auf die Gefahren für Wachstum und die Sozialversicherungssysteme hin, wenn das Erwerbspersonenpotenzial schrumpft (SVR 2014). Ähnlich argumentiert die Deutsche Bundesbank: Sie hebt hervor, dass es eine bedarfsgerechte Zuwanderung braucht, um das Potenzialwachstum seitens des Arbeitsangebots zu stabilisieren (Deutsche Bundesbank 2012). Dabei hat die Bundesbank auch Migranten aus dem Nicht-EU-Ausland im Blick.

Viele Stimmen warnen vor einem erheblichen Fachkräftemangel (z. B. McKinsey 2011, Prognos AG 2012). Allerdings ist ein Rückgang des Arbeitskräftepotenzials nicht mit einer Fachkräftelücke gleichzusetzen. Dies würde implizieren, dass der Arbeitskräftebedarf unverändert bliebe, Unternehmen sich also nicht auf ein schrumpfendes Erwerbspersonenpotenzial einstellen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass es durch den Lohn-Preis-Mechanismus zu Anpassungen auf den Güter-, Kapital- und Arbeitsmärkten kommt (Brücker 2013). Brücker schätzt die Dauer eines solchen Anpassungsprozesses auf wenige Jahre. Aufgrund weiterer Faktoren, etwa der Sparneigung der alternden Bevölkerung und der internationalen Kapitalmobilität, werde sich der Kapitalstock allerdings nicht vollständig dem Rückgang des Arbeitsangebotes anpassen (siehe Brücker 2013, Brücker et al. 2012).[1] Zugespitzt und vereinfacht ausgedrückt: Fehlen Arbeitskräfte, verlagern Betriebe ihre Produktion ins Ausland oder schließen. In Langfristprognosen wird deshalb für den Arbeitskräftebedarf aus demographischen Gründen regelmäßig ein Rückgang vorhergesagt (z. B. Prognos 2012).

Das gesamtwirtschaftliche Wachstum hängt auch von der Arbeitsproduktivität ab. So stellt sich die Frage, ob die Produktivität aufgrund der Alterung der Beschäftigten sinkt. Dieser Aspekt wird jedoch als offen gesehen, u. a., weil ein denkbarer physischer und kognitiver Leistungsabfall älterer Beschäftigter durch langjährige Berufs- oder Betriebserfahrung kompensiert wird (SVR 2011). Insbesondere werden der technische Fortschritt und eine bessere formale Qualifikation der Beschäftigten möglichen Alterungseffekten auf die durchschnittliche Arbeitsproduktivität entgegenwirken (Brücker et al 2012). Dabei kommt es neben der Erstausbildung auch auf vermehrte Anstrengungen bei der Weiterbildung an (Stichwort: lebenslanges Lernen).

Nimmt man optimistisch an, der technologische Fortschritt (z. B. zunehmende Digitalisierung) sei stark genug, um das rückläufige Arbeitsvolumen zu kompensieren, würde es zu keinem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts (BIP) kommen (vgl. SVR 2011). Bei einer Schrumpfungsrate des Erwerbspersonenpotenzials von rund einem Prozent pro Jahr (vgl. die Szenarien in Kapitel 5.1) sollte eine solche Kompensation durchaus möglich sein. In diesem Fall würde das Pro-Kopf-Einkommen steigen, weil die Bevölkerung schrumpft. Der Sachverständigenrat sieht die Möglichkeit eines durchschnittlichen Wachstums des Pro-Kopf-Einkommens um 1,2 Prozent pro Jahr (SVR 2011: 9 und 138).

[1] In einer Expertise behandelt der SVR ausführlich die Konsequenzen des demographischen Wandels für die Finanzmärkte, die Immobilienmärkte usw., die hier nicht im Mittelpunkt der Betrachtung stehen, die sich aber durchaus auf den Arbeitsmarkt auswirken können (SVR 2011).

Die demographische Entwicklung führt also nicht zwingend zu weniger Wohlstand. Ob aber die erforderlichen Produktivitätsfortschritte angesichts einer alternden Gesellschaft und eines schrumpfenden Erwerbspersonenpotenzials zu erzielen sind, ist zumindest fraglich (vgl. Deutsche Bundesbank 2012, Gräf 2003). Realistischerweise berücksichtigen Projektionen des Potenzialwachstums deshalb regelmäßig steigende Erwerbsquoten (einschließlich einer sinkenden Arbeitslosigkeit), höhere Arbeitszeiten und Nettozuwanderung, wodurch der prognostizierte Abwärtstrend beim gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumen deutlich schwächer ausfällt.

Wenn die Zahl der Arbeitskräfte demographisch bedingt sinkt, müssen weniger Erwerbstätige die Kosten der sozialen Sicherungssysteme und auch die sonstigen staatlichen Ausgaben, zum Beispiel für Infrastruktur, schultern. Die demographische Entwicklung wird auch viele andere Teilbereiche der Gesellschaft verändern, wie den Wohnungsmarkt, die Konsumstruktur usw. Diese Umwälzungen müssen die Individuen finanziell und psychologisch (höhere Abgaben) bewältigen.

Besonders die Ausgabenseite der Sozialversicherung wird von der Bevölkerungsentwicklung tangiert. An erster Stelle ist hierbei an die gesetzliche Renten-, die Kranken- und die Pflegeversicherung zu denken. Koppelt man beispielsweise die Beitragssätze an die Ausgaben, würde der gesamte Sozialversicherungsbeitragssatz stark ansteigen. Je nachdem, an welchen Stellschrauben (z. B. am Bundeszuschuss) man dreht, fällt dieser Anstieg der Beitragssätze natürlich unterschiedlich stark aus. In jedem Fall dürfte die Akzeptanz darunter leiden und Umgehungsstrategien dürften gefördert werden (z. B. Schwarzarbeit).

Darüber hinaus kann man leider nicht zwingend davon ausgehen, dass ein sinkendes Erwerbspersonenpotenzial automatisch die Arbeitslosigkeit reduziert und auf der Ausgabenseite der Sozialversicherung für Entlastung sorgt. Nicht auszuschließen ist insbesondere ein qualifikatorischer Mismatch von Arbeitsangebot und -nachfrage (vgl. SVR 2011: 8).[2] Aktuelle Langfrist-Projektionen deuten auf Arbeitsplatzverluste für schlecht Qualifizierte hin (Maier et al. 2014). Aber man muss es vielleicht nicht so negativ sehen: Obwohl möglicherweise Arbeitsplätze abgebaut werden, bietet die Alterung der Bevölkerung gering Qualifizierten vielleicht neue Chancen, zum Beispiel als Altenpflegehelfer.

Ein Großteil des Zusammenhangs von „Demographischer Alterung“ einerseits und Wachstum und Beschäftigung andererseits ist wissenschaftlich nicht vollständig geklärt. Außerdem hängen die konkreten Ergebnisse entsprechender Studien stark von den Annahmen ab. Einige Gefahren sind jedoch offensichtlich: Die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme steht unter Druck, die gesellschaftliche Wohlfahrt ist möglicherweise gefährdet und die öffentliche Signalwirkung einer sinkenden Beschäftigung sollte nicht unterschätzt werden.

Zentraler Ansatzpunkt ist die Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials, also des Umfangs des in Köpfen gemessenen gesamtwirtschaftlichen Arbeitsangebots. Dessen Rückgang zu verhindern oder wenigstens abzuschwächen dürfte die genannten Risiken zumindest erheblich senken.

[2] Auf den oft diskutierten regionalen Mismatch sei hier nur der Vollständigkeit halber hingewiesen.

1.3 Zielsetzung und Aufbau

Der Umfang des Erwerbspersonenpotenzials hängt ausschließlich von der Bevölkerung und deren Erwerbsbeteiligung ab. Angesichts der gerade skizzierten Befürchtungen und Probleme stellt sich die Frage, unter welchen Bedingungen der allseits prognostizierte Rückgang des Arbeitskräftepotenzials nicht eintritt. Dabei greifen wir im Folgenden auf vorhandene Projektionen der Erwerbsbeteiligung zurück und untersuchen vor allem den Einfluss der Zuwanderung.

Wir versuchen mit dieser Studie zu quantifizieren, in welchem Umfang langfristig Zuwanderung aus Staaten erfolgen müsste, die nicht zur Europäischen Union (EU) gehören („Drittstaaten"), wenn man den Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials vor dem Hintergrund einer steigenden Erwerbsbeteiligung sowie Zuwanderung aus EU-Staaten aufhalten möchte. Dafür entwickeln wir ein hypothetisches Szenario, das als Ziel ein bis 2035 bzw. bis 2050 konstantes Erwerbspersonenpotenzial vorgibt.

Die Studie beschränkt sich auf die Frage der Konstanz des Arbeitskräfteangebots. Mit einem solchen Szenario werden also nicht alle Fragen beantwortet; es stellen sich vielleicht sogar neue. So kann bei hoher Zuwanderung die Gesamtbevölkerung ansteigen – was im Gegensatz zu realistischen Prognosen steht. Zugleich reicht der Umfang der Zuwanderung, auf den sich unsere Studie konzentriert, nicht aus, um die Altersstruktur im Betrachtungszeitraum entscheidend zu verbessern. Damit beispielsweise der sogenannte Altenquotient, die Relation von Älteren zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, nicht weiter zunimmt, wäre eine weitaus höhere Nettozuwanderung erforderlich als für ein konstantes Erwerbspersonenpotenzial.

Der Horizont erscheint außerdem als viel zu lang ausgedehnt, um die Migrationsentwicklung belastbar zu prognostizieren. Unterliegt doch gerade das internationale Wanderungsgeschehen erheblichen Schwankungen, so dass Abschätzungen künftiger Entwicklungen mit sehr großen Unsicherheiten verbunden sind. Gerade die Entwicklung der deutschen Migrationsbilanz der vergangenen zehn Jahre liefert hierfür ein aufschlussreiches Beispiel. Als das Statistische Bundesamt (StBA) im Jahr 2009 die 12. Koordinierte Bevölkerungsprognose veröffentlichte und dabei zwei Wanderungsszenarien mit einer langfristigen Nettozuwanderung nach Deutschland von 100.000 bzw. 200.000 annahm, rutschte die tatsächliche deutsche Wanderungsbilanz in den negativen Bereich. Mittlerweile wird aber selbst das obere Szenario des StBA um mehr als das Doppelte übertroffen.

Damit ist gleichzeitig der Vorteil der langfristigen Betrachtung benannt. Selbst wenn die jährliche Wanderungsbilanz teilweise deutlich vom angenommenen Wert abweicht, kann sich die Projektion als sinnvoll erweisen, zumindest dann, wenn damit keine Prognose der einzelnen jährlichen Wanderungsströme beabsichtigt ist, sondern eher der langfristige Mittelwert interessiert.[3] Dies ist in der vorliegenden Studie der Fall. Zeitweilige Schwankungen sollen gerade nicht prognostiziert werden, sondern das langfristige Niveau der Zuwanderung. Sicher sind auch Strukturbrüche, die das gesamte Wanderungsregime verschieben, nicht auszuschließen. Deren Prognose ist aber ohnehin nicht sinnvoll möglich.

Im Übrigen ist es gerade auch Ziel der vorliegenden Projektion, die Entwicklung der Nettozuwanderung nach Deutschland zu prognostizieren, wenn das gegenwärtige Wanderungsregime unterstellt wird, um daraus Schlüsse für etwaige Handlungsbedarfe in der Migrationspolitik (vornehmlich in Bezug auf Drittstaaten) abzuleiten.

Diese Studie zeigt zunächst auf Basis vorliegender Befunde und Projektionen, wie sich das Potenzial an Arbeitskräften in den kommenden Jahrzehnten verändern könnte (Kapitel 2 bis 5). Nach

[3] So liegt der mittlere Wanderungsgewinn Deutschlands über die letzten zehn Jahre bei ca. 136.000 und damit eher im unteren Teil des durch die Annahmen des Statistischen Bundesamtes aufgespannten Bereiches. Von den zehn tatsächlich realisierten jährlichen Wanderungsgewinnen liegt indes nur *ein einziger* in diesem Korridor.

einem ersten Überblick hinsichtlich der bisherigen Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials (Kapitel 2) sind die Modelle und Annahmen explizit dargelegt, mit denen die künftige Entwicklung von Erwerbsbeteiligung (Kapitel 3) und Bevölkerung (Kapitel 4) berechnet wurde. Das Erwerbspersonenpotenzial errechnet sich aus diesen beiden Komponenten. In den Kapiteln 5.1 und 5.2 sind wesentliche Szenarien mit unterschiedlichen Annahmen hinsichtlich Erwerbsbeteiligung und Zuwanderung dargestellt. Die Veränderung des Erwerbspersonenpotenzials wird zusätzlich im Hinblick auf die zugrunde liegenden Komponenten Demographie, Erwerbsverhalten (Erwerbsquoten) und Wanderungen untersucht, so dass die relative Bedeutung dieser drei Komponenten sichtbar wird.
Auf der Basis dieser unterschiedlichen Annahmen werden in Kapitel 5.3 zwei Szenarien entwickelt, die die Vorgabe eines konstanten Erwerbspersonenpotenzials erfüllen. Diesen Berechnungen zum Erwerbspersonenpotenzial liegen entsprechende Bevölkerungsprojektionen zugrunde. Das Verhältnis von Bevölkerung und Erwerbspersonenpotenzial wird im anschließenden Abschnitt mit der Darstellung eines modifizierten Altenquotienten gestreift (Kapitel 5.4).
Ein erhöhtes Maß an Aufmerksamkeit gewinnen derzeit sowohl in der Politik als auch in der Wissenschaft regionale Disparitäten. Die hier verwendeten bzw. neu entwickelten Modelle sind zwar zunächst nicht regionalspezifisch, das würde den Umfang unserer Studie sprengen, wegen der großen Bedeutung und der immer noch sichtbaren Trennung vieler arbeitsmarktrelevanter Daten wagen wir jedoch einen kurzen Ausblick auf das Erwerbspersonenpotenzial in Ost- und Westdeutschland (Kapitel 5.5).
In der gesellschaftspolitischen Diskussion werden zur Bekämpfung des drohenden Fachkräftemangels auch Verbesserungen bei der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren diskutiert. Diese Studie untersucht deshalb weiter, welche denkbaren personellen Reserven es in Deutschland gibt, unabhängig von der Frage, wie realistisch die vorhandenen Handlungsoptionen in näherer Zukunft ausgeschöpft werden können. Im Mittelpunkt steht vielmehr eine Quantifizierung der Reserven auch unter Zugrundelegung relativ extremer Annahmen. Dies kann verdeutlichen, ob es überhaupt denkbar ist, mit heimischen Reserven den demographischen Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials zu stoppen und wie diese Reserven im Zeitverlauf einzuschätzen sind. Soweit die Reserven sich aus höheren Erwerbsquoten ergeben, werden sie in Kapitel 5.2 behandelt.
Kapitel 6 ergänzt diese Diskussion um die Aspekte Arbeitszeit und Qualifikation. Damit ist zwar das Erwerbspersonenpotenzial nicht steigerbar, aus Sicht des Arbeitskräftebedarfs sind diese beiden Aspekte jedoch höchst relevant, denn die Entwicklung des Arbeitskräfteangebots sollte nicht isoliert betrachtet werden. Wenn es gelingt, den betrieblichen Bedarf an Arbeitskräften zu decken, wirkt sich das natürlich auf die Wohlfahrt in Deutschland günstig aus (Kapitel 7). Die Frage, wie viele und welche Arbeitskräfte die deutsche Wirtschaft künftig benötigt, versuchen wir mit der aktuellen BiBB/IAB-Projektion zu beantworten. Thematisiert werden in diesem Kapitel auch die betrieblichen Anforderungen in Bezug auf die Qualifikation. Deshalb gehen wir an dieser Stelle auch kurz darauf ein, was hinsichtlich der Qualifikation des Erwerbspersonenpotenzials zu erwarten ist.
In Kapitel 8 wird untersucht, in welchem Umfang mit Migranten aus EU-Staaten zu rechnen ist. Dieses zentrale Kapitel umfasst neben einer Beschreibung der wichtigsten Trends (Kapitel 8.2 und 8.3) eine ökonometrische Analyse, aus der sich die künftig zu erwartende Entwicklung vorausschätzen lässt (Kapitel 8.4). Die große Unsicherheit, die bei dieser Frage nicht vermeidbar ist, wird mithilfe zweier Szenarien eingefangen, die die Ober- und Untergrenze des Erwartbaren definieren. Mithilfe mehrerer Prognosen der demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung in den EU-Ländern (Kapitel 8.5) werden anschließend die Migrationsströme zwischen der EU und Deutschland bis 2050 prognostiziert (Kapitel 8.6). Zum Abschluss analysieren wir die Ergebnisse in Kapitel 8.7 im Hinblick auf ihre Plausibilität

Kapitel 9 beschäftigt sich mit der Zuwanderung aus Nicht-EU-Ländern (Drittstaaten). Auf Basis der Modellrechnung für die EU-Staaten wird als Residualgröße abgeleitet, wie viel Zuwanderung aus Drittstaaten erforderlich wäre, um die Zielgröße eines konstanten Erwerbspersonenpotenzials zu erfüllen (Kapitel 9.2).

Die Auswirkungen der Zuwanderung auf Arbeitsmarkt und Wohlfahrt hängen maßgeblich von der Integration der Zuwanderer ab. Deshalb diskutieren wir in Kapitel 9.3 Optionen für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration von Migranten und wie durch die Steuerung der Zuwanderung zusätzliche Fachkräfte gewonnen werden könnten.

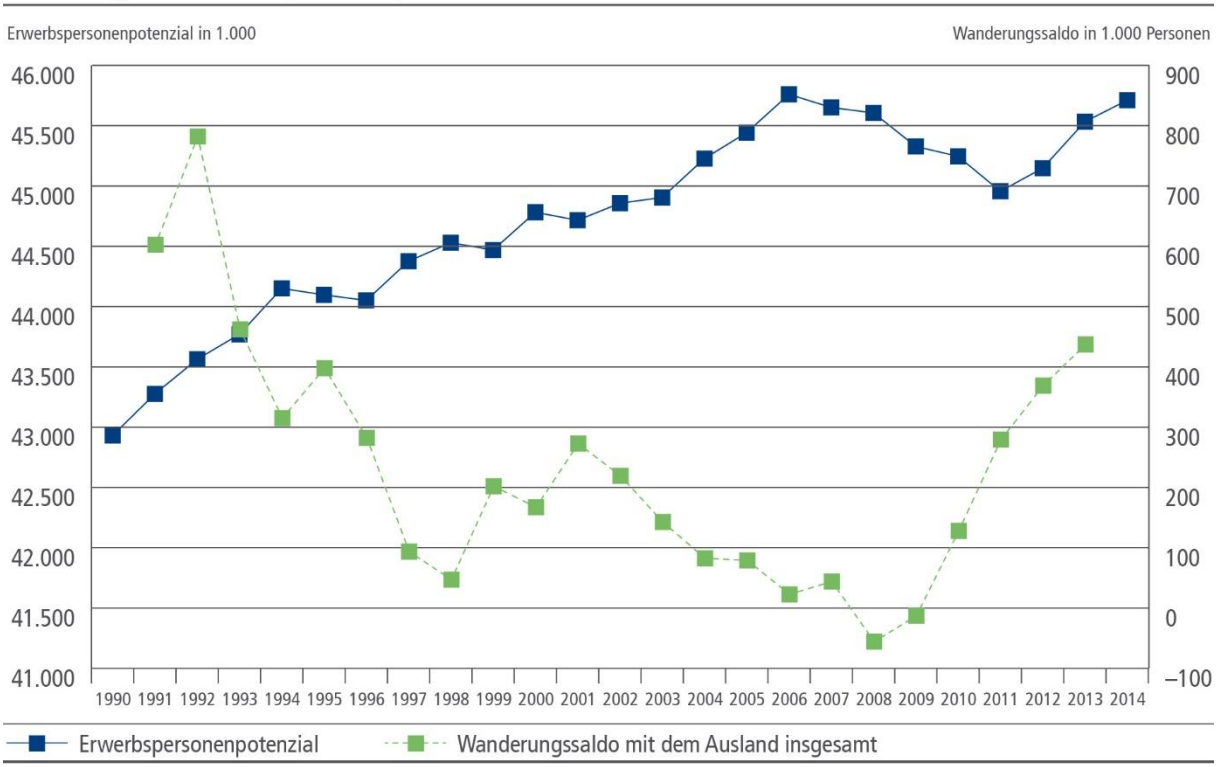
Abschließend fassen wir die Ergebnisse zusammen (Kapitel 10) und ziehen auf dem Hintergrund der gegenwärtigen Migrationslage Schlussfolgerungen (Kapitel 11) für die Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Einwanderungspolitik.

2 Erwerbspersonenpotenzial: Stand und Entwicklung

2.1 Erwerbspersonenpotenzial seit der Wiedervereinigung

Bis in die 1990er Jahre stieg das westdeutsche Erwerbspersonenpotenzial. Der demographische Trend, der bereits seit Ende der 1980er Jahre negativ war, wurde durch eine steigende Erwerbsbeteiligung westdeutscher Frauen und durch Zuwanderung mehr als kompensiert (Thon/Bach 1998). Obwohl die Demographie in West- und Ostdeutschland ähnlich ausgeprägt ist, nahm nach der Wiedervereinigung das gesamtdeutsche Erwerbspersonenpotenzial zu, nur in wenigen Jahren gab es vereinzelt Rückgänge (vgl. Abb. 2.1) – im Großen und Ganzen ist es seit 1990 kräftig gestiegen. Die längste Phase eines sinkenden Potenzials gab es zwischen 2006 und 2011, als die Nettozuwanderung sehr gering oder gar negativ war.
Seit der deutlichen Zunahme der Zuzüge aus dem Ausland 2011/2012 wächst das Erwerbspersonenpotenzial wieder. Es überschritt im Jahr 2012 die 45-Millionen-Marke und wird 2014 und auch 2015 deutlich darüber liegen (Fuchs et al. 2014).[4]

Abbildung 2.1: Erwerbspersonenpotenzial (1990–2014)



Quelle: Eigene Berechnungen (IAB-Datenbank Erwerbspersonenpotenzial)

BertelsmannStiftung

[4] Aufgrund des Zensus 2011 und größeren Revisionen der Erwerbstätigenstatistik (im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung) sind die absoluten Größenordnungen nicht mehr vergleichbar mit früheren Angaben (vgl. Fuchs et al. 2014).

Neben der Zuwanderung war die Erwerbsbeteiligung ein positiver Faktor für die Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials.

Hintergrund: Erwerbspersonenpotenzial

Das Erwerbspersonenpotenzial ist die Summe aus Erwerbstätigen, Erwerbslosen sowie der Stillen Reserve und bildet damit nahezu die Obergrenze des aktuellen Angebots an Arbeitskräften. Mit dem Einschluss der Stillen Reserve geht das Erwerbspersonenpotenzial über eine Betrachtung hinaus, die lediglich die Erwerbspersonen berücksichtigt.

Bei den Erwerbslosen ist zu beachten, dass diese Gruppe nicht deckungsgleich ist mit den bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldeten Arbeitslosen (Hartmann/Riede 2005). Anders als die im Sozialgesetzbuch definierte Arbeitslosigkeit wird Erwerbslosigkeit nach den Leitlinien der International Labour Organisation (ILO) abgegrenzt. Arbeitslose, die gleichzeitig erwerbstätig sind und sei es auch nur eine einzige Wochenstunde, werden nach ILO-Kriterien als Erwerbstätige erfasst, nicht als Erwerbslose. Andererseits müssen Erwerbslose nicht bei den Arbeitsagenturen gemeldet sein. Die Überschneidungsmenge beträgt nach Schätzungen etwa 60 Prozent (Hartmann/Riede 2005)[5].

Die Stille Reserve wird als Teil des Arbeitskräfteangebots aufgefasst, weil viele Studien für diesen Personenkreis ein erhebliches Maß an Arbeitsmarktnähe zeigen (z. B. Holst/Schupp 2000). Typisch für die Stille Reserve sind Teilnehmer an Weiterbildungsmaßnahmen, Personen im Vorruhestand und sogenannte entmutigte Arbeitskräfte („discouraged workers“). Die Stille Reserve gleicht Schwankungen der alters- und geschlechtsspezifischen Erwerbsquoten aus, die sich durch konjunkturelle Lagen ergeben, denn bei einer Verschlechterung der Arbeitsmarktlage nimmt die Erwerbslosenzahl nicht im gleichen Maße zu, wie die Erwerbstätigkeit sinkt (und vice versa). Die dadurch verursachten Schwankungen in den Erwerbsquoten werden durch die Stille Reserve kompensiert (Fuchs 2002). Sowohl national als auch international gibt es eine Vielzahl empirischer Belege für diese Konjunkturabhängigkeit der statistisch gemessenen Erwerbsbeteiligung. Die Stille Reserve wird vom IAB für 2014 auf fast eine Million Personen geschätzt (Fuchs et al. 2014).
Aufgrund der Berechnungsweise, insbesondere dem Einschluss der Stillen Reserve, hängt der Umfang des Erwerbspersonenpotenzials im Gegensatz zur Zahl der Erwerbspersonen nicht von der Konjunkturlage ab. Damit eignet es sich besser für Betrachtungen mit einem langen Zeithorizont, weil das Ausgangsjahr keine große Rolle spielt. Das heißt nicht, dass der Verlauf des Erwerbspersonenpotenzials völlig glatt ist (vgl. Abb. 2.1), denn Schwankungen werden nicht nur durch die Arbeitsmarktkonjunktur verursacht, sondern insbesondere auch durch demographische Grunddaten.
Analog zur Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung schließt das Erwerbspersonenpotenzial auch Erwerbstätige ein, die älter als 64 Jahre sind. Das Erwerbspersonenpotenzial wird hier auf das Altersintervall 15 bis 74 Jahre beschränkt und ist deshalb mit der Altersabgrenzung kompatibel, die zum Beispiel der SVR der Berechnung seines Produktionspotenzials zugrunde legt.

[5] Aktuelle Ergebnisse aus dem Mikrozensus bestätigen dies für das Jahr 2012, siehe Destatis: www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Arbeitsmarkt/_Grafik/ErwerbslosArbeitslosILO.png?__blob=poste (letzter Zugriff 18.11.2014)

Ein Anstieg der Erwerbsquoten von Frauen und – infolge geänderter rentenrechtlicher Rahmenbedingungen – ein längerer Verbleib von Älteren im Erwerbsleben führte zu einer höheren durchschnittlichen Erwerbsquote. So erhöhte sich der Anteil aller 15- bis 64-Jährigen, die am Erwerbsleben partizipierten, zwischen 1990 und 2012 von 77,6 Prozent auf 83,1 Prozent.[6] Beschränkt auf die Frauen war der Zuwachs sogar noch höher: Ihre durchschnittliche Potenzialerwerbsquote[7] lag im Jahr 1990 bei 67,6 Prozent und erreicht inzwischen ein Niveau von beinahe 78 Prozent. Mehr dazu in Kapitel 3.

Die Zahlen deuten an, dass in Zukunft die aus der Erwerbsbeteiligung zu erwartenden Quantitäten an ihre Grenze stoßen. Immerhin liegt Deutschland in Europa bei der Frauen-Erwerbsbeteiligung inzwischen nur noch knapp hinter den in dieser Hinsicht führenden nordischen Ländern Dänemark, Island usw.[8]

[6] Die im Text genannten Statistiken zum Erwerbspersonenpotenzial stammen aus der aktuellen IAB-Datenbank zum Erwerbspersonenpotenzial. Zur Methodik der Berechnung des Erwerbspersonenpotenzials siehe z. B. Fuchs/Dörfler 2005.

[7] Die Potenzialerwerbsquote schließt die Stille Reserve ein. Diese Erwerbsquoten beziehen somit die Summe aus Erwerbstätigen, Erwerbslosen und Stiller Reserve auf die Bevölkerung (gleichen Alters und Geschlechts). Sofern nicht darauf hingewiesen wird, entsprechen die im Text genannten Erwerbsquoten immer Potenzialerwerbsquoten.

[8] Vgl. Eurostat-Datenbank: Erwerbsquoten nach Geschlecht, Alter und Staatsangehörigkeit. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/print.do?print=true# (letzter Zugriff 4.12.2014).

2.2 Prognose des Erwerbspersonenpotenzials: Ein erster Ausblick auf das Jahr 2050

Für die Zukunft wird erwartet, dass der Einfluss der Alterung – und längerfristig des Bevölkerungsrückgangs – immer stärker wird und das Erwerbspersonenpotenzial deshalb aus rein demographischen Gründen sinkt (Fuchs/Söhnlein/Weber 2011). Es sieht so aus, als ob das Potenzial bei „normalem" Umfang der Zuwanderung aus dem Ausland nicht mehr auf dem heutigen Niveau gehalten werden kann.

Nimmt man beispielsweise für die nächsten 20 Jahre eine jahresdurchschnittliche Nettozuwanderung im Umfang der vergangenen 60 Jahre an, das waren rund 200.000 Personen, und würde die Erwerbsbeteiligung wie prognostiziert steigen (vgl. Kapitel 3), geht das Erwerbspersonenpotenzial von 45,1 Millionen im Jahr 2012 auf 40,8 Millionen im Jahr 2035 zurück (Fuchs/Söhnlein/Weber 2011) mit aktualisierten Daten). Nach 2035 setzt sich der Trend im Großen und Ganzen fort. Das Erwerbspersonenpotenzial sinkt bei diesem Szenario bis 2050 auf unter 37 Millionen Personen.

Damit wäre das Erwerbspersonenpotenzial deutlich kleiner als die Zahl der heutigen Erwerbstätigen. Für den Oktober 2014 meldete das Statistische Bundesamt 43 Millionen Erwerbstätige (StBA 2014a).[9] Mit anderen Worten, selbst wenn das gesamte Erwerbspersonenpotenzial beschäftigt wäre, es also keine Arbeitslosen und keine Stille Reserve gäbe, würde das nicht ausreichen, um den in Köpfen gemessenen Arbeitskräftebedarf zu decken – sofern er unverändert hoch bleibt.

Zur Beantwortung der Frage, ob und unter welchen Bedingungen es möglich ist, den Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials zu stoppen, entwickeln wir im Folgenden mehrere Szenarien, die sich hinsichtlich der Erwerbsbeteiligung und der Wanderungsströme unterscheiden.

Die Berechnung des potenziellen Arbeitskräfteangebots beruht auf einer Verknüpfung der Bevölkerung (hier 15 bis 74 Jahre, vgl. Kasten) und deren Erwerbsbeteiligung. Letztere wird mit Potenzialerwerbsquoten gemessen (also inklusive der Stillen Reserve, siehe Kasten S.14). Diese nach Alter und Geschlecht strukturierten Erwerbsquoten werden mit der entsprechenden Bevölkerung multipliziert. Neben den beiden Merkmalen Alter und Geschlecht trennt das Modell nach Deutschen und Ausländern. Dies trägt insbesondere den Unterschieden in der Erwerbsbeteiligung von deutschen Frauen und Ausländerinnen Rechnung.

Zunächst werden die beiden Module „Erwerbsquoten" und „Bevölkerung" dargestellt, aus denen sich die Prognose[10] des Erwerbspersonenpotenzials ableitet.

[9] Soweit im Text nichts anderes angegeben ist, handelt es sich immer um Jahresdurchschnitte.

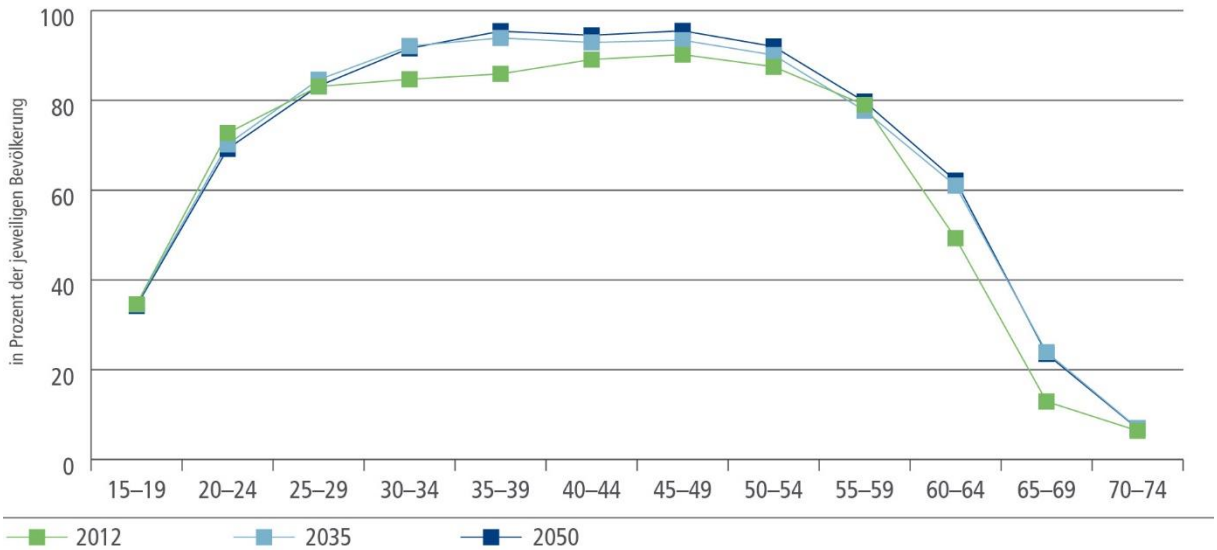
[10] Die Verwendung des Begriffs „Prognose" geschieht ausschließlich aus sprachlichen Gründen. Tatsächlich handelt es sich im Folgenden nie um echte – in der Realität der Ökonomie und Sozialwissenschaften wohl kaum mögliche – Prognosen, sondern um Projektionen, Trends, Szenarien oder Modellrechnungen.

3 Vorausschätzung der alters- und geschlechtsspezifischen Erwerbsbeteiligung bis 2050

Die folgenden Angaben zur Erwerbsbeteiligung basieren auf einer Aktualisierung der Daten und Prognosen von Fuchs/Söhnlein/Weber (2011). Die verwendeten Erwerbsquoten sind sogenannte Potenzialerwerbsquoten: Erwerbstätige plus Erwerbslose plus Stille Reserve bezogen auf die Bevölkerung (gleichen Alters und Geschlechts). Das grundlegende ökonometrische Modell wurde am IAB entwickelt (vgl. Fuchs/Dörfler 2005). Die Vorausschätzungen schreiben im Wesentlichen die Vergangenheitstrends fort, berücksichtigen aber auch sich im Prognosezeitraum erst abzeichnende Einflüsse wie die „Rente mit 67“. Die in diesem Kapitel dargestellten Veränderungen in den Erwerbsquoten werden deshalb als realistische Steigerungsmöglichkeiten aufgefasst.

Die schon lang anhaltende und bereits erwähnte Tendenz einer höheren Frauenerwerbstätigkeit wird sich gemäß der am IAB durchgeführten Schätzung wahrscheinlich fortsetzen (Fuchs/Söhnlein/Weber 2011). Allerdings sind weitere Steigerungsmöglichkeiten rechnerisch begrenzt, denn beispielsweise waren im Jahr 2012 knapp 88 Prozent der 30- bis 49-jährigen Frauen Teil des Erwerbspersonenpotenzials. Erwartet wird ein Anstieg auf 93 Prozent im Jahr 2035 und gut 94 Prozent für 2050 (Abb. 3.1).[11] Bei den Jüngeren wird bildungsbedingt nicht mit einem Anstieg gerechnet. Die Erwerbsquoten der Älteren werden von der Rentengesetzgebung wesentlich beeinflusst (siehe unten).

Abbildung 3.1: Altersspezifische Erwerbsquoten von Frauen 2012 – 2035 – 2050



Quelle: Eigene Berechnungen (IAB-Datenbank Erwerbspersonenpotenzial)

BertelsmannStiftung

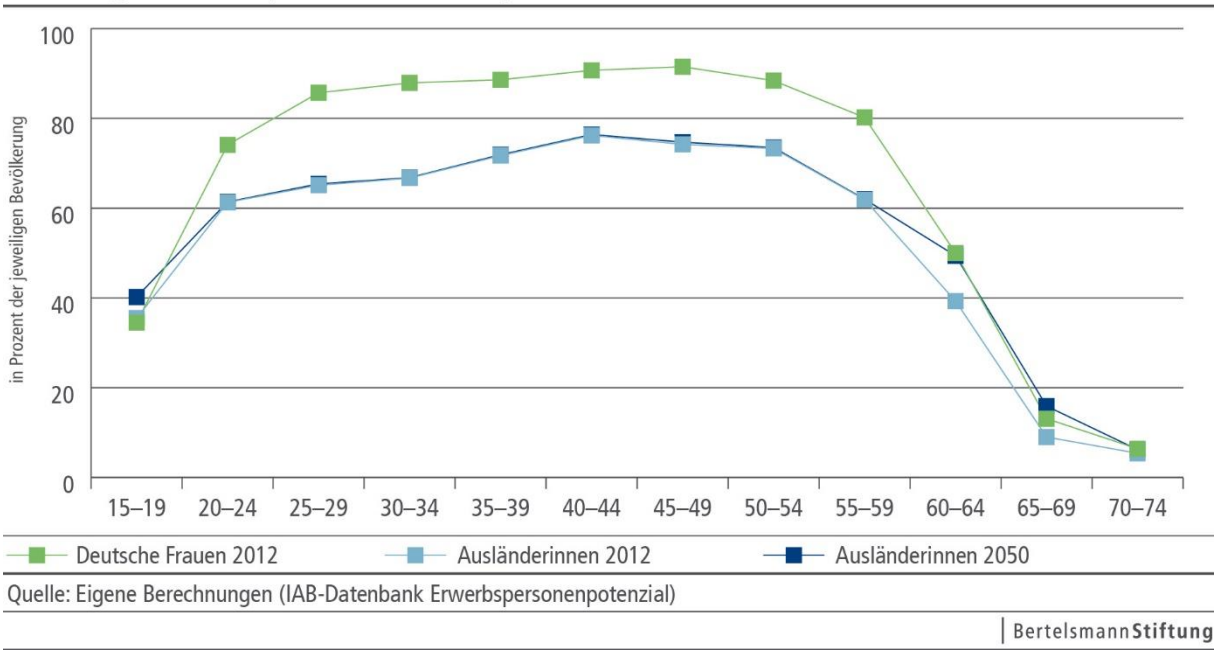
[11] Diese Erwerbsquoten reagieren auf die Wanderungsannahme, da es sich implizit um Durchschnittsquoten von Deutschen und Ausländern/Ausländerinnen handelt. Berichtet werden der Einfachheit halber Werte für das Szenario ohne Wanderungen. Die Unterschiede sind nicht so gravierend, als dass sie die Ergebnisdarstellung wesentlich beeinflussten.

Derzeit liegen die Erwerbsquoten von Ausländerinnen deutlich unter jenen deutscher Frauen (Abb. 3.2). In der Vergangenheit folgten die Erwerbsquoten von Ausländerinnen so gut wie keinem Trend, schwankten in der Statistik (Daten des Mikrozensus) deutlich sichtbar. Wie die Abbildung zeigt, verharren die Erwerbsquoten der Ausländerinnen in der Prognose auf nahezu unverändertem Niveau. Ungeklärt ist, inwieweit die künftigen Immigrantinnen eine höhere Erwerbsbeteiligung haben. Darauf gehen wir an späterer Stelle (Kapitel 5.2) ein.

Für eine ebenfalls angestrebte Differenzierung nach Ost- und Westdeutschland trennt das Modell nach ost- und westdeutschen Frauen und Männern. Bei der Gruppe der Ausländer erfolgt aus datentechnischen Gründen – zu geringe Fallzahlen – keine Aufteilung. Die deshalb mit Vorsicht zu interpretierenden Daten des Mikrozensus zeigen für Ausländer im Übrigen keine substanziellen Ost-West-Unterschiede.

Westdeutsche Frauen haben immer noch deutlich niedrigere Erwerbsquoten als ostdeutsche. Die Gründe hierfür dürften systembedingt sein. In der ehemaligen DDR „mussten“ Frauen arbeiten. Die Erwerbsquoten waren damit in etwa mit jenen der Männer gleichauf. Das Modell rechnet deshalb damit, dass sich die Erwerbsbeteiligung in Ost und West auf hohem Niveau langsam angleicht, weil nunmehr viele Rahmenbedingungen gleich sind (z. B. das Arbeits- und Sozialrecht, Freizügigkeit). Der diesem Prozess zugrunde liegende Mechanismus verläuft auf Kohortenebene. Neu in den Arbeitsmarkt eintretende Jahrgänge ostdeutscher Frauen haben in etwa dieselbe Erwerbsquote wie die gleichaltrigen westdeutschen Frauen (vgl. die Umsetzung dieser Hypothese bei Fuchs/Dörfler 2005). Aus den Daten des Mikrozensus ist diese Tendenz bislang ganz gut zu erkennen. Steigende altersspezifische Erwerbsquoten westdeutscher Frauen und leicht sinkende Quoten deutscher Frauen aus den neuen Ländern stimmen damit im Modell spätestens 2045 vollkommen überein.

Abbildung 3.2: Altersspezifische Erwerbsquoten von deutschen Frauen und Ausländerinnen

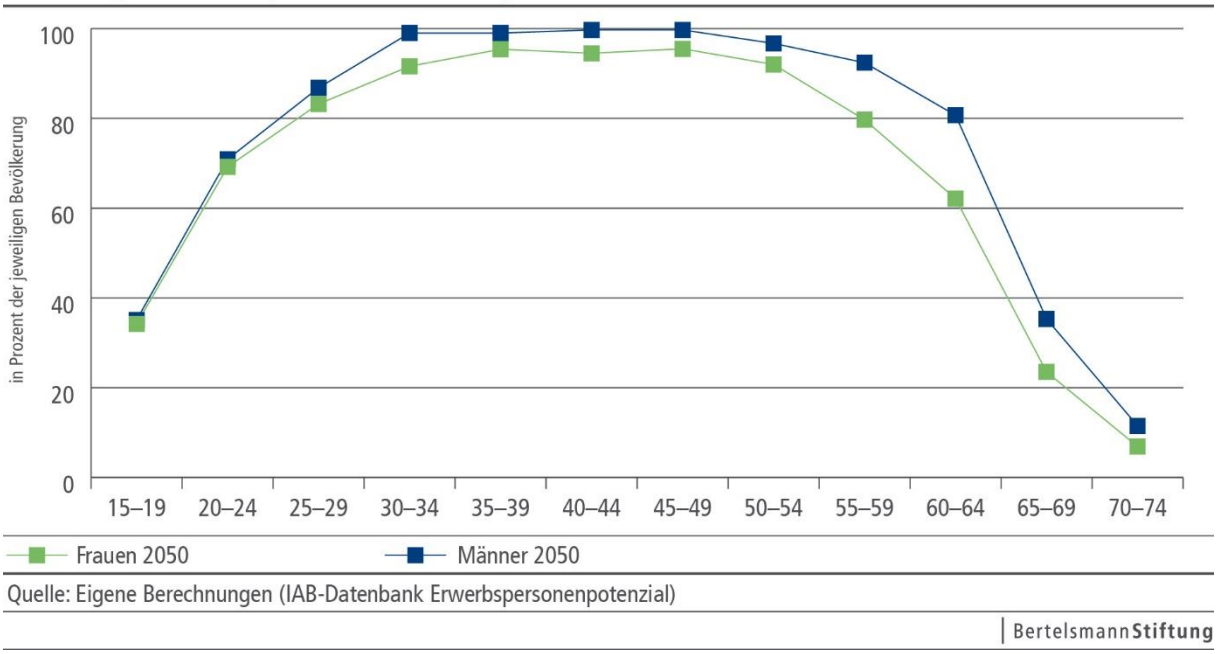


Quelle: Eigene Berechnungen (IAB-Datenbank Erwerbspersonenpotenzial)

BertelsmannStiftung

Trotz ihres Anstiegs erreichen die altersspezifischen Erwerbsquoten von Frauen mittleren Alters in der Prognose nicht die Quoten der Männer (Abb. 3.3). Allerdings werden die Unterschiede erheblich kleiner, da die entsprechende Erwerbsbeteiligung der Männer nahezu konstant bleibt.
Die Neuregelung des Rentenzugangsalters („Rente mit 67“) erhöht die Erwerbsbeteiligung Älterer.[12] Der Einfluss wird in den gegenwärtigen Statistiken des Mikrozensus sichtbar (StBA 2014b). Für die Zukunft wird ein weiterer Anstieg erwartet. Dies lässt sich aus den drei obigen Grafiken ablesen.[13]

Abbildung 3.3: Altersspezifische Erwerbsquoten von Frauen und Männern (2050)



Quelle: Eigene Berechnungen (IAB-Datenbank Erwerbspersonenpotenzial)

BertelsmannStiftung

Bei der Interpretation ist zu beachten, dass die Gruppe der 60- bis 64-Jährigen im Prognosezeitraum zunehmend stärker und vollständig von der "Rente mit 67" betroffen sein wird. Von den 65- bis 69-Jährigen müssen dagegen nur die beiden Jahrgänge der 65- und 66-Jährigen länger arbeiten. Auch die Erwerbsquote der etwas Jüngeren, der 55- bis 59-Jährigen, wird etwas anziehen, denn auch ihnen erschwert die „Rente mit 67“ indirekt den vorzeitigen Ausstieg aus dem Erwerbsleben. Sie müssen nun länger auf eine Rente warten, so dass eine Überbrückung finanziell schwieriger wird.
In Zusammenspiel mit der demographischen Alterung werden sich die Betriebe auf ein deutlich älteres Erwerbspersonenpotenzial einstellen müssen. Einen wichtigen und wohl auch stärkeren Anteil daran hat die demographische Alterung.

[12] Die neue „Rente mit 63“ konnte in die vorliegenden Szenarien nur rudimentär eingearbeitet werden, weil dafür die notwendigen Daten zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Studie noch fehlten. Eine erste Prognose basiert auf Fuchs et al. (2014), wo für die Jahre 2014 und 2015 eine vorläufige Einschätzung gegeben wurde. Zu erwarten ist, dass sich der Effekt nach einem anfänglichen Aufbau ab 2016 konsolidiert. Es gibt dann zwar weitere „Neurentner mit 63“, zugleich wären viele, die die „Rente mit 63“ bereits in Anspruch genommen haben, ohnehin nach einiger Zeit auch ohne diese Rente aus dem Erwerbspersonenpotenzial ausgeschieden.

[13] Anzunehmen ist, dass die Erwerbsquoten älterer Frauen auch künftig ein Stück weit unter denen der Männer bleiben werden, weil Paare häufig ungefähr zeitgleich in Ruhestand gehen, Frauen aber im Schnitt jünger als ihre Partner sind. Außerdem dürften sich gerade bei ihnen die künftig steigenden familiären Pflegeaufgaben auswirken.

4 Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter: Projektion bis 2050

4.1 Modell der Bevölkerungsprojektion

Die Bevölkerungsentwicklung wird vollständig von den Geburten, den Sterbefällen und der Migration determiniert. Außerdem spielt der heutige Altersaufbau der Bevölkerung, der aus der Vergangenheit resultiert, eine wichtige Rolle.[14] Die Ausgangsbevölkerung stammt aus dem Jahr 2012. Diese Daten sind bereits auf Stand Zensus 2011, das heißt, die Änderungen in der Bevölkerungsfortschreibung, die sich aufgrund des Zensus 2011 ergaben, sind eingearbeitet.[15]
Die Bevölkerung wird – wie üblich – mit der sogenannten Kohorten-Komponenten-Methode projiziert. Das hier verwendete Grundmodell wurde am IAB entwickelt und entsprechend der Fragestellung aktualisiert und angepasst (vgl. Fuchs/Söhnlein 2005 sowie 2013).
Unterschiede zur letzten langfristigen Bevölkerungsvorausschätzung des StBA bestehen neben der Aktualität im Differenzierungsgrad, denn das IAB-Modell prognostiziert die Bevölkerung nach Einzelalter und Geschlecht und getrennt nach Deutschen und Ausländern (vgl. StBA 2009). Letztere Differenzierung trägt der besonderen Bedeutung der Migration Rechnung und hat angesichts doch einiger Unterschiede sowohl in den demographischen Parametern als auch im Arbeitsmarktverhalten (Erwerbsbeteiligung von Frauen) Relevanz für die Prognoseergebnisse.

Die Aktualität der Prognose hat ihren Preis: Die erheblichen Abweichungen im Bevölkerungsbestand, die der Zensus 2011 aufdeckte, erschweren eine Gegenüberstellung aktueller und früherer Vorausschätzungen. Die prognostizierten Bestände sind praktisch nicht vergleichbar; Veränderungen nur unter einigem Vorbehalt, da die in älteren Projektionen verwendeten Geburten- und Sterberaten auf falschen Ausgangszahlen aufsetzen.[16]
Die Projektion konzentriert sich auf die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, die hier auf das Altersintervall 15 bis 74 Jahre eingegrenzt wird. Das Bevölkerungsmodell rechnet zwar über das 74. Lebensjahr hinaus, aber es werden keine besonderen Anstrengungen unternommen, die oft etwas unsicheren Daten Hochaltriger zu modellieren.

Die Abgrenzung der Bevölkerung auf das Intervall 15 bis 74 Jahre folgt der des Erwerbspersonenpotenzials. Meist wird das erwerbsfähige Alter allerdings auf das Altersintervall 15 bis 64 oder inzwischen wegen der „Rente mit 67“ auch oft auf 15 bis 67 eingegrenzt. Berücksichtigt man, dass Arbeitskräfte, die 65 und älter sind, häufig nur wenige Stunden arbeiten, wird mit den 15- bis 64-Jährigen (bzw. 67-Jährigen) das aus Arbeitsmarktsicht sicherlich wichtigste Alterssegment erfasst. Für die Vergleichbarkeit ist deshalb diese klassische Altersabgrenzung bei der Darstellung oft günstiger. Nachdem das Erwerbspersonenpotenzial jedoch ein Personenkonzept ist und weil an späterer Stelle auch eine Weiterung der Rentenaltersgrenze andiskutiert wird, handhaben wir den Begriff „erwerbsfähiges Alter“ im Weiteren flexibel.

[14] Die Daten zur Bevölkerungsentwicklung sind auf der Website des Statistischen Bundesamtes zugänglich (siehe www.destatis.de). In das Modell gehen die jeweils aktuellsten Daten ein, die zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Berechnungen (2014) verfügbar waren.
[15] Zum Zeitpunkt der Zensus-Befragung lebten in Deutschland rund 1,5 Millionen weniger Menschen als die Statistik bis dahin auswies. Insbesondere die Zahl der in Deutschland lebenden Ausländer wurde bislang mit der Bevölkerungsfortschreibung überschätzt: Ihre Zahl war um 1,1 Millionen überhöht (siehe www.destatis.de).
[16] Nach Abschluss unserer Vorausberechnung erschien eine Bevölkerungsprognose von Bomsdorf und Winkelhausen. Sie schätzen den „Zensuseffekt kleiner als erwartet“ ein (Bomsdorf/Winkelhausen 2014: 16), bestätigen aber trotzdem den bekannten demographischen Trend.

4.1.1 Fertilität

Die sogenannte „Zusammengefasste Geburtenrate“ (Total Fertility Rate = TFR[17]) liegt in Deutschland aktuell unter 1,4 Kinder pro Frau im Alter von 15 bis 49 Jahren (siehe Pötzsch 2012). Damit werden in Deutschland rund ein Drittel weniger Kinder geboren, als es für den langfristigen Bevölkerungserhalt notwendig wäre, denn der „bestandserhaltende“ Wert der TRF beträgt gegenwärtig knapp 2,1 Kinder. Obwohl die TFR seit Längerem nahezu konstant ist, nimmt die Zahl der geborenen Kinder langsam ab, weil die Mütterkohorten immer kleiner werden.

Die Geburten werden im IAB-Modell differenziert nach deutschen Frauen und Ausländerinnen behandelt. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass sich der Anstieg der Migrationsbevölkerung auch in den Geburten niederschlägt. Die vorliegenden altersspezifischen Geburtenziffern ergeben bei den Deutschen eine TFR von 1,335 und bei den Ausländerinnen eine TFR von 1,581 Kindern pro Frau. Die TFR beider Gruppen wird im Prognosezeitraum konstant gehalten. Größere arbeitsmarktrelevante Effekte aus einer denkbaren Steigerung der Geburtenziffern wären nicht zu erwarten. Selbst eine um 50 Prozent höhere TFR (also knapp 2,1 Kinder pro Frau) führt erst in einigen Jahrzehnten dazu, dass die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter von 15 bis 64 Jahren nicht mehr abnimmt (Fuchs/Söhnlein 2006).

4.1.2 Mortalität

Die Lebenserwartung steigt in Deutschland seit vielen Jahrzehnten. Erwartet wird im Allgemeinen eine weitere Zunahme (z. B. StBA 2009). Angesichts der sehr niedrigen Sterblichkeit Jüngerer werden künftig wohl vor allem die Sterberaten Älterer sinken (Eisen Menger/Emmerling 2011). Da sich unsere Bevölkerungsprojektion auf Personen im erwerbsfähigen Alter konzentriert, wurden keine besonderen Anstrengungen unternommen, die Sterblichkeit Älterer vorauszuschätzen.

Für die Modellierung der Mortalität wird hier angenommen, dass die altersspezifischen Sterbewahrscheinlichkeiten der Bevölkerung im relevanten Alter (0 bis 74 Jahre) im Projektionszeitraum jährlich um ein Prozent sinken. Die Sterblichkeit geht damit bis 2050 um 30 Prozent zurück. Vereinfachend wird weiter angenommen, dass die Sterblichkeit der 75-Jährigen und älteren im Prognosezeitraum jährlich um 1,5 Prozent abnimmt. Daraus resultiert ein Anstieg der Lebenserwartung eines Neugeborenen – sie wird meist als Maß für die Entwicklung der Mortalität genannt –, und zwar bei Männern um 6,2 Jahre auf 83,9 Jahre und bei Frauen um 5,5 Jahre auf 88,3 Jahre, jeweils bis 2050.

Das StBA hat in seiner letzten Bevölkerungsvorausschätzung in seiner Variante mit niedrigem Anstieg (Annahme L1) einen bis 2050 in etwa vergleichbaren Zuwachs der Lebenserwartung zugrunde gelegt (StBA 2009). Im Übrigen spielt die Mortalität beim Arbeitskräfteangebot kaum eine Rolle. Wie Modellrechnungen zeigen, würde sich selbst eine Halbierung aller altersspezifischen Sterbewahrscheinlichkeiten auf die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter bis zum Jahr 2050 so gut wie nicht auswirken (Fuchs/Söhnlein 2006).

Aus statistischen Gründen verwendet das Bevölkerungsmodell für die deutsche und die nichtdeutsche Bevölkerung dieselben Sterbewahrscheinlichkeiten. Die Datenlage wird bei den Nichtdeutschen als recht unsicher eingeschätzt, denn deren Sterbestatistik ist vielfältigen verzerrenden Einflüssen unterworfen (vgl. Kohls 2012). So besteht z. B. die Möglichkeit, dass Ausländer im hohen Alter bzw. bei schwerer Erkrankung in die Heimat fortziehen, was die in Deutschland geführte Sterbestatistik günstiger erscheinen lässt (für diese und andere Selektionseffekte siehe Kohls 2008).

[17] Die TFR, das meist verwendete Maß für die Fertilität, ist die Summe der altersspezifischen Geburtenziffern.

4.1.3 Einbürgerungen

Weil unsere Projektion nach Deutschen und Ausländern trennt, werden auch Einbürgerungen modelliert, denn ein Teil der in Deutschland lebenden Ausländer erwirbt die deutsche Staatsangehörigkeit. Unser Modell verwendet das gleiche Einbürgerungsmodell wie Fuchs/Söhnlein (2013), mit einer im Projektionszeitraum konstant gehaltenen Einbürgerungsrate in Höhe von 1,5 Prozent der Bevölkerung. Anschließend wird die berechnete Gesamtzahl der Einbürgerungen in einem festen Verhältnis nach Alter und Geschlecht aufgeteilt. Durch die Einbürgerungsrate hängt die Zahl der Einbürgerungen direkt vom Bevölkerungsbestand und damit indirekt von der künftigen Nettowanderung ab. Die Strukturdaten stammen aus dem Jahr 2013.

4.1.4 Migration

Das Wanderungsgeschehen ist sowohl für die Bevölkerungsentwicklung als auch aus der Perspektive des Arbeitsmarktes besonders wichtig, kann sie doch zu einer vergleichsweise raschen Änderung der Bevölkerung bzw. des Angebots an Arbeitskräften führen. Ausführlicher wird die Vergangenheitsentwicklung in Kapitel 8 zur EU-Binnenmobilität behandelt. Im Folgenden einige für unsere Bevölkerungsprojektion wichtige Daten:

Seit 1960 sind durchschnittlich pro Jahr 150.000 Ausländer und 48.000 Deutsche netto zugezogen, zusammen fast 200.000 Personen jährlich. In jüngerer Zeit war diese Differenz aus Zu- und Fortzügen von Ausländern allerdings deutlich niedriger (Saldo 2000 bis 2011: 113.000) und bei den Deutschen ist der Saldo seit 2005 sogar negativ.

Das künftige Wanderungsgeschehen wird deshalb nicht nur nach Zu- und Fortzügen, sondern zusätzlich nach Deutschen und Ausländern getrennt modelliert.[18] Die Zahlen zu den Zu- und Fortzügen bzw. dem Wanderungssaldo beziehen sich außerdem immer auf die Bevölkerung im Alter von Null bis 99 Jahren, also nicht nur auf Arbeitskräfte.

Zum Zeitpunkt der Erstellung unserer Bevölkerungsprognose lagen für das Jahr 2013 vorläufige Wanderungszahlen des StBA vor. Für 2014 wurde eine Nettozuwanderung von 500.000 Personen angenommen, davon 20.000 Deutsche. Diese Zahlen treffen ziemlich genau die ersten Schätzungen für die Nettozuwanderung 2014, die das StBA Anfang 2015 publik machte (vgl. StBA 2015).

Für die Nettozuwanderung von Deutschen aus dem Ausland wird angenommen, dass sich der negative Saldo der letzten Jahre in Zukunft nicht fortsetzt.[19] Allerdings findet trotzdem ein starker Austausch mit dem Ausland statt. Das Modell geht von jeweils 100.000 Zuzügen und Fortzügen pro Jahr aus. Insbesondere viele Jüngere verlassen das Land, häufig für eine Ausbildung. Die meisten Emigranten dürften wohl wieder zurückkehren, z. B. nach Studium/Schule oder zeitweiliger Beschäftigung. Darin drückt sich insbesondere die wirtschaftliche Stärke Deutschlands aus (vgl. Kapitel 8.)

Für die Migration von Ausländern wurden mehrere Wanderungsvarianten gerechnet, unter anderem ein Wanderungssaldo von Null (Gesamtzahl Zuzüge = Fortzüge) und von 200.000 Personen pro Jahr.

Zur Beantwortung der vorliegenden Fragestellung enthält das Modell zudem eine Variante, mit der das gesamte Erwerbspersonenpotenzial in etwa auf einem konstanten Niveau gehalten wird. Der Einfachheit halber wird diese Konstanz nicht Jahr für Jahr vorgegeben, denn die Wanderungssalden wären dann in jedem Jahr anders. Dies würde zu etwas erratischen Bewegungen bei der Zeitreihe des Wanderungssaldos führen, die wohl keinen Erkenntnisgewinn brächten.

---

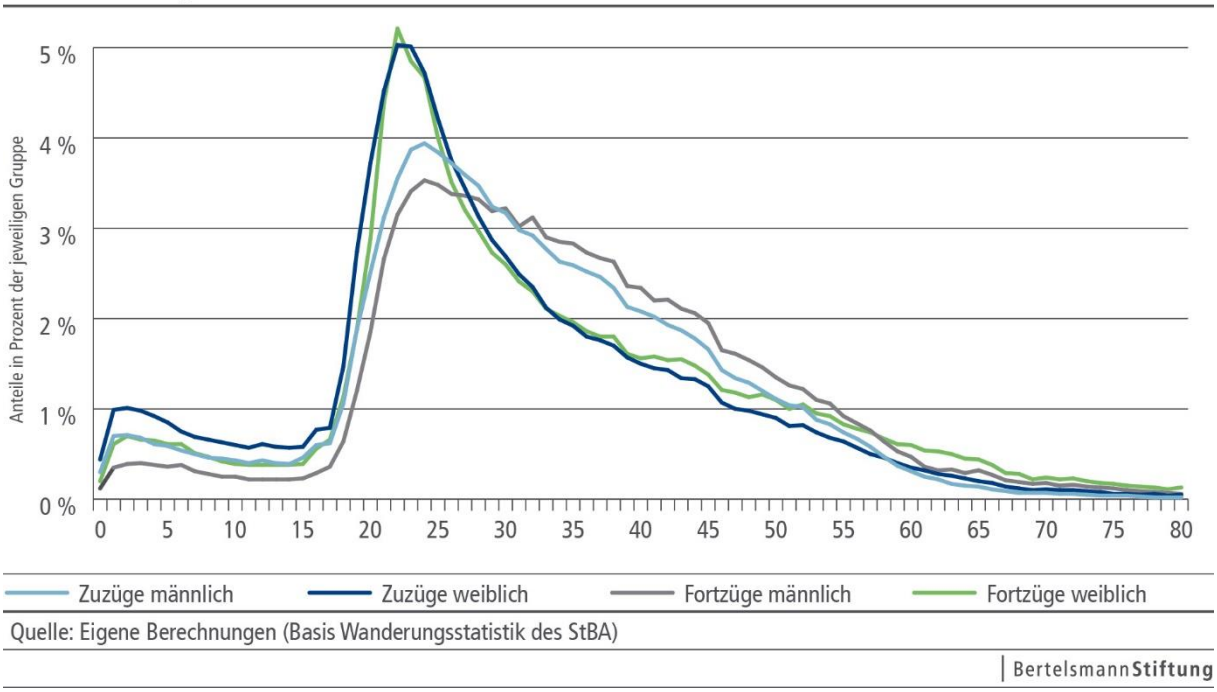
[18] Vereinfachend wird angenommen, dass die Neuzuwanderer dieselben Verhaltensmuster haben, wie die bereits in Deutschland lebende Bevölkerung. Dies entspricht dem üblichen Vorgehen.

[19] Im Sinne der hier untersuchten Fragestellung handelt es sich um eine optimistische Annahme, die dazu führt, dass die erforderliche Nettozuwanderung der Ausländer etwas niedriger ausfällt.

Nach einem iterativen Suchprozess wurden drei Zeiträume festgelegt, für die die jährlichen Wanderungssalden jeweils konstant gehalten wurden: 2015 bis 2025 mit 450.000, 2026 bis 2035 mit 600.000 und 2036 bis 2050 mit 550.000 Nettozuwanderung pro Jahr. Über den gesamten Zeitraum beträgt damit die durchschnittliche Nettozuwanderung 533.000 Personen pro Jahr. [20]

In die Prognose geht die in Abbildung 4.1 dargestellte Altersverteilung ein (am Beispiel der Nichtdeutschen). Diese Verteilung wird konstant gehalten. Während in der weiter zurückliegenden Vergangenheit die Immigranten tendenziell jünger als die Emigranten waren, zeigen die Daten für das Jahr 2012 eine fast übereinstimmende Altersverteilung, mit einem Peak um das 22. bis 28. Lebensjahr. Dieses Muster findet man auch in den letzten Jahren. Immerhin konzentriert sich die Altersverteilung der Zuzüge stärker auf die Jüngeren als es bei den Fortzügen der Fall ist; möglicherweise auch eine Folge der Bildungsmigration. Die Migration wirkt somit immer noch verjüngend auf die Bevölkerung Deutschlands.

Abbildung 4.1: Altersstruktur ausländischer Migranten, getrennt nach Geschlecht sowie Zu- und Fortzügen (2012)



Quelle: Eigene Berechnungen (Basis Wanderungsstatistik des StBA)

BertelsmannStiftung

[20] Die Salden beziehen sich auf die Nettozuwanderung von Ausländern. Da für die Deutschen ein Wanderungssaldo von Null angenommen wird, entsprechen im Text, sofern nicht anders angegeben, die Angaben zur Nettozuwanderung immer auch dem Wanderungssaldo der Ausländer.

4.2 Ausgewählte Ergebnisse der Bevölkerungsvorausschätzung

Aus Sicht des Arbeitsmarktes ist die Zahl der 15- bis 64-Jährigen von besonderer Bedeutung. Abbildung 4.2 stellt dar, wie sich die Zuwanderung auf den künftigen Bestand dieser auch als Erwerbsbevölkerung bezeichneten Gruppe auswirkt.

Nimmt man als Referenz eine Entwicklung ohne jede Wanderungsbewegung, dann zeigt sich die Stärke des demographischen Einflusses.[21] Laut Abbildung 4.2 nimmt die Bevölkerung der 15- bis unter 64-Jährigen zwischen 2012 und 2050 um fast 20 Millionen ab.

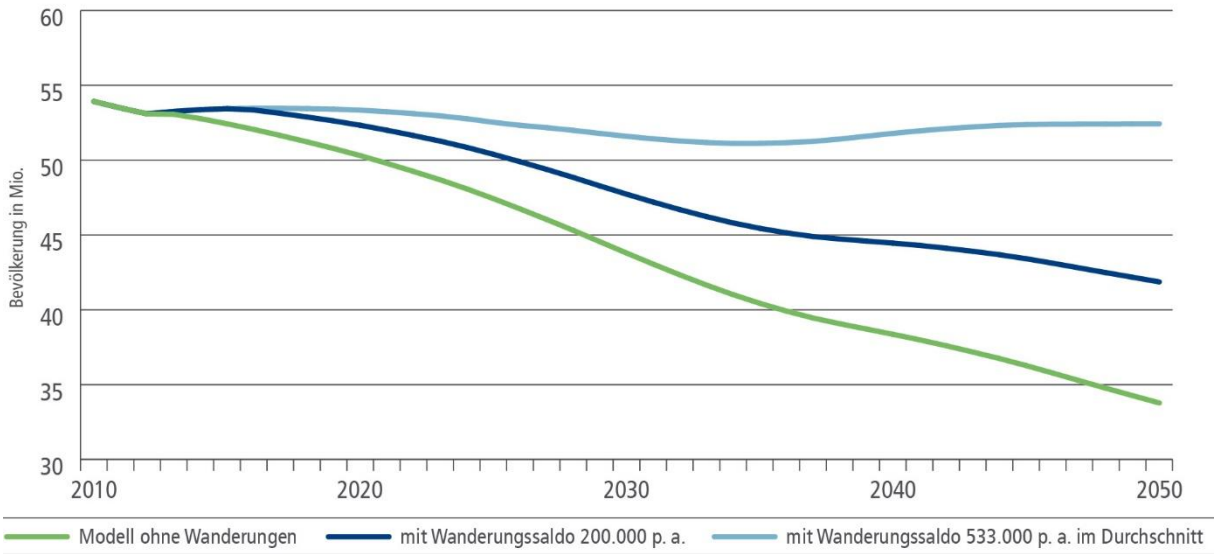
Bei jährlich 200.000 Menschen Nettozuwanderung fällt ihre Zahl bis 2050 mehr als elf Millionen. Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter geht also zurück, obwohl es sich hierbei um den langfristigen Migrationssaldo der letzten 60 Jahre handelt.

Aber selbst bei dem hohen durchschnittlichen Wanderungsüberschuss von 533.000 Personen sinkt die Zahl der 15- bis 64-Jährigen bis 2050 um fast 670.000.

Zu ergänzen ist an dieser Stelle: Bei einem Wanderungsüberschuss von 533.000 Personen steigt in Deutschland zwischen 2012 bis 2050 die Gesamtbevölkerung von 80,4 Millionen auf 86,1 Millionen; die Anzahl der 15- bis 74-Jährigen bleibt mit 62 Millionen ungefähr konstant.

Abbildung 4.2: Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren bis zum Jahr 2050

Szenarien mit unterschiedlichen Wanderungsannahmen, jeweils Jahresdurchschnitte



Quelle: Eigene Berechnungen (IAB-Bevölkerungsprognose)

BertelsmannStiftung

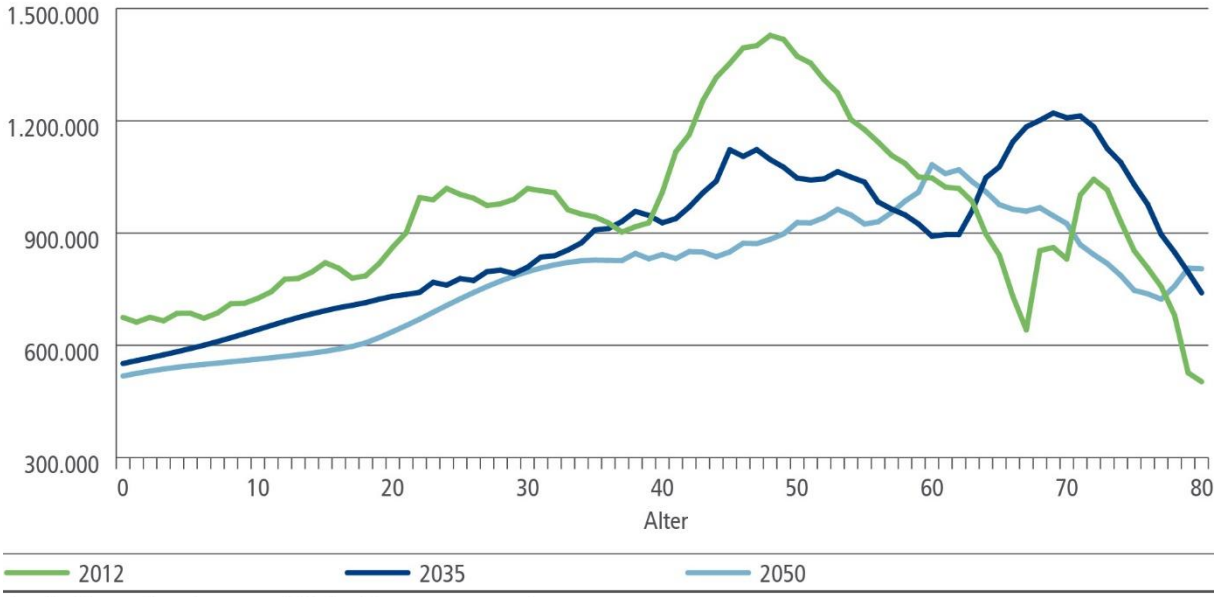
Die Ergebnisse zeigen die Bedeutung der Alterung der heimischen Bevölkerung, die auch durch hohe Wanderungssalden kaum gestoppt werden kann. Diese Tendenz stimmt mit älteren Projektionen überein, z. B. mit der des StBA (2009).

[21] „Ohne Zuwanderung“ heißt, das Bevölkerungsmodell berücksichtigt Wanderungen überhaupt nicht. Damit unterscheidet sich diese Variante von einer, bei der ein Null-Wanderungssaldo angenommen wird. Bei einem Wanderungssaldo von Null sind Zuzüge und Fortzüge zahlenmäßig ausgeglichen, aber sie unterscheiden sich in ihrer Struktur. Typischerweise sind die Immigranten jünger als die Emigranten und auch die Geschlechterrelation muss nicht ausgeglichen sein.

Wie die Alterung wirkt, zeigt Abbildung 4.3 am Beispiel der Prognosevariante mit einem Wanderungssaldo von 200.000 Personen. Der Altersaufbau der Bevölkerung verschiebt sich deutlich nach rechts. Die geburtenstärksten Jahrgänge – in der Linie für 2012 sichtbar an einem Berg zwischen dem 40. und dem 55. Lebensjahr – werden 2035 entsprechend älter sein (um das 70. Lebensjahr herum). Im Jahr 2050 spielen sie für den Arbeitsmarkt keine Rolle mehr.
Obwohl die Sterblichkeit der Älteren bei unserer Bevölkerungsprojektion in den Hintergrund trat, soll ein Aspekt hervorgehoben werden. Anhand des Altersaufbaus kann man vermuten, dass der sogenannte Altenquotient in Zukunft steigen wird, das heißt, die Relation Ältere zu Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter verschlechtert sich. Für die nähere Zukunft spielt dabei neben der längeren Lebenserwartung auch die gegebene Altersstruktur eine entscheidende Rolle. Sobald die geburtenstarken Jahrgänge ins Rentenalter kommen, steigt der Altenquotient sprunghaft an. Dieser Punkt wird in Kapitel 5.4 noch einmal aufgegriffen und dort mit Zahlen illustriert.

Abbildung 4.3: Altersaufbau der Bevölkerung in Deutschland 2012 – 2035 – 2050

Bevölkerungsprojektion mit 200.000 Personen Nettozuwanderung pro Jahr; jeweils 31.12. des Jahres



Quelle: Eigene Berechnungen (IAB-Bevölkerungsprognose)

BertelsmannStiftung

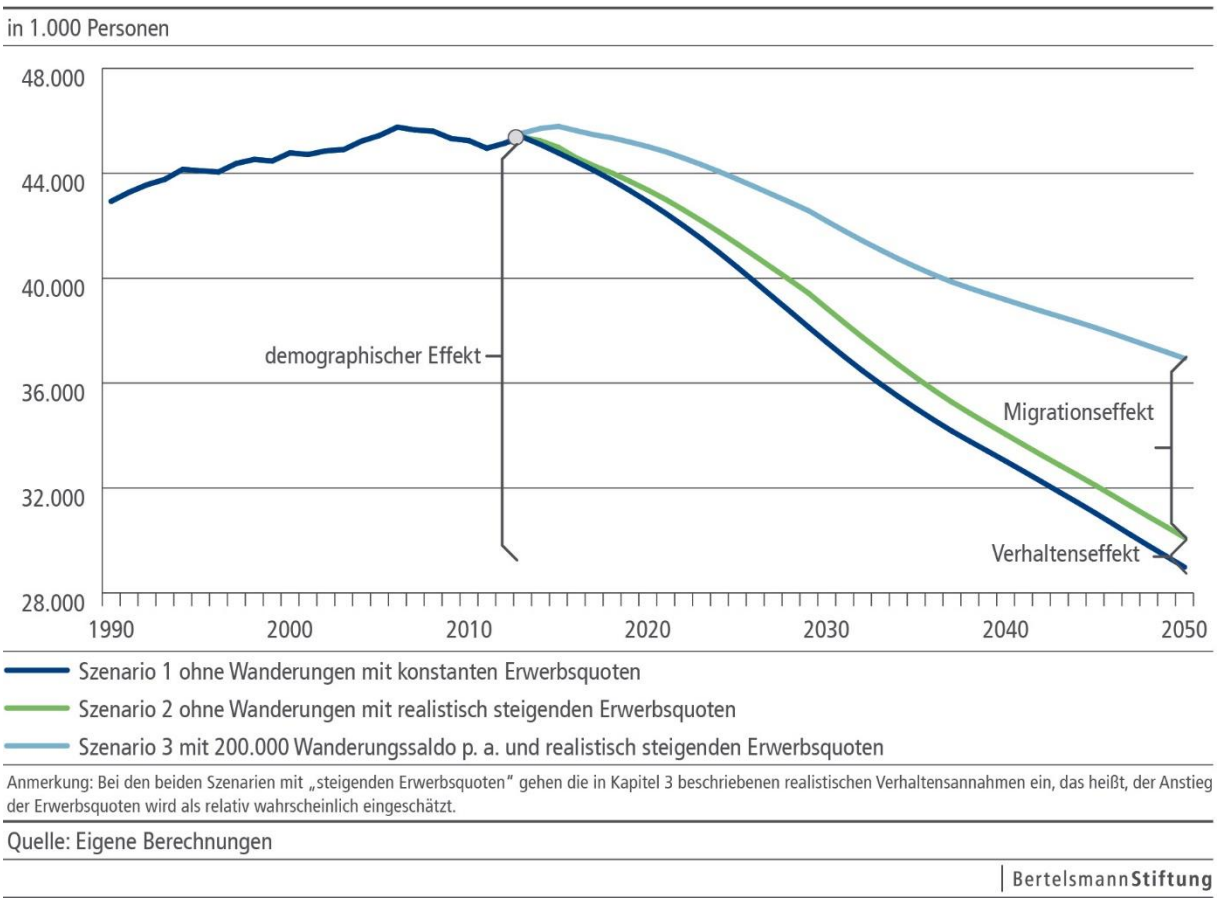
5 Szenarien für das Erwerbspersonenpotenzial bis 2050

5.1 Ergebnisse ausgewählter Szenarien

Die Vorausschätzung des Erwerbspersonenpotenzials basiert auf den hier getroffenen Annahmen. Die multiplikative Verknüpfung von Erwerbsquoten und Bevölkerung erlaubt die Bildung einer Vielzahl von Varianten, die verschiedene denkbare, mehr oder weniger wahrscheinliche Zukunftsszenarien repräsentieren. Abbildung 5.1 zeigt drei Szenarien, die für die weitere Diskussion einen Bezugspunkt herstellen.

Abbildung 5.1: Erwerbspersonenpotenzial bis 2050 – ausgewählte Szenarien

Jahresdurchschnitte



Anmerkung: Bei den beiden Szenarien mit „steigenden Erwerbsquoten" gehen die in Kapitel 3 beschriebenen realistischen Verhaltensannahmen ein, das heißt, der Anstieg der Erwerbsquoten wird als relativ wahrscheinlich eingeschätzt.

Quelle: Eigene Berechnungen

BertelsmannStiftung

Szenario 1 legt eine Bevölkerungsentwicklung ohne Zuwanderung zugrunde. Außerdem bleibt die Erwerbsbeteiligung unverändert, das heißt, die Erwerbsquoten werden auf dem Stand von 2013 fortgeschrieben. Damit dürfte dieses Szenario eher unrealistisch sein. Aber es erlaubt, die rein demographisch verursachte Änderung des Erwerbspersonenpotenzials abzubilden, denn die einzige sich ändernde Größe ist die Bevölkerung in Umfang und Struktur.[22]

Szenario 2 lockert die Annahme konstanter Erwerbsquoten. Der Trend steigender Erwerbsquoten und die bereits beschlossenen Änderungen im Rentenrecht sind hier eingearbeitet. Durch einen Vergleich mit Szenario 1 lässt sich der Einfluss der höheren Erwerbsbeteiligung quantifizieren (sogenannte Verhaltenskomponente, vgl. Fuchs 2009).

Am realistischsten dürfte Szenario 3 sein, das neben steigenden Erwerbsquoten einen positiven jährlichen Wanderungssaldo von 200.000 Personen annimmt. Die Differenz zu Szenario 2 ergibt

[22] Szenario 1 liegt im Übrigen der bereits erwähnten Studie von McKinsey (2011) zugrunde.

den Einfluss der Wanderungen (Wanderungskomponente) einschließlich aller nachgelagerten Effekte, wie Geburten, Sterbefälle und Alterung der Migranten.
Alle drei Szenarien zeigen einen deutlich nach unten ausgeprägten Trend, der sich im Betrachtungszeitraum auch durch die angenommene Zuwanderung nicht wesentlich abschwächt.
Aufgrund der recht stabilen und demnach gut prognostizierbaren demographischen Komponente (Geburten, Sterblichkeit und Alterung) würde das Arbeitskräftepotenzial zwischen 2012 und 2050 um fast 16,2 Millionen Personen von 45,1 Millionen auf unter 29 Millionen sinken (36 Prozent Rückgang; siehe Veränderung von Szenario 1 in Abbildung 5.1).

Aus einer steigenden Erwerbsbeteiligung (Szenario 2) resultiert bis 2050 ein zusätzliches Potenzial von bis zu 1,1 Millionen Erwerbspersonen. Damit wirkt der Verhaltenseffekt aus höheren Erwerbsquoten dem demographischen Effekt nur wenig entgegen. Ins Gewicht fällt, dass die geburtenstärksten Jahrgänge – deren Erwerbsquoten im Projektionszeitraum aufgrund der Anhebung des Rentenalters teilweise erheblich zunehmen dürften – ab etwa 2025 aus dem Erwerbsleben ausscheiden. Dies schwächt danach den positiven Einfluss einer steigenden Erwerbsbeteiligung auf das Erwerbspersonenpotenzial ab.

Die Migrationskomponente hängt vom angenommenen Wanderungssaldo ab: Bei einem jährlichen Saldo von 200.000 Personen (Szenario 3) baut sich bis 2050 ein reiner Migrationseffekt[23] von 6,8 Millionen zusätzlicher potenzieller Erwerbspersonen auf. In diesem Falle würde das Erwerbspersonenpotenzial „nur“ um 8,2 Millionen (18,2 Prozent) auf 36,9 Millionen Personen zurückgehen.

5.2 Der Effekt höherer Erwerbsquoten

Den obigen Szenarien liegen die in Kapitel 3 beschriebenen Verhaltensannahmen zugrunde, also ein als wahrscheinlich eingeschätzter Anstieg der Frauenerwerbsquoten sowie höhere Erwerbsquoten Älterer, die eine Folge der erst seit kurzer Zeit wirkenden „Rente mit 67“ sind.

Im Folgenden wird untersucht, welche Erwerbspotenziale unter Umständen noch erschlossen werden könnten. Im Mittelpunkt steht dabei die Quantifizierung mit Modellrechnungen, denn für Fragen der konkreten Umsetzung gibt es bereits eine Fülle von Literatur.[24] Unsere Modellrechnungen wurden deshalb auch nicht auf ihre Realisierbarkeit geprüft.

Da es um die Quantifizierung inländischer Potenziale geht, erfolgten die nachstehenden Berechnungen auf Basis eines Szenarios ohne Wanderungsbewegungen. Die in Tabelle 5.1 angegebenen Effekte beziehen sich somit auf das Szenario ohne Wanderungen, jedoch mit normal steigenden Erwerbsquoten (Szenario 2 aus Abbildung 5.1). Die Simulationen sind so konstruiert, dass sie unmittelbar zu einem Gesamteffekt addiert werden können.

[23] Der Migrationseffekt schließt Geburten, Sterbefälle und das Altern der Migranten ab dem Wanderungsjahr ein.
[24] Aus der umfangreichen Literatur, wie man das Fachkräfteangebot steigern könnte, siehe zum Beispiel den Bericht der Bundesagentur für Arbeit (2011) „Perspektive 2025: Fachkräfte für Deutschland“, der konkrete Handlungsmöglichkeiten nennt.

5.2.1 Angleichung der Erwerbsquoten deutscher Frauen und Männer

Trotz des in den vorliegenden Szenarien projizierten Anstiegs bleiben die altersspezifischen Erwerbsquoten von Frauen in der Prognose niedriger als die Quoten gleichaltriger Männer (vgl. oben Abbildung 3.3). Mit einer Modellrechnung wird deshalb quantifiziert, wie groß der Zuwachs des Erwerbspersonenpotenzials wäre, wenn die 30- bis 59-jährigen deutschen Frauen in jedem Jahr die gleichen Erwerbsquoten hätten wie die gleichaltrigen Männer.[25] Tabelle 5.1 fasst das Ergebnis für die Jahre 2035 und 2050 zusammen: Für 2035 ergäbe sich ein zusätzliches Arbeitskräftepersonenpotenzial von 640.000, 2050 jedoch nur noch 452.000. Grund dafür ist der Bevölkerungsrückgang, der sich gerade in dieser Altersgruppe auswirkt.

5.2.2 Höhere Erwerbsquoten von Ausländerinnen

Die der Prognose zugrunde liegenden Erwerbsquoten von Ausländerinnen wurden bislang fast konstant gehalten (vgl. Kapitel 3). Die altersspezifischen Erwerbsquoten liegen damit in der Prognose weit unter den Quoten deutscher Frauen. Teilweise beträgt der Unterschied 20 Prozentpunkte (siehe Abbildung 3.2). Höhere Quoten sind sicher nicht sofort und auch nicht einfach zu erreichen. Es gibt jedoch Hinweise, dass unter den Neuzuwanderern die Erwerbsbeteiligung höher ist als bei den bereits in Deutschland lebenden Migranten. Dies hängt insbesondere mit der Qualifikation der Neuzuwanderer zusammen (Brücker et al. 2013). Deshalb wurde mit deutlich höheren Erwerbsquoten simuliert, wie viel Potenzial noch in der Gruppe der Ausländerinnen steckt. Damit lässt sich gleichzeitig eine Aussage treffen, wie viel Potenzial sich ergäbe, wenn man die Annahme der Prognose verändert.

Nimmt man für die Ausländerinnen der Altersgruppe der 15- bis 59-Jährigen eine Entsprechung ihrer Erwerbsquote mit derjenigen der deutschen Frauen im Referenzszenario an (realistischer Anstieg der Erwerbsbeteiligung), dann resultiert daraus im Jahr 2035 ein Potenzialzuwachs von 317.000 weiblichen Erwerbspersonen (im Modell ohne Wanderungen).[26] Aber da in Deutschland auch die Bevölkerung ohne deutsche Staatsangehörigkeit demographisch bedingt sinkt – auch deren Geburtenrate ist zu niedrig –, schwächt sich der Potenzialzuwachs, den diese Verhaltensannahme bringt, deutlich ab. In 2050 würde die Potenzialmehrung nur noch 243.000 Erwerbspersonen betragen (siehe Tabelle 5.1).[27]

5.2.3 Ältere: „Rente mit 70“

Die Erwerbsbeteiligung der Älteren ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen (StBA 2014b). Die Erwerbsquoten der 50- bis 54-Jährigen und 55- bis 59-Jährigen nähern sich den Quoten der mittleren Altersgruppen an (vgl. auch die später folgende Tabelle 6.1). Trotz einer enormen Zunahme der Erwerbstätigenquote bestehen jedoch vor allem bei den 60-Jährigen und Älteren immer noch größere Arbeitsmarktprobleme. Es gelingt älteren Arbeitslosen relativ selten, aus der Arbeitslosigkeit heraus wieder in eine (sozialversicherungspflichtige) Tätigkeit zu gelangen (vgl. Dietz 2014, Dietz/Walwei 2011).

---

[25] Die Simulation beschränkt sich auf die Gruppe der Deutschen, weil für die Ausländerinnen eine eigene Annahme getroffen wird.

[26] Als Referenzgruppe wurden die deutschen Frauen gewählt, weil eine Anpassung an deren – im Projektionszeitraum steigenden – Erwerbsquoten durchaus möglich sein sollte. Beispielsweise nähme die Erwerbsquote der 40- bis 44-jährigen Ausländerinnen bei dieser Angleichung von 76 Prozent im Jahr 2012 auf 95 Prozent im Jahr 2050 zu. Angesicht dessen würde im Übrigen auch eine Angleichung an die Erwerbsquoten der Männer zu keinen substanziell anderen Resultaten führen.

[27] Bei Zuwanderung fallen die Potenzialzuwächse höher aus. Darauf wird in Kapitel 5.3 eingegangen.

Vor diesem Hintergrund projizierten unsere Szenarien bereits einen weiteren Anstieg der Erwerbsbeteiligung Älterer (vgl. Kapitel 3): Die Erwerbsquote der 60- bis 64-Jährigen steigt von 60 Prozent im Jahr 2012 auf gut 71 Prozent im Jahr 2050. Die Erwerbsquote der 65- bis 69-Jährigen, unter ihnen sind die 65- und 66-Jährigen von der „Rente mit 67“ betroffen, nimmt im gleichen Zeitraum von nicht ganz 17 Prozent auf gut 29 Prozent zu.

Um einschätzen zu können, wie umfangreich weitere Potenziale sind, wird ein um fünf Jahre längerer Verbleib Älterer im Erwerbsleben angenommen. In Anlehnung an Wanger/Weber/Fuchs (2013) geschieht dies technisch durch eine Verschiebung der Erwerbsquoten: Die Erwerbsquote der 60- bis 64-Jährigen wird für jedes Jahr dem Wert gleichgesetzt, den die 55- bis 59-Jährigen im Referenzszenario (realistische steigende Erwerbsquoten) haben. Analog entspricht dann die Erwerbsquote der 65- bis 69-Jährigen der Quote der 60- bis 64-Jährigen im Referenzszenario.

Diese Verlängerung bezieht sich auf das oben beschriebene „realistische Erwerbsquoten-Szenario“, das bereits den Effekt der „Rente mit 67“ einschließt. Somit simuliert das neue Szenario näherungsweise die rein quantitativen Folgen einer „Rente mit 70“, wobei zusätzlich angenommen wird, dass ein vorzeitiger Ausstieg aus dem Erwerbsleben nur noch in wenigen Fällen möglich sein wird. Im Jahr 2050 sind damit gut 70 Prozent der 65- bis 69-Jährigen Teil des Erwerbspersonenpotenzials. Damit dürfte das Erwerbspotenzial Älterer weitgehend ausgereizt sein.

Ein Rentenzugangsalter 70 Jahre führt zu einem Erwerbspersonenpotenzial, das um gut drei Millionen Personen größer ist als beim Referenzszenario. Bis 2050 bröckelt dieser Zuwachs auf 2,5 Millionen ab. Den Effekt der „Rente mit 70“ beeinflusst somit die heutige Altersstruktur der Bevölkerung ganz besonders: Die geburtenstärksten Jahrgänge erreichen im Zeitraum 2030 bis 2040 ihr 70. Lebensjahr und würden dann bei diesem Rentenalter aus dem Erwerbsleben ausscheiden.

Bei einer „Rente mit 70“ würde der Anteil Älterer (50+) am Arbeitskräftepotenzial von 32 Prozent im Jahr 2012 bis 2050 auf fast 49 Prozent steigen (gegenüber 40 Prozent im Referenzszenario). Das heißt, etwa jeder zweite Beschäftigte wäre 2050 mindestens 50 Jahre alt. Diesen Aspekt sollte man unter der in der Einleitung (Kapitel 1.2) angesprochenen Problematik der Produktivität Älterer bewerten.

Tabelle 5.1: Effekte höherer Erwerbsquoten auf das Erwerbspersonenpotenzial
in 1.000 Erwerbspersonen

	Referenzszenario	Zusätzliche Erwerbspotenziale gegenüber dem Szenario ohne Wanderungen und „normal“ steigenden Erwerbsquoten (Spalte A)			Zusätzliche Erwerbspotenziale insgesamt
	Verhaltenseffekt[1] aus Abbildung 5.1	Angleichung[2] Erwerbsquoten deutscher Frauen und Männern (Alter 30–59 Jahre)	Angleichung[2] Erwerbsquoten von deutschen Frauen und Ausländerinnen (Alter 15–59 Jahre)	„Rente mit 70“	Summe der Spalten B bis D
	A	B	C	D	E
2035	1.195	640	317	3.042	4.000
2050	1.143	452	243	2.548	3.243

1) Verhaltenseffekt aus Abbildung 5.1: Auswirkungen realistisch steigender Erwerbsquoten auf das Erwerbspersonenpotenzial
2) Angleichung: In dem angegebenen Jahr stimmen die Erwerbsquoten jeweils überein. Referenz sind die in Spalte A zugrunde liegenden Erwerbsquoten mit realistischem Anstieg.
Sämtliche Effekte basieren auf dem Szenario ohne Zuwanderung.

Quelle: Eigene Berechnungen

Das Ergebnis dieser Modellrechnungen verdeutlicht, wie schwer es sein wird, den demographischen Einfluss auf das Erwerbspersonenpotenzial zu brechen. Keine der drei untersuchten Zusatzszenarien kann den Verlust an Erwerbspersonenpotenzial isoliert betrachtet kompensieren. Tabelle 5.1 weist deshalb auch den Gesamteffekt aus, der aus der Kombination der verschiedenen Effekte resultiert.
Selbst wenn man für die Frauen noch erheblich höhere Erwerbsquoten annimmt als im Referenzszenario und zusätzlich die Möglichkeit einer „Rente mit 70“ berücksichtigt, reichen diese – zumindest aus heutiger Sicht nur theoretisch denkbaren – heimischen Potenziale langfristig betrachtet nicht aus, um ein Sinken des Erwerbspersonenpotenzials ganz ohne Zuwanderung auszugleichen.
Man muss den Gesamteffekt aus Tabelle 5.1 dazu nur mit dem demographischen Effekt aus Kapitel 5.1 vergleichen, der dort mit 16,2 Millionen angegeben wird (Zeitraum 2012 bis 2050). Während die rein demographische Entwicklung, also ohne Wanderungsbewegungen, das Erwerbspersonenpotenzial um diesen Wert vermindert, resultieren aus dem gesamten Anstieg der Erwerbsquoten im Jahr 2050 zusätzlich 4,4 Millionen Erwerbspersonen (1,143 Mio. plus 3,243 Mio., siehe Tabelle 5.1). Wie schon der „normale“ Verhaltenseffekt lässt auch die Wirkung dieser recht extremen Modellannahmen im Laufe der Zeit nach; man vergleiche dazu die Werte für 2035 und 2050 in Tabelle 5.1. Der Grund liegt in der schrumpfenden Bevölkerungsbasis, denn die Bevölkerung im Erwerbsalter nimmt stärker ab als die Erwerbsquoten steigen – bzw. angesichts der teilweise sehr hohen Werte überhaupt steigen können.

5.3 Konstantes Erwerbspersonenpotenzial

Damit das Erwerbspersonenpotenzial nicht schrumpft, müsste die Nettozuwanderung offensichtlich deutlich höher sein als in der Vergangenheit. Wie bereits oben erwähnt (Kapitel 4.1), wurde eine Modellrechnung für eine Bevölkerung mit folgenden Wanderungssalden[28] erstellt:

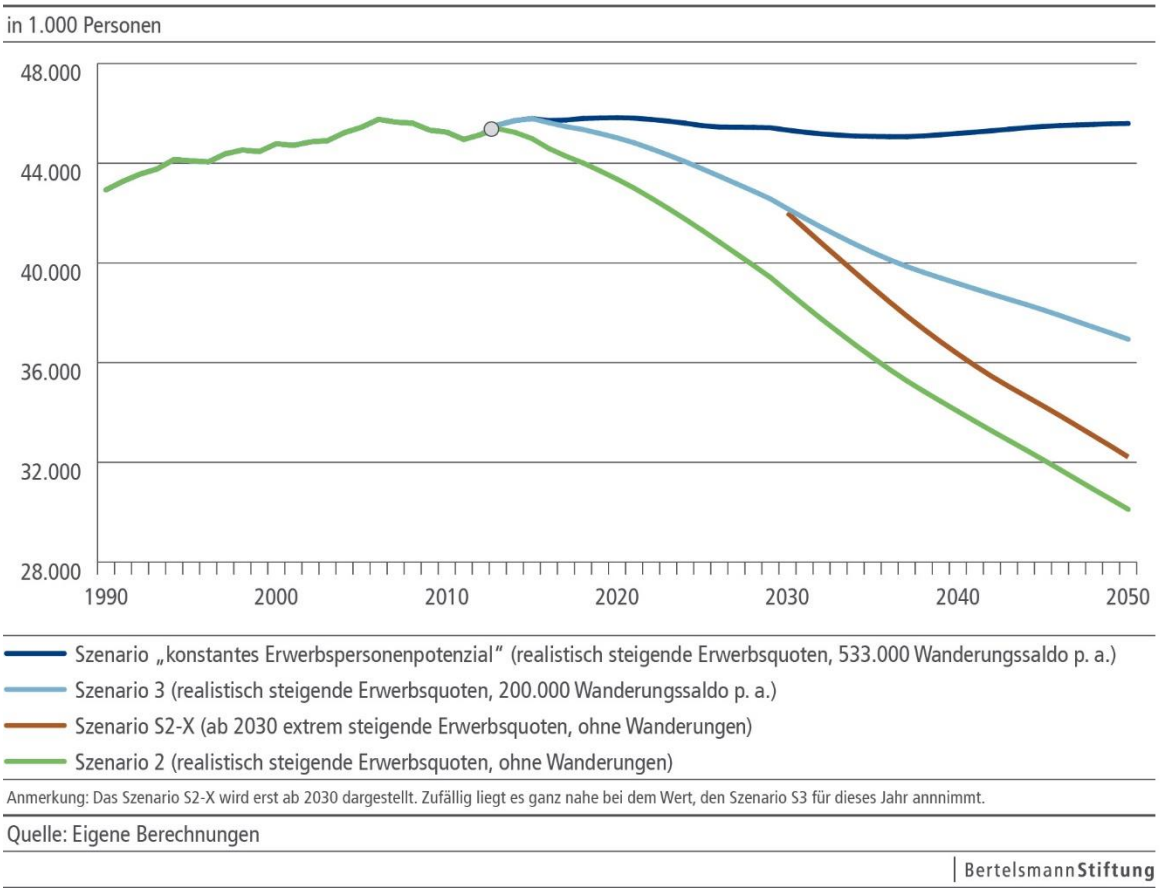
- 2015 bis 2025: 450.000 Zuzüge pro Jahr
- 2026 bis 2035: 600.000 Zuzüge pro Jahr
- 2036 bis 2050: 550.000 Zuzüge pro Jahr

Entsprechend der Anforderung bleibt das Erwerbspersonenpotenzial beim Szenario „konstantes Erwerbspersonenpotenzial“ ungefähr konstant. Anhand Abbildung 5.2 wird aber sichtbar, dass selbst bei den hohen Wanderungssalden zwischen 2026 und 2035 und trotz steigender Erwerbsquoten das Erwerbspersonenpotenzial ganz leicht sinkt. Das ist eine Folge der Altersstruktur: Die geburtenstarken Jahrgänge gehen in Rente. Nach 2035 reicht dagegen schon ein etwas geringerer Wanderungssaldo, um das Erwerbspersonenpotenzial zu stabilisieren. Das dürfte auch an nachgelagerten Effekten (Geburten) sowie der günstigen Altersstruktur der Immigranten liegen.

[28] Die übrigen Bevölkerungsparameter bleiben in sämtlichen Szenarien unverändert, das bedeutet eine konstante „Zusammengefasste Geburtenziffer“ (TFR 1,4 Kinder) und eine steigende Lebenserwartung.

Abbildung 5.2: Konstantes Erwerbspersonenpotenzial bis 2050

Jahresdurchschnitte



Anmerkung: Das Szenario S2-X wird erst ab 2030 dargestellt. Zufällig liegt es ganz nahe bei dem Wert, den Szenario S3 für dieses Jahr annnimmt.

Quelle: Eigene Berechnungen

BertelsmannStiftung

In Abbildung 5.2 wurde ein Szenario S2-X integriert, das auf dem in Kapitel 5.2 beschriebenen extremen Anstieg der Erwerbsquoten basiert. Die Grafik weist für dieses Szenario die Werte erst ab 2030 aus.[29] Ein sofortiger Anstieg der gegenwärtigen Erwerbsquoten auf das Niveau, das in Kapitel 5.2 angenommen wurde, würde natürlich zu einem sehr viel höheren Erwerbspersonenpotenzial führen, als es für die nahe Zukunft denkbar ist. Das würde zudem das Konzept des Erwerbspersonenpotenzials sprengen, das unter „gegebenen Rahmenbedingungen" geschätzt wird. Längerfristig dagegen dürfte die angenommene Entwicklung zumindest prinzipiell vorstellbar sein.

Als Bevölkerungsvariante wurde für S2-X die ohne Wanderungen gewählt. Aus dem Vergleich von Szenario S2-X und der entsprechenden Variante mit „realistischen Anstieg der Erwerbsquoten" (Szenario S2) gewinnt man den reinen Effekt der extrem hohen Erwerbsquoten. Die Werte stimmen mit denen aus Tabelle 5.1 überein, das heißt, der Unterschied zwischen S2-X und S2 beträgt im Jahr 2035 vier Millionen, 2050 dann 3,2 Millionen Erwerbspersonen.

Trotz der extremen Erwerbsquoten nimmt das entsprechend kalkulierte Erwerbspersonenpotenzial deutlich ab. Dies liegt daran, dass bei diesem Szenario Wanderungen ausgeblendet wurden. Mit Zuwanderung sieht die Entwicklung anders aus. Da die Zuwanderung die Bevölkerung steigert, insbesondere diejenige im Erwerbsalter, wirkt sie wie ein Hebel auf die Erwerbsquoten.

[29] Für den Zeitraum 2030 bis 2035 wurde ein linearer Übergang modelliert. Erst ab 2035 entsprechen die Erwerbsquoten von Szenario S2-X vollständig der Beschreibung von Kapitel 5.2.

Es stellte sich die Frage, welchen Umfang die Zuwanderung für ein konstantes Erwerbspersonenpotenzial haben müsste, wenn man die in Kapitel 5.2 untersuchten zusätzlichen Erwerbspotenziale in eine Modellrechnung mit Wanderungen einbaute.[30] Bei höheren Erwerbsquoten muss bei gleichem Endwert (konstantes Erwerbspersonenpotenzial) natürlich die für dieses Ziel erforderliche Zuwanderung geringer ausfallen als beim ursprünglichen Szenario „konstantes Erwerbspersonenpotenzial".

Theoretisch ließe sich mit den extrem steigenden Erwerbsquoten und niedrigeren Wanderungssalden ein Erwerbspersonenpotenzial errechnen, das mit dem in Abbildung 5.2 enthaltenen „konstanten Erwerbspersonenpotenzial" exakt übereinstimmt. Daraus ergäbe sich allerdings ein Jahr für Jahr anderer Wanderungssaldo. Um die Modellrechnungen vergleichbar zu gestalten und nicht zu überfrachten, wurden wieder verschiedene Zeiträume definiert, innerhalb derer jeweils der gleiche Wanderungssaldo gilt.

Außerdem wurde für diese Rechnung angenommen, dass die Erwerbsquoten bis zum Jahr 2030 im bereits beschriebenen, realistischen Umfang steigen. Deshalb konnte die Zuwanderung bis 2025 ebenfalls mit einem Umfang von 450.000 Personen pro Jahr modelliert werden. Ab 2026 konnte mit einer durchschnittlichen jährlichen Nettozuwanderung von 300.000 Personen Konstanz beim Erwerbspersonenpotenzial erreicht werden.[31]

Tabelle 5.2 fasst die Ergebnisse zusammen: Im Falle extrem steigender Erwerbsquoten wäre eine deutlich geringere Nettozuwanderung erforderlich, um das Erwerbspersonenpotenzial auf einem in etwa konstanten Niveau zu halten, als bei normal steigenden Erwerbsquoten. Als Durchschnitt ergeben die Rechnungen mit 346.000 pro Jahr nur etwa zwei Drittel des Wertes, der bei normal steigenden Erwerbsquoten erforderlich wäre (533.000 p. a.).

Tabelle 5.2: Kontantes Erwerbspersonenpotenzial und dafür erforderliche Wanderungssalden
Szenarien in Abhängigkeit vom Ausmaß der Steigerung der Erwerbsquoten in 1.000 Personen

	Szenario mit normal steigenden Erwerbsquoten[1)]		Szenario mit extrem steigenden Erwerbsquoten[2)]	
	Durchschnittliches Erwerbspersonen-potenzial	Durchschnittlicher Wanderungssaldo	Durchschnittliches Erwerbspersonen-potenzial	Durchschnittlicher Wanderungssaldo
2014	45.711		45.711	
2015–2025	45.731	450	45.731	450
2026–2035	45.280	600	46.182	300
2036–2050	45.345	300	45.841	300
2015–2050	45.445	533	45.902	346

1) „Normal" (realistisch) steigende Erwerbsquoten aus Kapitel 3
2) „Extrem" steigende Erwerbsquoten aus Kapitel 5.2

Quelle: Eigene Berechnungen

[30] Eines solches Szenario, das auf extremen Erwerbsquoten basiert, lässt sich nicht sinnvoll in Abbildung 5.2 einbauen, denn man hätte dann zwei identische Linien für das konstante Erwerbspersonenpotenzial.

[31] Im Zusammenspiel mit der stark wellenförmigen Altersstruktur der Erwerbsbevölkerung ergibt die Einführung der höheren Erwerbsquoten ab dem Jahr 2030 kurzzeitig enorme Zuwächse beim Erwerbspersonenpotenzial, die sich anschließend wieder abbauen. Für den Zeitraum von 2026 bis 2035 wurde der durchschnittliche Wanderungssaldo von 300.000 p. a. aufgespalten: Zunächst wurde mit einem Wanderungssaldo von 600.000, dann von Null gerechnet.

5.4 Einige gesamtgesellschaftliche Aspekte der vorliegenden Szenarien

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass bei den hohen Zuwanderungssalden, die für ein konstantes Erwerbspersonenpotenzial erforderlich wären, die Gesamtbevölkerung in Deutschland zahlenmäßig wachsen würde. Dieser Effekt tritt übrigens bereits bei jährlich ca. 400.000 Nettozuwanderung auf. Dagegen bliebe die Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren, oft als Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter bezeichnet, nicht einmal bei dem hier untersuchten Szenario mit jährlich 533.000 Nettowanderung konstant. In diesem Falle schrumpft sie von derzeit mehr als 53 Millionen auf nur noch gut 46 Millionen im Jahr 2050. Konstant bleibt das Erwerbspersonenpotenzial nur, weil die Erwerbsquoten stark nach oben gehen.

Auch die Struktur des Erwerbspersonenpotenzials ändert sich beträchtlich. Beispielsweise dürfte der Ausländeranteil am Erwerbspersonenpotenzial, derzeit rund zehn Prozent, deutlich steigen. Falls tatsächlich im Durchschnitt jedes Jahr 533.000 Personen netto zuziehen, verdoppelt er sich beinahe. Ein wichtiger Aspekt des demographischen Wandels betrifft die Finanzierbarkeit der sozialen Sicherungssysteme (und grundsätzlich auch anderer staatlicher Aufgaben, wie die der Infrastruktur). Der Rückgang des Potenzials an Arbeitskräften könnte die sozialen Sicherungssysteme in Frage stellen. Ein häufig verwendeter Indikator zur Darstellung der Finanzierungsproblematik ist der sogenannte Altenquotient, der die ältere Bevölkerung (z. B. 65 und älter) auf die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (z. B. 15 bis 64 Jahre) bezieht.[32]

Da nicht alle Menschen im erwerbsfähigen Alter tatsächlich „arbeitsmarktnah“ oder gar beschäftigt sind, bietet sich an, stattdessen das Erwerbspersonenpotenzial zu verwenden, weil es – bei Vollbeschäftigung – der Erwerbstätigenzahl entspricht. Der in Tabelle 5.3 angegebene Indikator kann als in dieser Hinsicht verbesserter Altenquotient aufgefasst werden. Die leicht abgewandelte Abgrenzung des Erwerbspersonenpotenzials auf das Altersintervall 20 bis 64 Jahre trägt dem Umstand Rechnung, dass Teile des jüngeren Potenzials oft noch in Ausbildung sind („Lehrlinge“, „jobbende“ Studenten) und Ältere (65+) häufig nur geringfügig arbeiten, also für die Sozialversicherung wenig leisten.

Die in Tabelle 5.3 skizzierte Entwicklung weist auf einen kräftigen Anstieg des modifizierten Altenquotienten bis etwa Mitte der 2030er Jahre hin. Dies ist eine Folge der Alterung der Baby-Boom-Generation. Ohne Wanderung fällt die Zunahme am stärksten aus. Aber selbst bei der extrem hohen Zuwanderung von 533.000 wird der Prozess nur verlangsamt.
Die Menschen leben länger und das gilt auch für die Generation der Baby-Boomer, deren Kohorten in wenigen Jahren nach und nach das Rentenalter erreichen. Bei der extremen Zuwanderungsvariante stabilisiert sich der modifizierte Altenquotient ab etwa 2035 auf dem dann erreichten Niveau. Mit den beiden anderen Wanderungsvarianten fällt die Stabilisierungsphase deutlich schwächer aus.

[32] Die Altersgrenzen für den Altenquotienten werden teilweise uneinheitlich festgelegt. Wichtiger als der absolute Betrag des Altenquotienten ist deshalb seine Entwicklung.

Tabelle 5.3: Entwicklung der Relation Bevölkerung 65 und älter zu Erwerbspersonenpotenzial im Alter von 20 bis 64 bei unterschiedlichen Wanderungsannahmen
Relation in 100

Bis 2012 Ist-Werte nach 2012 Prognose	Relation Bevölkerung 65 und älter zu Erwerbspersonenpotenzial im Alter von 20 bis 64 (modifizierter Altenquotient[1]) für Szenarien mit unterschiedlichen Wanderungsannahmen (bei realistisch steigenden Erwerbsquoten)		
	ohne Wanderungen	Wanderungssaldo 200.000 p.a.	Wanderungssaldo 533.000 p.a.
1990	30	30	30
2000	32	32	32
2012	39	39	39
2035	71	64	57
2050	82	69	59

1) Der modifizierte Altenquotient kann in gewohnter Weise wie der Altenquotient interpretiert werden. Lesebeispiel: Im Jahr 2012 kamen 39 Menschen im Alter 65 und älter auf 100 Arbeitskräfte des Erwerbspersonenpotenzials im Alter 20 bis 64.
Das Erwerbspersonenpotenzial wurde mit dem jeweiligen Wanderungssaldo berechnet.

Quelle: Eigene Berechnungen

Tendenziell stimmt dieses auf Basis des modifizierten Altenquotienten gewonnene Ergebnis mit älteren, nicht ganz aktuellen Projektionen des normalen Altenquotienten überein. Allerdings liegt der modifizierte Altenquotient etwas höher, weil der Nenner des Quotienten, das Erwerbspersonenpotenzial, kleiner ist als die Bevölkerung im Alter von 20 bis 64.
Diese Berechnungen berücksichtigen den skizzierten erwarteten Anstieg der Erwerbsbeteiligung. Ohne höhere Erwerbsquoten bzw. ohne Zuwanderung würde der Belastungsindikator noch stärker steigen. Zuwanderung löst dieses Problem nicht, schwächt es jedoch ab. Für einen konstanten Altenquotienten bräuchte es deutlich höhere Zuzüge, die hier wegen der grundsätzlich anderen Fragestellung nicht modelliert wurden. Außerdem zeigt der Altenquotient nur einen Teil der auf Deutschland – und viele andere entwickelte Staaten – zukommenden Probleme. Der modifizierte Altenquotient deutet die aus der demographischen Alterung zu erwartenden Belastungen der Erwerbstätigen im Hinblick auf die Finanzierbarkeit von Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung an. Ganz generell sollte man bedenken, dass eine höchstwahrscheinlich kleiner werdende Erwerbspersonenzahl daneben viele infrastrukturelle Aufgaben finanzieren muss, die möglicherweise demographisch bedingt sogar noch steigen könnten.[33]

[33] Die manchmal angesprochene Entlastung aufgrund sinkender Kinderzahlen wird – hoffentlich – für höhere Bildungsausgaben verwendet.

5.5 Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials in Ost- und Westdeutschland

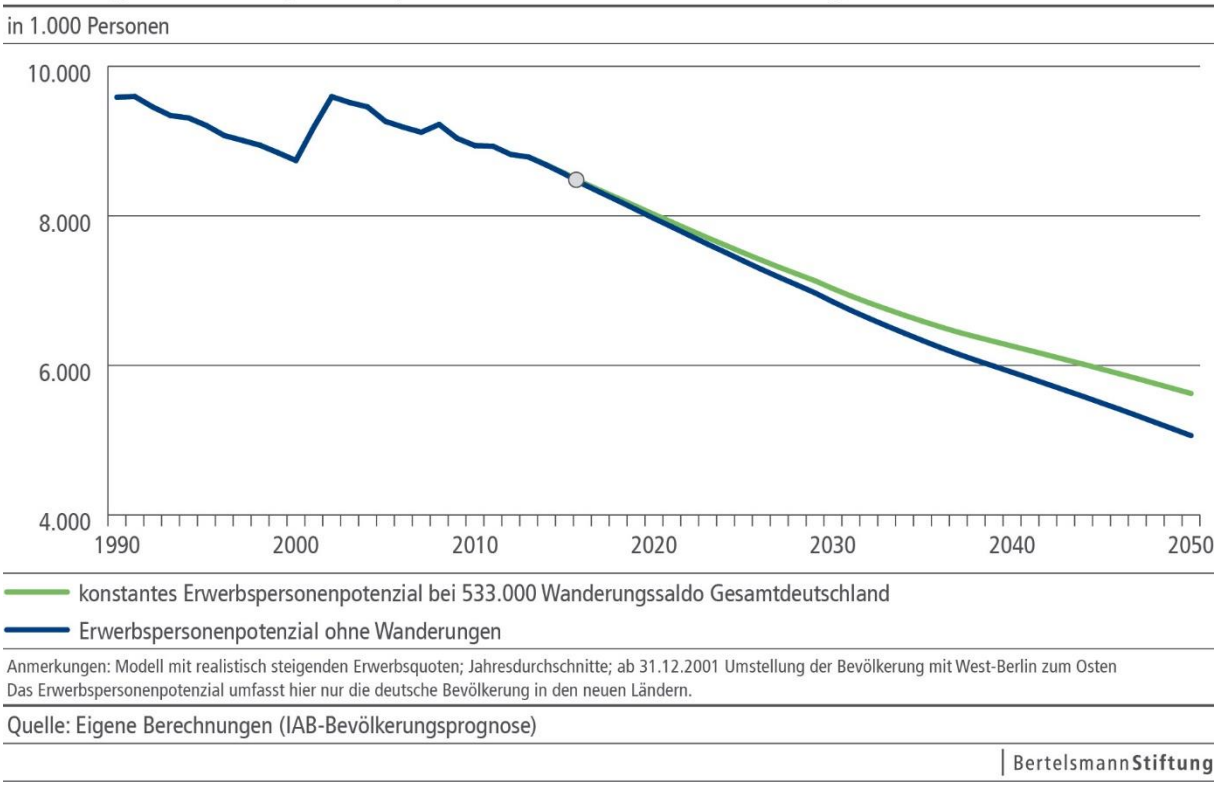
In den neuen Ländern ist zwar die Erwerbsbeteiligung höher als in den alten; sie sind jedoch von der demographischen Alterung eher noch mehr betroffen als die alten Bundesländer. Schon jetzt macht sich der ostdeutsche Geburteneinbruch nach der Wende bemerkbar. Eine Modellierung nach Ost und West zeigt, wie stark sich die Demographie auf das ostdeutsche Arbeitskräfteangebot auswirkt. Zu berücksichtigen ist, dass Berlin seit einigen Jahren vollständig dem Osten zugerechnet wird. Ohne Berlin wäre der Verlauf im Osten tendenziell noch ungünstiger (positiver Wanderungssaldo von Berlin, höherer Ausländeranteil als in den neuen Ländern).
Zum besseren Verständnis wird das zugrunde liegende Modell noch einmal kurz skizziert:

- Modelliert wird nur die Bevölkerung der Deutschen (Ostdeutsche, Westdeutsche). Die nichtdeutsche Bevölkerung wird lediglich anhand der aktuellsten Anteile auf Ost und West aufgeteilt.
- Innerdeutsche Wanderungen werden nicht modelliert. Da der Ost-West-Wanderungssaldo seit einigen Jahren sehr gering ist (siehe Kapitel 8.3), sollte dieser Einfluss beim gegenwärtigen Modellstand vernachlässigbar sein.
- Die beiden anderen demographischen Faktoren, Fertilität und Mortalität, werden als in Ost und West übereinstimmend angenommen.
- Einbürgerungen führen dazu, dass das Erwerbspersonenpotenzial der deutschen Bevölkerung von den Zuzügen von Ausländern profitiert, weil mit steigendem Ausländerbestand mehr Menschen eingebürgert werden.
- Die altersspezifischen Erwerbsquoten ostdeutscher Frauen sind aktuell deutlich höher als die westdeutscher Frauen, aber es gibt einen Angleichungsprozess, der – vereinfacht ausgedrückt – von West nach Ost verläuft (vgl. Kapitel 3).

Dieses Modell führt für das Erwerbspersonenpotenzial der Deutschen im Osten zu folgendem Ergebnis (Abbildung 5.3): Ohne Wanderungen sinkt das Erwerbspersonenpotenzial von 2012 rund 8,8 Millionen Erwerbspersonen auf rund 5 Millionen im Jahr 2050. Diese Entwicklung bezieht sich ausschließlich auf die Bevölkerung der Deutschen in den neuen Ländern und ist rein demographisch bedingt. Beim Szenario eines konstanten Erwerbspersonenpotenzials auf gesamtdeutscher Ebene fällt der Rückgang etwas schwächer aus. Bis 2050 geht das Potenzial Deutscher im Osten auf 5,6 Millionen zurück. Der Unterschied ergibt sich aufgrund von Einbürgerungen, die bei einer umfangreicheren Zuwanderung höher ausfallen.

Um das gesamte Erwerbspersonenpotenzial, also der Deutschen und der in Deutschland lebenden Ausländer, nach Ost und West getrennt zu projizieren, müsste die innerdeutsche und eine entsprechend getrennte internationale Migration modelliert werden. Die Unsicherheit eines solchen Ansatzes würde extrem unsichere Schätzungen produzieren, denn die entsprechend regional differenzierte Datenlage zu Netzwerken, wirtschaftlichen Anreizen, Wanderungsintentionen usw. ist sehr dürftig. Auch die niedrigen Ausgangszahlen spielen eine Rolle. Etwa fünf Prozent des Erwerbspersonenpotenzials in den neuen Ländern besitzen keine deutsche Staatsangehörigkeit; im bevölkerungsmäßig sehr viel größeren Westen sind es mehr als zehn Prozent. Entsprechend (in-)stabil fallen prognostische Berechnungen aus.

Abbildung 5.3: Erwerbspersonenpotenzial der deutschen Bevölkerung in den neuen Ländern



Anmerkungen: Modell mit realistisch steigenden Erwerbsquoten; Jahresdurchschnitte; ab 31.12.2001 Umstellung der Bevölkerung mit West-Berlin zum Osten
Das Erwerbspersonenpotenzial umfasst hier nur die deutsche Bevölkerung in den neuen Ländern.

Quelle: Eigene Berechnungen (IAB-Bevölkerungsprognose)

BertelsmannStiftung

Um wenigstens einen Hinweis zu bekommen, wie die Zukunft aussehen könnte, wird die prognostizierte Bevölkerung der Nichtdeutschen auf Ost und West anhand der aktuellen Verhältnisse aufgeteilt. Der Ostanteil an allen in Deutschland lebenden Ausländern bleibt also konstant. Diese Konstanzannahme gilt für jede Altersgruppe und ist auch nach Geschlecht differenziert. Die Daten in Tabelle 5.4 beinhalten zwar unterschiedlich hohe Ausländerzahlen für Deutschland, aber eine unveränderte Aufteilung nach Ost und West.

Gäbe es überhaupt keine Zuwanderung, würde das Erwerbspersonenpotenzial sowohl im Osten als auch im Westen demographisch bedingt dramatisch sinken. Dabei wurden hier sogar die in Kapitel 3 beschriebenen steigenden Erwerbsquoten, z. B. Älterer, berücksichtigt.

Das Modell, das bei normal steigenden Erwerbsquoten ein in etwa konstantes gesamtdeutsches Erwerbspersonenpotenzial ermöglicht, erfordert den genannten durchschnittlichen Nettozuzug von 533.000 Ausländern pro Jahr. Wegen der Status-quo-Aufteilung der Bevölkerung profitiert davon größtenteils der Westen. Der Zuwachs 2050 gegenüber 2012 beträgt im Westen 2,8 Millionen Arbeitskräfte.

In den neuen Ländern, einschließlich Berlin, wirkt sich diese Außenwanderung kaum aus – das Potenzial an Arbeitskräften würde bis 2050 trotzdem noch um mehr als ein Fünftel schrumpfen. Um diesen Rückgang zu bremsen, müsste offensichtlich ein stärkerer Zuzug erfolgen, als er implizit mit der Aufteilung der Ausländer erfolgt – sei es aus dem Inland oder dem Ausland.

Im Vergleich zu Westdeutschland fehlt es in den neuen Ländern derzeit an international sichtbaren (Groß-)Betrieben. Auch wirken sich für die Zuwanderungsentscheidungen die im Osten oft fehlenden ethnischen Netzwerke nachteilig aus – abgesehen von Berlin. „Für einen höheren Zuzug fehlt es Ostdeutschland [demnach] an international wahrgenommenen, wirtschaftlich prosperierenden Zentren.“ (Kubis 2010: 93) Es ist deshalb zu erwarten, dass der Hauptteil der Arbeitsmarktzuwanderung auch künftig von den wirtschaftsstarken westdeutschen Ballungsräumen absorbiert wird.

Tabelle 5.4: Erwerbspersonenpotenzial in den neuen und alten Ländern – Deutsche und Ausländer insgesamt

Modell mit realistisch steigenden Erwerbsquoten, in 1.000 Personen

	2002	2012	2035	2050
	Szenario ohne Wanderungen			
Neue Länder inkl. Berlin	10.069	9.295	6.701	5.332
Alte Länder ohne Berlin	34.788	35.853	29.505	24.784
	Szenario mit konstantem Erwerbspersonenpotenzial			
Neue Länder inkl. Berlin	10.069	9.295	7.657	6.940
Alte Länder ohne Berlin	34.788	35.853	37.420	38.658

Quelle: Eigene Berechnungen

6 Arbeitszeit und Qualifikation

Die Erwerbspotenziale wurden bislang unter dem Gesichtspunkt der reinen Pro-Kopf-Quoten untersucht. In der Einleitung (Kapitel 1.2) wurde angesprochen, wie wichtig die Betrachtung der Personenzahl ist und dass sich unsere Studie darauf konzentriert. Darüber hinaus sind aber auch Änderungen in der Arbeitszeit und der Qualifikation der Erwerbspersonen beachtenswert. Weiter spielt die Qualifikation eine wichtige Rolle bei der Aktivierbarkeit von Arbeitslosen. Deshalb gehen wir im Folgenden kurz auf diese Aspekte unter dem Gesichtspunkt der Erweiterung von Erwerbspotenzialen ein. Prognosen werden hier jedoch nicht erstellt, denn zum einen sind die Datenprobleme zu groß, zum anderen ist die Verknüpfung gerade mit dem Migrationsgeschehen mit zu vielen Fragezeichen verbunden.

6.1 Arbeitszeitreserven

Größere Potenziale liegen in einer Ausweitung der Arbeitszeiten. So arbeitet fast jede zweite beschäftigte Frau in Teilzeit, dagegen nur jeder sechste männliche Beschäftigte (Wanger 2011). Analysen auf Basis des Sozio-Oekonomischen Panels belegen, dass 50 Prozent der teilzeitbeschäftigten Frauen ihre Arbeitszeit gern erhöhen würden – im Schnitt von 20 auf 25 Stunden, also nicht unbedingt auf Vollzeit (Wanger 2011).

Mit einem Szenario (vergleichbar mit dem oben dargestellten Szenario 1) zeigen Wanger/Weber/Fuchs (2013), dass die Realisierung dieser Arbeitszeitwünsche den Rückgang des Arbeitskräftepotenzials – in Stunden gerechnet – um drei Prozentpunkte verringern könnte. Um es vergleichbar zu machen: Diese Arbeitszeiten in Personen umgerechnet (Vollzeitäquivalente) entsprächen im vorliegenden Szenario ohne Zuwanderung einem Plus von nicht ganz 1,36 Millionen Erwerbspersonen im Jahr 2050.[34]

Mit höheren Arbeitszeiten sinkt das in Stunden gerechnete gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen schwächer als das in Köpfen gemessene Erwerbspersonenpotenzial. Den Rückgang des Arbeitsvolumens völlig zu stoppen gelingt wahrscheinlich nicht, denn dafür wäre eine Erhöhung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit um ca. 20 Stunden pro Beschäftigtem erforderlich (Wanger/Weber/Fuchs 2013).[35]

Offensichtlich stecken in der Arbeitszeit beachtliche Reserven, die aber ohne Ergänzung durch höhere (Pro-Kopf-)Erwerbsquoten und Unterfütterung durch mehr Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter bei weitem nicht ausreichen, den demographisch bedingten Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials auszugleichen.

Nichtsdestotrotz ist die Arbeitszeit ein wichtiger Baustein im Menü der Arbeitsmarktpolitik. Zentrale Ansatzpunkte, um zumindest Teile dieser Erwerbspotenziale von Frauen zu erschließen, sind Maßnahmen zur Erleichterung des Wiedereinstiegs von Berufsrückkehrerinnen (z. B. Eichhorst et al. 2011). Es sind also Verbesserungen bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf anzustreben, wie der Ausbau adäquater Kinderbetreuungsmöglichkeiten und die Unterstützung bei Pflegeaufgaben. Außerdem muss sich wohl auch die Arbeitsteilung innerhalb der Familien wandeln. Dies könnte jedoch dazu führen, dass Männer ihre Arbeitszeit reduzieren, wodurch der Effekt aus einer Ausweitung der Arbeitszeit von Frauen geschmälert würde (Wanger/Weber/Fuchs 2013).

---

[34] Diese Mehrung entspricht in etwa dem oberen Wert, den die BA in der "Perspektive 2025" aus einer Steigerung der Arbeitszeit schätzte (Bundesagentur für Arbeit 2011).

[35] In einer älteren Studie, bei einem damals noch deutlich niedrigeren Erwerbspersonenpotenzial, kommt Gräf zu einer notwendigen Erhöhung der Wochenarbeitszeit um 15 Stunden (Gräf 2003). Der SVR beziffert die erforderliche Steigerung auf ca. 35 Prozent (SVR 2011: 104). Bei dem zugrunde liegenden Szenario (mit 200.000 Wanderungssaldo) entspricht dies wöchentlich knapp 14 Stunden mehr pro Erwerbstätigem.

6.2 Qualifikationsreserven

Der formalen Qualifikation kommt im Hinblick auf die Erwerbstätigkeit eine besondere Bedeutung zu. Im Alter zwischen 50 und 59 Jahren sind noch die meisten Menschen berufstätig, sofern sie eine Berufsausbildung oder ein Studium abgeschlossen haben (Tabelle 6.1). Die Unterschiede zu den 30- bis 49-Jährigen sind gering. Bei den Hochqualifizierten arbeiten auch von den 60- bis 64-Jährigen noch viele.

Deutlich niedriger ist die Erwerbstätigkeit bei Personen ohne Berufsausbildung. 2012 hatte nicht ganz ein Drittel aller 60- bis 64-jährigen Ungelernten einen Arbeitsplatz. Die niedrige Erwerbstätigkeit gering Qualifizierter spiegelt sich in ihrer hohen Arbeitslosigkeit. Die Arbeitslosenquote von Ungelernten war im Jahr 2011 mit fast 20 Prozent gut achtmal so hoch wie die von Akademikern (Weber/Weber 2013).

Perspektivisch wäre es gerade im Hinblick auf den Übergang von Schule und Beruf – und der hier erneut bestätigten Tatsache, dass die Zahl der Jüngeren abnehmen wird – besonders wichtig, möglichst alle junge Menschen mit einem Schulabschluss in die Arbeitswelt zu entlassen.

Tabelle 6.1: Erwerbstätigenquote nach Alter und erreichter Qualifikation (2012)
Erwerbstätige bezogen auf die gleiche Bevölkerungsgruppe, in Prozent

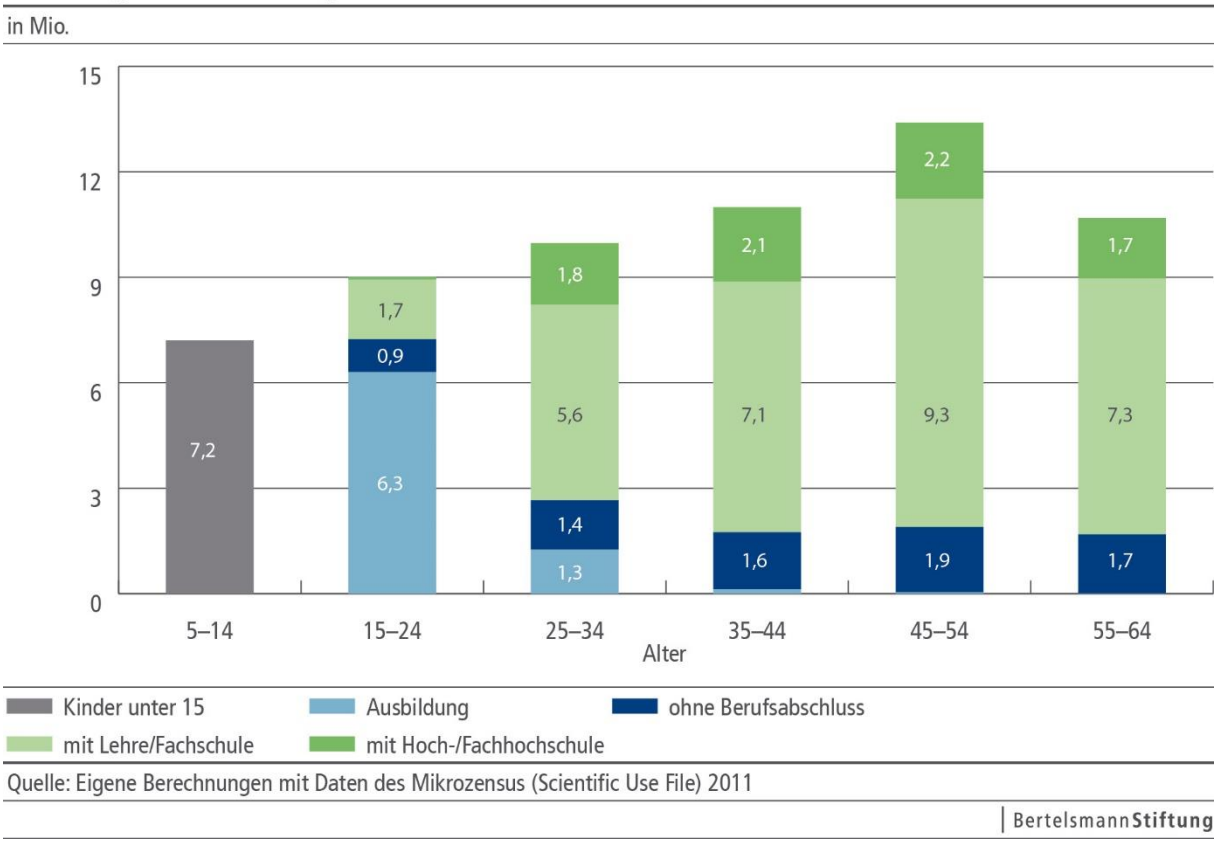
	Anteil der Erwerbstätigen an der gleichaltrigen Bevölkerung, in Prozent			
	30–49	50–54	55–59	60–64
Hochschulabschluss	93,5	92,9	87,5	65,5
Berufliche Ausbildung (Lehre etc.)	87,0	82,7	74,8	45,7
Ohne Berufsausbildung	61,7	68,8	60,0	31,9
Insgesamt	**85,3**	**83,1**	**75,3**	**46,7**

Quelle: Eigene Berechnungen mit Daten des Mikrozensus 2012 (Sonderauswertung)

Die weiteren Aussichten wirken deshalb ernüchternd: Mit Daten des Mikrozensus lässt sich beispielsweise zeigen, dass die Bevölkerungszahl der 45- bis 54-Jährigen mit einer mittleren Qualifikation (abgeschlossene Berufsausbildung) größer ist als die Zahl der Kinder im Alter von fünf bis 14 Jahren (vgl. Abbildung 6.1). Wenn man gedanklich die Balken in Abbildung 6.1 nach rechts verschiebt, erkennt man das Problem, das daraus in etwa zehn bis 20 Jahren resultiert: Ohne Zuwanderung reicht die Bevölkerung nicht aus, um ausscheidende Fachkräfte mit einer mittleren Qualifikation zu ersetzen. Inzwischen wird diese Problematik auch in der öffentlichen Diskussion aufgegriffen, oft unter dem Aspekt, dass immer mehr junge Menschen einen Hochschulabschluss anstreben.

Hinzu kommt, dass die Gruppe ohne Berufsausbildung in allen Altersgruppen unvermindert hoch ist. Obwohl der Anteil derjenigen sinkt, die die Hauptschule ohne Abschluss verlassen, bestätigen aktuelle Zahlen diesen Trend (Institut der Deutschen Wirtschaft 2014). Es sieht so aus, als hätte sich in den vergangenen 20 Jahren im Bildungssektor immer noch zu wenig getan, um den kommenden Herausforderungen gerecht zu werden.

Abbildung 6.1: Bevölkerung nach Alter und Qualifikation (2011)



Quelle: Eigene Berechnungen mit Daten des Mikrozensus (Scientific Use File) 2011

BertelsmannStiftung

6.3 Aktivierung von Arbeitslosen

Die Arbeitslosen und die Personen der Stillen Reserve (manchmal als „verdeckte Arbeitslosigkeit“ bezeichnet) sind Teil des Erwerbspersonenpotenzials. Eine gelungene Aktivierung von Arbeitslosen würde das Erwerbspersonenpotenzial zunächst nicht erweitern.

Aber oft wird ja die tatsächliche Verfügbarkeit und Arbeitsbereitschaft Arbeitsloser angezweifelt. Viele von ihnen sind langzeitarbeitslos, oft ohne Berufsabschluss und gelten als schwer vermittelbar (vgl. Brücker et al. 2012: 253). Vergleichbar ist die Situation bei der Stillen Reserve – auch hier besitzt nach Schätzungen ungefähr ein Drittel keinen Berufsabschluss (vgl. Böhm et al. 2011, Rengers 2012).

Wenn ein Teil des an sich verfügbaren Arbeitskräftepotenzials eine beruflich nicht oder nur schlecht verwertbare Qualifikation besitzt, deutet sich ein weiteres Problem an: Qualifikatorischer Mismatch würde das den Betrieben tatsächlich zur Verfügung stehende Potenzial an Arbeitskräften verringern. Daneben könnten auch andere, persönliche Gründe (z. B. Entwertung der beruflichen Fähigkeiten aufgrund von Langzeitarbeitslosigkeit, Entmutigung usw.) die Verfügbarkeit von Individuen beeinträchtigen. Auch aus diesem Grund wird in Langfristprognosen trotz der demographischen Probleme keine Arbeitslosigkeit von Null angenommen.[36] Der Sachverständigenrat bezeichnet aber eine „Erwerbslosenquote zwischen 3 vH und 4 vH nicht als von vornherein unrealistisch“ (SVR 2011: 9).

Die Vermeidung von (Langzeit-)Arbeitslosigkeit durch eine erfolgreiche Erstausbildung und/oder spätere Qualifizierungsmaßnahmen ist also durchaus im Sinne einer Ausweitung des tatsächlich mobilisierbaren Erwerbspersonenpotenzials zu sehen.

[36] Außerdem ist immer auch von einer geringen friktionell bedingten Arbeitslosigkeit auszugehen (vgl. dazu die Einschätzung des SVR 2011).

6.4 Zusammenfassende Bewertung der heimischen Personalreserven

In den vorhergehenden Kapiteln wurde der zusätzliche Effekt höherer Erwerbsquoten auf etwa 1,1 Millionen Erwerbspersonen im Jahr 2050 taxiert. Der dabei zugrunde gelegte Anstieg der Erwerbsquoten wurde als realistisch bezeichnet (vgl. Kapitel 3), weil er im Wesentlichen die Trends der Vergangenheit fortschreibt und auch in einer Größenordnung erfolgt, die international erreichbar scheint (vgl. Börsch-Supan/Wilke 2009; Fuchs/Söhnlein/Weber 2011). Eine darüber hinausgehende Aktivierung heimischer Personalreserven bedarf offensichtlich erheblicher Anstrengungen.

Die Modellrechnungen mit aus heutiger Sicht teilweise schon sehr extremen Annahmen hinsichtlich der Erwerbsquoten von Frauen und Älteren quantifizieren denkbare zusätzliche Potenziale, die aber – das ist hervorzuheben – ebenfalls längerfristig schwächer werden, weil die demographische Basis schmäler wird.

Die in der Arbeitszeit steckenden Reserven sind ähnlich begrenzt. Rechnet man die oben genannten zusätzlichen Vollzeitäquivalente hinzu und schlägt noch etwas für die dabei nicht berücksichtigte Zuwanderung auf, so erhält man grob geschätzt noch einmal umgerechnet 1,5 bis 2 Millionen zusätzliche Erwerbspersonen.

Bei diesen Schätzungen zur Arbeitszeit müssten eigentlich noch Abschläge erfolgten, wenn man sie mit höheren Erwerbsquoten kombiniert. Es gibt deutliche Hinweise, dass Frauen mittleren Alters sowie ältere Erwerbspersonen kürzere Arbeitszeiten präferieren (vgl. Deutsche Bundesbank 2012, Walwei 2001, Wanger/Weber/Fuchs 2013).

Die vorliegenden Modellrechnungen unterstellen implizit, dass das gesamte Erwerbspersonenpotenzial tatsächlich bereitsteht und verfügbar ist. In den Abschnitten zur Qualifikation und zur Arbeitslosigkeit geben wir dazu einige einschränkende Hinweise. Obgleich Arbeitslose zum Erwerbspersonenpotenzial zählen, dürften künftig verstärkt Fragen hinsichtlich ihrer tatsächlichen Mobilisierbarkeit auftreten, nicht zuletzt angesichts steigender beruflicher Anforderungen, die das folgende Kapitel 7 behandelt.

7 Nachfrage nach Arbeitskräften bis 2030 – insgesamt und nach Qualifikation

Für ein vollständiges Bild des Arbeitsmarktes wird eine Einschätzung des zukünftigen Arbeitskräftebedarfs der Wirtschaft benötigt. Wie hoch der Bedarf an Arbeitskräften ist, stellt sich als Kernfrage – gerade auch für das Thema, ob und wie viel Zuwanderung Deutschland benötigt. Zwei Einschränkungen müssen vorab genannt werden.

Zunächst ist zu konstatieren, dass der Bedarf noch weniger genau vorhersagbar ist als das Angebot an Arbeitskräften. Prognosen sollten eher qualitativ als quantitativ interpretiert werden. Die bekannten längerfristigen Prognosen jüngeren Datums sind jedoch durchaus optimistisch in Bezug auf den Arbeitskräftebedarf (Maier et al. 2014; Prognos 2012). Auch der SVR sieht erhebliche Wachstumspotenziale der deutschen Wirtschaft (2011). In allen Vorausschätzungen wird jedoch die demographische Entwicklung als große Gefahr gesehen (vgl. dazu Einleitung, Kapitel 1.2).

Die zweite Einschränkung bezieht sich auf die vorliegenden Prognoseergebnisse. Die Änderungen durch den Zensus 2011 und vor allem eine Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung aus dem Jahr 2014 erlauben keinen Vergleich aktueller mit älteren absoluten Bestandszahlen. Auch bei der Interpretation absoluter oder relativer Veränderungen ist Vorsicht geboten, da die Datenbasis sich doch erheblich verändert hat. Im Wesentlichen zitieren wir im Folgenden aus dem Report 23/14 des Bundesinstituts für Berufsbildung; er stammt aus dem Jahr 2014 und ist damit eine aktuelle Studie zum Arbeitskräfte- bzw. Qualifikationsbedarf (Maier et al. 2014).[37] In diese Vorausschätzung sind die vorläufigen Ergebnisse des Zensus 2011 eingearbeitet.

7.1 Gesamtwirtschaftliche und sektorale Entwicklung

Die ökonomischen Rahmenbedingungen in Deutschland sind durch den fortschreitenden Strukturwandel zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft, die demographische Entwicklung und die anhaltenden Globalisierungstendenzen geprägt. Vorliegende Projektionen deuten auf eine Stagnation der Gesamterwerbstätigkeit auf historisch hohem Niveau hin (z. B. Maier et al. 2014). Bis zum Jahr 2020 bleibt die Zahl der Erwerbstätigen in etwa auf dem Niveau von 2010. Danach macht sich der demographische Wandel auch beim Arbeitskräftebedarf bemerkbar, denn aus einer schrumpfenden und alternden Gesellschaft resultiert eine leicht sinkende Binnennachfrage nach Gütern und Dienstleistungen (vgl. Börsch-Supan/Wilke 2009; Maier et al. 2014, Prognos 2012).

Ein stärkerer Effekt der Demographie für die Nachfrage wird nicht erwartet, unter anderem weil der private Konsum maßgeblich von der Zahl der Haushalte bestimmt wird (vgl. SVR 2011). Deren Zahl geht jedoch langsamer zurück als die der Gesamtbevölkerung, was letztlich auch am Trend zu Singlehaushalten aufgrund der demographischen Alterung liegt. Viel deutlicher zeigen sich die demographischen Änderungen deshalb in der Konsumstruktur.

Alles in allem wird erwartet, dass das produzierende Gewerbe, also Industrie und Handwerk, künftig tendenziell Beschäftigung abbaut, während die Beschäftigung in den Dienstleistungssektoren wächst (Maier et al. 2014). Insbesondere gewinnen unternehmensnahe Dienstleister an Bedeutung, besonders Beratungsunternehmen, Ingenieursdienstleister und Zeitarbeitsfirmen. Gute Perspektiven zeichnen sich im Bereich Gesundheits- und Sozialwesen ab, der von der demographischen Alterung profitiert.

[37] Maier et al. (2011) gehen von einem jährlichen Wanderungssaldo von 200.000 aus. Dabei sinkt die Bevölkerung von rund 80,5 Mio. im Jahr 2012 auf rund 78,7 Mio. im Jahr 2030. Angebotsseitig werden steigende Erwerbsquoten angenommen. Auf der Nachfrageseite beruht die Projektion auf einem tief disaggregierten sektoralen Modell der Volkswirtschaft. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) wächst im Projektionszeitraum preisbereinigt um jährlich ein Prozent. Die Projektion ergibt eine bis 2030 nahezu gleichbleibende Erwerbstätigenzahl (-0,2 Mio. zwischen 2010 und 2030).

Unklar sind die Folgen für den Arbeitsmarkt, wenn ungefähr um 2030 herum die geburtenstärksten Jahrgänge ausscheiden. Neben Zuwanderung zur Erhöhung des Produktionsfaktors Arbeit wäre, wie in der Einleitung zu den Folgen (Kapitel 1.2) andiskutiert, eine bedarfsseitige Anpassung an das niedrigere Arbeitskräfteangebot denkbar, also ein Arbeitsplatzabbau in Deutschland. Sollte das pro-Kopf-bezogene Erwerbspersonenpotenzial so stark wie prognostiziert zurückgehen, muss das einen Rückgang der Erwerbstätigen nach sich ziehen. Ohne angebotsseitige Restriktionen scheinen die Aussichten jedoch nicht schlecht zu sein (Prognos 2012).[38]

7.2 Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften

Aus dem Zusammenspiel der sektoralen Entwicklung auf gesamtwirtschaftlicher Ebene und den intrasektoralen Trends hin zu immer anspruchsvolleren Berufen ist eine wachsende Nachfrage nach besser qualifizierten Arbeitskräften ableitbar. Die deutsche Wirtschaft benötigt deutlich mehr Arbeitskräfte mit (Fach-)Hochschulausbildung (Tabelle 7.1).[39]

Tabelle 7.1: Arbeitskräftenachfrage nach Qualifikation
in Millionen, ohne Personen in Ausbildung

	2010	2030
Fachhochschul- bzw. Hochschulabschluss	7,22	8,63
Abschluss einer Meister- bzw. Technikerprüfung	3,58	3,41
Abschluss einer betrieblichen Lehre bzw. Berufsfachschule	21,66	20,99
Ohne beruflichen Bildungsabschluss	5,09	4,17

Quelle: Maier et al. (2014)

Der Rückgang auf der Ebene der Meister/Techniker dürfte mit einer Verschiebung zu Gunsten der akademischen Berufe zusammenhängen. Beispielsweise könnten Betriebe verstärkt Meister mit einer zusätzlichen akademischen Ausbildung (z. B. Bachelor) nachfragen.
Die quantitativ besonders bedeutsame mittlere Qualifikationsebene (Lehre, Berufsfachschulausbildung) schrumpft zwar bis 2030, trotzdem wird auch künftig jeder zweite Beschäftigte eine mittlere Qualifikation besitzen.
Für Arbeitskräfte ohne Berufsabschluss dürfte das Jobangebot relativ deutlich zurückgehen. Für sie stehen im Jahr 2030 gut 18 Prozent weniger Arbeitsplätze zur Verfügung als 2010.

[38] Die aktuellste Studie der Prognos AG für die Bayerische Wirtschaft sieht durchaus gute Wachstumschancen, wobei die demographische Entwicklung als „zentrales Problem“ genannt wird (VBW 2014).
[39] Diese generellen Tendenzen brechen natürlich 2030 nicht ab. Die zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Studie verfügbare aktuellste Vorausschätzung der Prognos AG reicht bis 2035 (Prognos 2012). Die genannten Trends zeigen sich auch bei Prognos, allerdings ist ihre Datenbasis älter.

7.3 Vergleich von Angebot und Nachfrage unter qualifikatorischen Gesichtspunkten

7.3.1 Qualifikation der Erwerbspersonen

Die vorliegende Studie enthält keine eigene Vorausschätzung des Erwerbspersonenpotenzials nach Qualifikation. Einige Hinweise sind aus der bereits oben erwähnten Projektion von Maier et al. (2014) zu gewinnen. Im Unterschied zum Erwerbspersonenpotenzial fehlt dort die Stille Reserve. Angesichts ihrer Größenordnung sollte dies die folgenden Aussagen nicht grundsätzlich verändern, vor allem auch, weil anzunehmen ist, dass mit sinkendem Erwerbspersonenpotenzial die Stille Reserve ebenfalls zurückgeht. Wie erwähnt, nehmen Maier et al. eine jährliche Nettozuwanderung von 200.000 Personen an.

Obwohl der projizierte Gesamtbedarf an Arbeitskräften annähernd konstant bleibt, braucht die deutsche Wirtschaft neue Arbeitskräfte, um die altersbedingten Abgänge zu ersetzen. Dies deutete sich schon in Abbildung 6.1 in Kapitel 6.2 an.

Der Prognose zufolge scheiden bis zum Jahr 2030 etwa 3,1 Millionen (46 Prozent) aller heute im Erwerbsleben stehenden Akademiker aus (ebd.). Gleichzeitig treten fast 4,8 Millionen Akademiker neu in den Arbeitsmarkt ein – somit wird ihre Gesamtzahl künftig deutlich über der heutigen liegen. Auf der Ebene der Meister und Techniker verändert sich die Zahl der Erwerbspersonen nicht wesentlich, das bedeutet, Austritte (im Wesentlichen in Rente) und Eintritte (vor allem aus dem Bildungssystem) halten sich fast die Waage. Zusammen nimmt das Angebot höher qualifizierter Erwerbspersonen gegenüber heute um fast 1,7 Millionen zu. Für das Jahr 2030 wird ihre Zahl auf 13,1 Millionen prognostiziert (letzte Spalte in Tabelle 7.2).

Bei den Arbeitskräften mit einem Lehrabschluss (oder gleichwertig) gehen zwischen 2012 und 2030 mehr als die Hälfte in Rente (ebd.). In absoluten Größenordnungen bedeutet das, vom Ausgangsbestand in Höhe von 23,2 Millionen verbleiben dann noch 12,7 Millionen. Die Zahl der Eintritte in den Arbeitsmarkt wird mit 7,6 Millionen deutlich niedriger als die Zahl der Austritte prognostiziert. Deshalb ergibt sich für 2030 nur noch ein Bestand von 20,3 Millionen Erwerbspersonen mit dieser Qualifikation.

Die prognostizierten Veränderungen bei den Un- und Angelernten mit 2,2 Millionen Austritten und einem Neuangebot von 1,7 Millionen führen dazu, dass ihre Zahl von 5,8 Millionen (2012) um fast 500.000 Erwerbspersonen auf 5,3 Millionen (2030) abnimmt (Tabelle 7.2).

7.3.2 Bilanzierung

Vergleicht man in Tabelle 7.2 das qualifikationsspezifische Angebot an Arbeitskräften mit dem betrieblichen Bedarf im Jahr 2030, so werden ein Überangebot an Hochqualifizierten und ein Mangel an betrieblich Ausgebildeten sichtbar. Der Bedarf an Erwerbspersonen mit einer mittleren Qualifikation ist durch das inländische Erwerbspersonenpotenzial langfristig nicht gedeckt (näheres Maier et al. 2014). Sollte dieses Ergebnis durch weitere Studien bestätigt werden, dürfte dies Konsequenzen nicht nur für die Arbeitsmarktpolitik, sondern auch für die Bildungspolitik haben. Das heißt gleichzeitig für die Zuwanderungspolitik, dass verstärkt auf die Gewinnung von Arbeitskräften mit einer mittleren Qualifikation zu setzen ist. Dabei gilt es natürlich Ausbildungs- und Studienrichtungen zu berücksichtigen.[40]

Die Problemgruppe am Arbeitsmarkt bleiben Personen ohne Berufsausbildung. Rein quantitativ gesehen verschlechtern sich ihre Chancen sogar noch, denn 2030 werden für nicht einmal 80 Prozent der Ungelernten adäquate Arbeitsplätze zur Verfügung stehen.

[40] Für einzelne Berufe und Studienrichtungen können natürlich trotzdem ein erheblicher ungedeckter Bedarf oder auch ein Überschussangebot auftreten. Eine tiefere Disaggregation findet man bei Maier et al. (2014).

Die Bilanzierung weist auf grundlegende Diskrepanzen hin; wie sie jedoch in Tabelle 7.2 dargestellt wird, ist sie schon rein definitorisch nicht möglich, denn der Bedarf an Arbeitskräften entspricht der Erwerbstätigenzahl und diese kann nicht höher sein als das entsprechende Arbeitskräfteangebot.[41] Insofern müssen Anpassungsprozesse stattfinden, beispielsweise betriebliche Umstrukturierungen, Betriebsverlagerungen oder die Arbeitsvorgänge werden an den Kenntnisstand der verfügbaren Arbeitskräfte angepasst (Maier et al. 2014: 6). In geringem Umfang könnten auch Personen aus der Stillen Reserve einspringen, die in dieser Projektion unberücksichtigt blieben. Trotzdem sind die Spannungen zwischen den beiden Marktseiten zu beachten, vor allem auch, weil selbst die angenommene Nettozuwanderung von jährlich 200.000 kein Selbstläufer ist.

Tabelle 7.2: Bilanzierung von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage nach formaler Qualifikation (2030)
in Millionen, ohne Personen in Bildung

	Bedarf an Arbeitskräften aus Tabelle 7.1	Angebot an Erwerbspersonen
Akademischer Abschluss, Fachschulabschluss, Meister, Techniker (ISCED 5a und 6 und ISCED 5b)	12,04	13,11
Abgeschlossene Berufsausbildung (ISCED 3b und 4)	20,99	20,28
Ohne abgeschlossene Berufsausbildung (ISCED 1, 2 und 3a)	4,17	5,33

Quelle: Maier et al. (2014)

[41] Das Angebot an Arbeitskräften und die Nachfrage nach Arbeitskräften werden in der Studie von Maier et al. getrennt geschätzt, also nicht simultan. Deshalb kann das Arbeitskräfteangebot sogar kleiner sein als die Erwerbstätigenzahl. Diese für eine Vorausschätzung übliche Vorgehensweise legt die vorhandenen Spannungen offen und zeigt, dass es zu Anpassungsprozessen kommen muss.

8 Vorausschätzung der EU-Binnenmobilität bis 2050

8.1 Vorbemerkung

Dieses Kapitel untersucht die Nettozuwanderung aus EU-Staaten[42] nach Deutschland und prognostiziert sie mit einem Zeithorizont bis 2035 bzw. 2050. Auf dieser Basis lässt sich als Restgröße der langfristig notwendige Zuwanderungsbedarf aus Drittstaaten quantifizieren, der erforderlich wäre, um die prognostizierte Abnahme des Erwerbspersonenpotenzials zu kompensieren.

Die notwendige Einschränkung, die der lange Prognosehorizont mit sich bringt, wurde bereits in der Einleitung (Kapitel 1.3) angesprochen. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, die Migrationsentwicklung auf Basis eines Wanderungsmodells abzuschätzen, das die Migration in Bezug zu langfristig prognostizierbaren Größen mit erheblichem Einfluss auf die Wanderungsströme setzt. Hierzu zählen insbesondere das Wirtschaftswachstum, die Arbeitslosenquote und die demographische Entwicklung.

Im ersten Schritt wird deshalb ein Migrationsmodell geschätzt, das altersspezifische Zu- und Abwanderungsraten für Deutschland in Abhängigkeit der relativen Wohlstands- und Arbeitsmarktsituation innerhalb der EU bestimmt. Im Rahmen dieses Schätzmodells werden im zweiten Schritt die Wanderungsströme auf Basis verfügbarer demographischer und ökonomischer Projektionen bis 2050 berechnet. Da im Modell altersspezifische Quoten prognostiziert werden, lässt sich die künftige demographische Entwicklung in der EU bis 2050 über vorhandene Projektionen der Altersstruktur der Bevölkerung in den Ziel- und Herkunftsländern direkt abbilden. Verwendet werden ökonomische und demographische Projektionen von Eurostat. Sie gehen in unser Modell als exogene Prognosedaten ein. Mit ihrer Hilfe lassen sich Szenarien für eine optimistische und pessimistische Zuwanderungsentwicklung bestimmen.

In Kapitel 8.6 sind die Ergebnisse in Bezug auf die langfristig erwartbare Zuwanderung aus den EU-27-Ländern in kompakter Form dargestellt. Dabei werden die verschiedenen Basisannahmen gelockert und daraus resultierende Änderungen im Sinne eines prognostischen Intervalls dargestellt.

Für eine Einordnung unserer Prognoseergebnisse bewerten wir diese im Lichte des aktuellen Zuwanderungsgeschehens (Kapitel 8.7). Außerdem vergleichen wir sie mit alternativen Ansätzen und Prognosen.

Zunächst werden einige Daten und Trends des Migrationsgeschehens dargestellt, soweit sie für unsere Arbeit Relevanz haben.

8.2 Zuwanderungsland Deutschland

Für Europa war das vergangene Jahrhundert das „Jahrhundert der Flüchtlinge“. Zwischen 60 und 80 Millionen Menschen kehrten in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, bedingt durch Flucht und Vertreibung infolge kriegerischer Konflikte, ihrer Heimatregion den Rücken (Udke 2008). Dabei blieb der Ausländeranteil in Deutschland bis 1950 deutlich unter drei Prozent (Kubis/Schneider 2010). Die heutigen innereuropäischen Migrationsströme folgen primär ökonomischen Verwerfungslinien. Doch auch diese sind zum Teil noch eine indirekte Folge politischer Umbrüche. Dabei entwickelte sich zunächst der Westen Deutschlands und ab 1990 auch Gesamtdeutschland, ob gewollt oder ungewollt, aufgrund seiner wirtschaftlichen Stärke zum Zuwanderungsland.

[42] Zur Europäischen Union (EU) zählen folgende 28 Mitgliedstaaten: Belgien (BE), Griechenland (GR), Malta (MT), Slowenien (SI), Bulgarien (BG), Irland (IE), Niederlande (NL), Slowakei (SK), Dänemark (DK), Italien (IT), Österreich (AT), Spanien (ES), Deutschland (DE), Kroatien (HR), Polen (PL), Tschechien (CZ), Estland (EE), Lettland (LV), Portugal (PT), Ungarn (HU), Finnland (FI), Litauen (LT), Rumänien (RO), Vereinigtes Königreich (GB), Frankreich (FR), Luxemburg (LU), Schweden (SE), Zypern (CY). Aus datentechnischen Gründen zählt in der Schätzung des deutschen EU-Zuwanderungspotenzials Kroatien nicht dazu. Die Nettozuwanderung Kroatiens nach Deutschland betrug im Jahr 2013 rund 12.500 Personen.

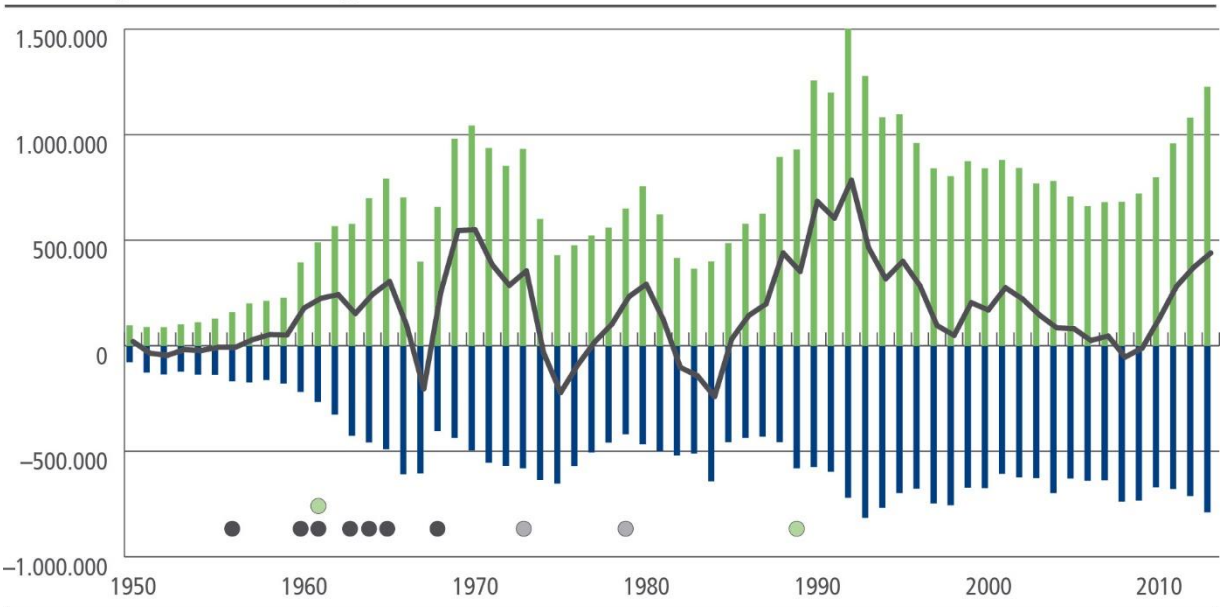
Doch zunächst kam es mit dem Einsetzen des wirtschaftlichen Aufschwungs in den 1950er Jahren zu einem kriegsbedingten Mangel an Arbeitskräften. Mit dem Bau der Mauer konnte Westdeutschland seinen steigenden Bedarf durch eine aktive Zuwanderungspolitik decken. Benötigt wurden in erster Linie Arbeitskräfte für einfache manuelle Tätigkeiten. Eine qualifikationsspezifische Steuerung der damals noch als vorübergehend angedachten Zuwanderung wurde im Rahmen der verschiedenen Anwerbeabkommen als nicht notwendig erachtet.
Mit den beiden Ölkrisen in den 1970er Jahren wurde diese Art der aktiven Zuwanderungspolitik zwar beendet, sie wirkt sich bis heute jedoch auf das deutsche Migrationsgeschehen aus. So basieren die hohen türkischen und italienischen Bevölkerungsbestände in Deutschland sowie deren starke Wanderungsverflechtung mit den ehemaligen Heimatregionen zu großen Teilen auf den Anwerbeabkommen von 1955 mit Italien und 1961 mit der Türkei sowie den darauf folgenden Familienzusammenführungen.
Weitere Anwerbeabkommen schloss Westdeutschland mit den Staaten Griechenland, Jugoslawien, Marokko, Südkorea, Portugal, Spanien und Tunesien.[43] Heute stellen die früheren Sowjetrepubliken, Polen, die Staaten des früheren Jugoslawien, der Türkei, Italien und Griechenland die größten Anteile innerhalb der deutschen Ausländerstruktur.

[43] Auch in der damaligen DDR gab es mit den Vertragsarbeitnehmern ein vergleichbares Instrumentarium. Die strenge zeitliche Befristung des Aufenthalts der Vertragsarbeitnehmer aus Vietnam, Kuba, Mosambik, Polen, Ungarn, Angola, Nicaragua oder dem Jemen führte dazu, dass 1990 nur die letzte Generation zum Teil im Lande verblieb; sie stellt dadurch heute einen vergleichsweise geringen Anteil der ausländischen Bevölkerung in Deutschland dar. Die größte Gruppe bilden ehemalige vietnamesische Vertragsarbeitnehmer.

Abbildung 8.1 verdeutlicht die Zu- und Abwanderung nach und aus Deutschland seit 1950. In den meisten Jahren gab es mehr Zuzüge als Fortzüge, das heißt, der Saldo war positiv. Mit Beginn der 1990er Jahre und dem damit verbundenen Integrationsprozess ehemaliger *Comecon*-Regionen[44] in den westeuropäischen Wirtschaftsraum findet jedoch verstärkt auch eine Abwanderung von Deutschland ins Ausland statt.

Mit dem Beginn der Transformationsphase der ehemaligen *Comecon*-Staaten trat die Frage nach dem Migrationspotenzial dieser Staaten in den Vordergrund (Layard et al. 1992, Baldwin 1994). Zwei Phänomene sind besonders hervorzuheben: Zum einen lassen sich verschiedene Zuwanderungswellen identifizieren, die mit großen und quasi singulären Ereignissen in Verbindung stehen. Zum anderen weisen die verschiedenen Studien zum Migrationspotenzial eine große Schwankungsbreite auf, was ihre Einschätzung betrifft. Im Nachhinein liegen die konservativen Schätzungen eines langfristigen Migrationspotenzials aus diesen Staaten näher am beobachteten Niveau.

Abbildung 8.1: Zuwanderung nach Deutschland seit 1950



Anmerkung: Vor 1990 gelten die Werte für Westdeutschland.

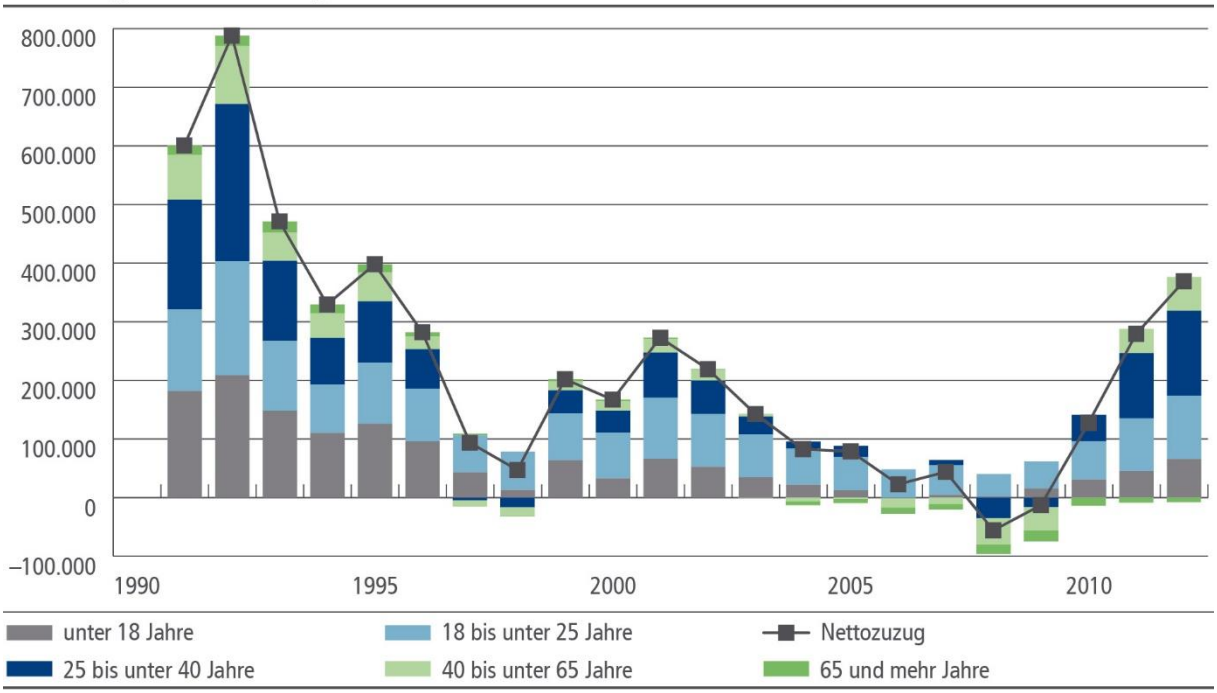
Quelle: Darstellung in Anlehnung an Kubis/Schneider (2010)

BertelsmannStiftung

[44] Der Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW, engl. Comecon) war ein zwischen 1949 und 1989 existierendes zentralwirtschaftliches System, das unter Führung der Sowjetunion den Wirtschaftskreislauf zwischen den "befreundeten Bruderstaaten" koordinierte. In Europa zählten hierzu die Länder CSSR, DDR, Polen, Rumänien, Bulgarien, Ungarn und Albanien (1949–1962) sowie Jugoslawien als assoziierter Staat.

Wie gut zu erkennen ist, prägen die jüngeren Altersgruppen (bis 40 Jahre) den Nettozuzug nach Deutschland (Abbildung 8.2). Dabei ist auffällig, dass die Altersgruppe „unter 18 Jahre“ in den letzten 15 Jahren deutlich an Bedeutung verloren hat. Dies zeigt sich auch bei einer getrennten Betrachtung der Zu- und Fortzüge: Waren 1991 etwa 20 Prozent der Zugezogenen jünger als 18 Jahre, sind es 2012 nur noch rund zwölf Prozent. Bei den Fortzügen ist eine vergleichbare Entwicklung zu erkennen (1991 = 15 Prozent; 2012 = neun Prozent).
Die wichtigste Altersgruppe bei den Zuzügen war im Jahr 2012 mit 40,6 Prozent die Gruppe der 25- bis unter 40-Jährigen, ebenso bei den Fortzügen mit 41,3 Prozent. Aufgrund der Heimkehrer nach Abschluss des Studiums oder in Folge des Ausscheidens aus der Erwerbsphase ist das Durchschnittsalter der Fortzüge aus Deutschland rund drei Jahre höher als das Durchschnittsalter bei den Zuzügen.

Abbildung 8.2: Nettozuzug nach Deutschland nach Alter (1991–2012)



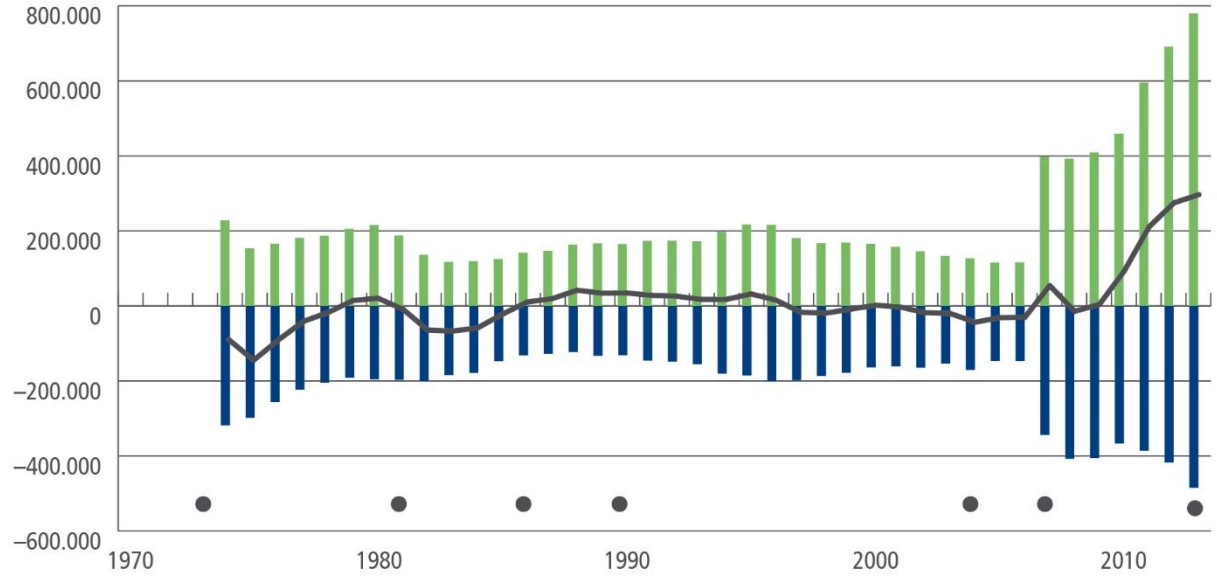
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Daten des Statistischen Bundesamtes

BertelsmannStiftung

8.3 Entwicklung der EU-Binnenmobilität

Verengt man den Blick auf die Wanderungsbewegungen innerhalb der Europäischen Union, so fällt auf, dass sich die Zahl der Zu- und Fortzüge in den vergangenen 40 Jahren lange Zeit neutralisierten (Abbildung 8.3). Ein ausgeglichener Wanderungssaldo Deutschlands mit den Nachbarstaaten scheint also eher Regel als Ausnahme zu sein.

Abbildung 8.3: Wanderungen zwischen Deutschland und den Staaten der Europäischen Union (1974–2013)



Anmerkung: Europäische Union: jeweiliger Gebietsstand; Deutschland: vor 1990 Werte für Westdeutschland

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Daten des Statistischen Bundesamtes (Wanderungsstatistik)

BertelsmannStiftung

Mit den beiden EU-Osterweiterungsphasen 2004 und 2007 sowie dem schrittweisen Einsetzen der Arbeitnehmerfreizügigkeit änderte sich das Zuwanderungsregime. Es ist jedoch zu erwarten, dass sich die langfristigen Zuwanderungsströme dem europäischen Wanderungsmuster wieder angleichen (vgl. Brücker 2013). Insbesondere in den Anfangsjahren nach dem EU-Beitritt war mit dem beobachteten Anstieg des Zuzugsniveaus zu rechnen, denn gerade mit dem Fallen bestehender Freizügigkeitsgrenzen ist als Folge großer Wohlstandunterschiede eine erste Abwanderungswelle aus den (noch) wirtschaftlich schwächeren Beitrittsländern zu beobachten.

Mit der Zeit sollte sich jedoch die Struktur ändern. Beispielsweise wird die erste Gruppe der hoch mobilen Arbeitskräftemigranten Deutschland nach und nach verlassen. Durch fortschreitende Konvergenzprozesse, eine oftmals nicht langfristig angelegte Migrationsentscheidung sowie Schwierigkeiten, im neuen Heimatland Fuß zu fassen, kommt es zu weiteren Rückwanderungsbewegungen. Dadurch ändert sich der bisher einseitig wahrgenommene Migrationsstrom in eine Mischung aus gleichzeitigen Zu- und Abwanderungsbewegungen.

Ein ähnliches Muster stellte man im Übrigen auch bei den innerdeutschen Wanderungen nach 1990 fest (Kubis/Schneider 2009: 16). Ungefähr 50 Prozent der gesamten Wanderungsverluste der östlichen Bundesländer in den letzten 25 Jahren entfallen auf die ersten drei Jahre nach der Grenzöffnung. Im Übrigen ist – trotz einer seit langem persistenten Pro-Kopf-BIP-Relation zwischen

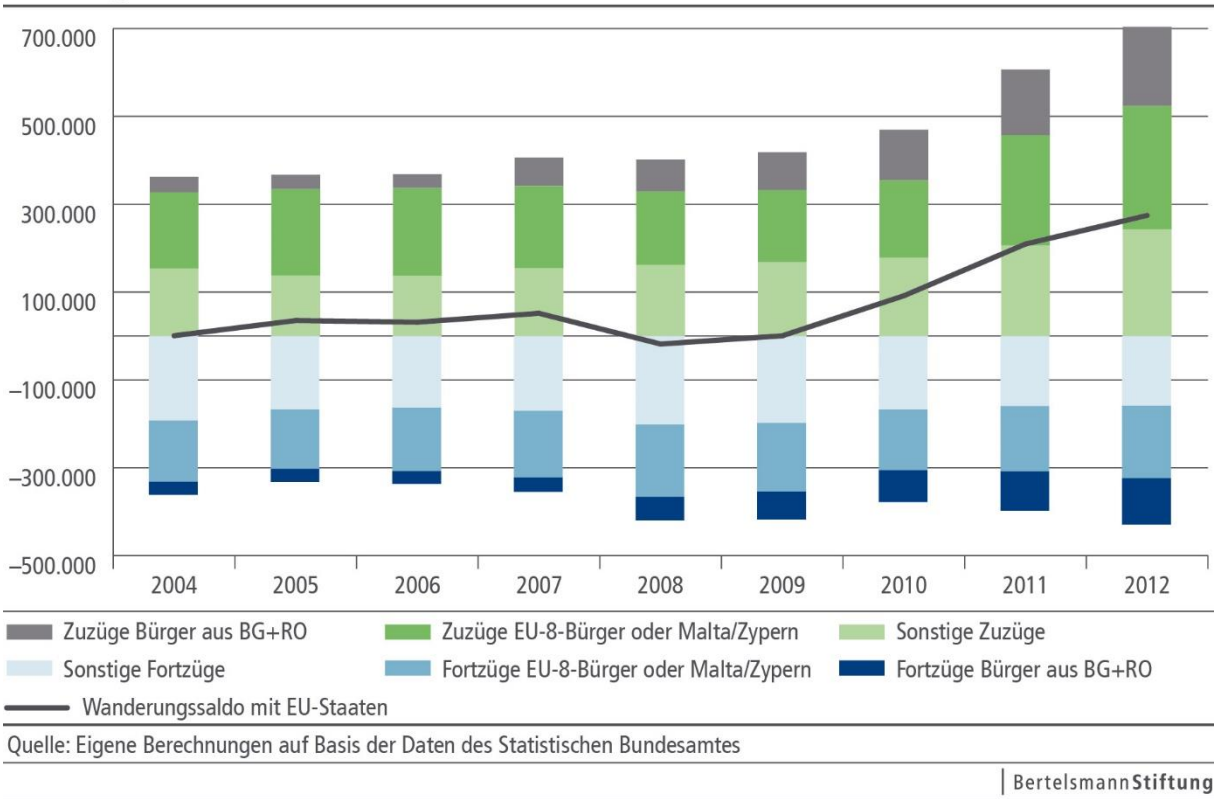
Ost und West von ungefähr 70 Prozent – die Nettoabwanderung aus den neuen Ländern nahezu zum Erliegen gekommen.[45]

Auch wenn die ökonomischen Disparitäten zwischen den neuen EU-Ländern und Deutschland noch deutlich größer sind, sprechen die signifikanten Barrieren in räumlicher, sprachlich-kultureller und rechtlicher Hinsicht nicht dafür, dass aus dem anfänglichen Zuwanderungsschub seit EU-Beitritt bzw. der Freizügigkeit ein auch langfristig anhaltender Migrationsstrom in der gegenwärtigen Größenordnung wird. Die bestehende Forschung zu den Effekten der EU-Osterweiterung bestätigt dies, das heißt, ein optimistisches Fortschreiben der anfänglichen Steigerungsraten würde zu einem deutlichen Überschätzen der langfristig prognostizierten Wanderungsströme führen.

In Bezug auf die Erklärung der heutigen EU-Nettozuwanderung sind die beiden EU-Osterweiterungsphasen allerdings nur eine – wenn auch zentrale – Säule (Abbildung 8.4). Neben der Arbeitnehmerfreizügigkeit verschiedener osteuropäischer Länder begünstigten die ökonomischen Auswirkungen der Finanzkrise in den südeuropäischen Ländern den überdurchschnittlichen Anstieg der Zuwanderung. Wie schon 1997/98 kam es in Deutschland ab 2004 zu einer zwischenzeitlichen Beruhigung des Wanderungsgeschehens innerhalb des heutigen Territoriums der EU.

Ab 2011 zeigt Deutschland wieder das klassische Bild eines „in den Kreis der Zuwanderungsländer zurückgekehrt[en]“ Landes (Zimmermann 2014: 2). Dabei trifft diese Aussage aktuell auf beides zu, sowohl auf die Zuwanderung aus Drittstaaten als auch auf die Zuwanderung aus der Europäischen Union.

Abbildung 8.4: Mobilität zwischen Deutschland und der EU



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Daten des Statistischen Bundesamtes

BertelsmannStiftung

[45] Zählt man Berlin hinzu, errechnet sich für 2013 sogar ein Wanderungsgewinn der neuen Länder gegenüber Westdeutschland (Bundesministerium des Innern 2014).

8.4 Ökonometrische Analyse der EU-Binnenmobilität

8.4.1 Das Modell

Die ökonomischen Modelle des Wanderungsverhaltens basieren weitgehend auf den humankapitaltheoretischen Arbeiten von Sjaastad (1962) und Harris/Todaro (1970), in der jüngeren Vergangenheit ergänzt um Aspekte der Netzwerkmigration. Die Grundintuition der ökonomischen Modelle besagt, dass Migration ein ökonomisches Kalkül beinhaltet, das die erwarteten Erträge einer Wanderung den zu tragenden Kosten gegenüberstellt. In den empirischen Modellen werden die erwarteten Erträge über das Einkommensdifferenzial zwischen Herkunftsland und potenziellen Zielländern abgebildet, wobei das Arbeitslosigkeitsrisiko gesondert berücksichtigt wird. Die Kosten der Migration werden beispielsweise über die räumliche Distanz gemessen. In zahlreichen Studien auf internationaler Ebene bestätigen sich die positive Wirkung höherer Einkommen und der negative Effekt der Distanz. Hinsichtlich der Arbeitslosigkeit gibt es hingegen eher gemischte Ergebnisse (Bodvarsson/van den Berg 2013).

Mit Blick auf die Zuwanderung nach Deutschland gab es im Zuge des EU-Beitritts eine Vielzahl empirischer Analysen, die vornehmlich in ähnlich prognostischer Absicht das mittelfristige Migrationspotenzial aus den osteuropäischen EU-10 (EU-8 + BG und RO) zu schätzen versuchten.[46] Die auf diesen Modellen basierenden Projektionen zeigen eine erhebliche Streubreite. So reichen die Schätzungen für den Anteil der Bevölkerung aus EU-10-Ländern, der in mittlerer bzw. langer Frist in Deutschland ansässig sein wird, von 2,3 Prozent bis über sieben Prozent (Brücker/Siliverstovs 2006). Der langfristige Bestand an EU-10-Migranten in Deutschland beliefe sich demgemäß auf ca. 2,3 Millionen in der unteren und über sieben Millionen in der oberen Variante.

Freilich sprechen einige ökonometrische Argumente dafür, dass die obere Grenze von sieben Millionen das Migrationspotenzial deutlich überschätzt (Brücker/Siliverstovs 2006). So haben Bertoli et al. (2013) in einer Studie die Wirkung der Wirtschafts- und Finanzkrise auf die Migration nach Deutschland bestimmt und insbesondere die Umlenkung der Wanderungsströme thematisiert. Diese Analyse liefert eine starke Evidenz für die Einschätzung, dass die gegenwärtig sehr hohe Zuwanderung aus der EU nach Deutschland einer Verschlechterung der (ökonomischen) Attraktivität von alternativen Zielregionen in Europa geschuldet ist: Fast 80 Prozent des Anstiegs der Zuwanderung werden durch die Umlenkung der Migrationsströme erklärt. Dies kann auch als Beleg für die These gewertet werden, dass die gegenwärtigen Wanderungsgewinne ein Spiegelbild der Krise sind und keine langfristigen Trends.

Unser Schätzmodell orientiert sich an den in der Literatur üblichen Konzepten (Brücker/Siliverstovs 2006). Es wird ein Panelmodell der EU-26-Migrationsströme nach bzw. aus Deutschland mit fixen Ländereffekten und Dummy-Variablen für die Jahre spezifiziert.[47] Um ein getrenntes Regime für die Zuwanderung nach und die Abwanderung aus Deutschland zuzulassen, wird das Modell für beide Stromrichtungen getrennt geschätzt.

Abhängige Variable ist die altersspezifische logarithmierte Migrationsquote, definiert als Anzahl der Migranten einer Altersgruppe bezogen auf die entsprechende Bevölkerungszahl im Herkunftsland, wobei angenommen wird, dass die ausgewiesene Nationalität dem Herkunfts- bzw. Zielland entspricht.

[46] Vgl. Brücker/Siliverstovs (2006) zu den theoretischen Grundlagen der Schätzmodelle und zu den Ursachen der Heterogenität der Schätzergebnisse.

[47] EU-26: EU-28 ohne Deutschland sowie ohne Kroatien. Kroatien bleibt noch unberücksichtigt, da für das jüngste EU-Land keine EU-Projektionen des BIPs und der Arbeitslosenquote bis 2050 vorliegen.

Als erklärende Variable werden die logarithmierte Relation des Pro-Kopf-Einkommens zwischen Ziel- und Herkunftsland sowie die logarithmierte Arbeitslosenquote der Herkunftsländer (Zuwanderung) bzw. Zielländer (Abwanderung) herangezogen. Ferner werden Indikatorvariablen eingefügt, die anzeigen, ob das jeweilige Herkunfts- bzw. Zielland im entsprechenden Jahr i) bereits der EU angehörte und ii) die Freizügigkeit bereits gewährleistet war.[48]
Dieses einfache bi-relationale Wanderungsmodell bildet die direkten Effekte einer Veränderung der ökonomischen Lage in den alternativen Zielregionen Europas ab, nicht aber die indirekten Wirkungen alternativer Zielregionen. Aus prognostischer Sicht erscheint diese Simplifizierung gerechtfertigt, da die ökonomischen Prognosen für die EU-Länder bis 2050, welche die Basis für die Wanderungsprojektionen bilden, etwaige Verwerfungen, wie die der Finanz- und Wirtschaftskrise, ohnehin nicht vorsehen. Im Übrigen sind durch die nationalitätenbasierte Definition von Ziel- und Herkunftsland der Migranten etwaige Umlenkungseffekte in gewisser Weise berücksichtigt: Dem Schätzmodell gemäß vergleicht ein Migrant seine Einkommenschancen immer mit dem Land seiner Nationalität, unabhängig davon, ob er sich tatsächlich in diesem Land befindet.[49]

8.4.2 Daten und Operationalisierung

Die Daten stammen aus der Wanderungsstatistik des Statistischen Bundesamtes, die auf den Melderegistern basieren. Jeder Zuwanderer ist nach den Meldegesetzen verpflichtet, sich je nach Bundesland innerhalb von ein oder zwei Wochen nach dem Zuzug bei der zuständigen Behörde zu melden. Umgekehrt müssen sich die Fortziehenden abmelden. Es handelt sich bei diesen Daten um eine fall- und keine personenbezogene Statistik. Damit werden Personen, die mehrfach im Jahr zu- und wieder fortziehen, mehrfach gezählt.[50]
Die Statistik gibt die Nationalität des Zu- bzw. Fortziehenden an, ebenso sein Alter, differenziert nach sechs Altersgruppen (0 bis 17, 18 bis 24, 25 bis 49, 50 bis 64 und 65+ Jahre). Die altersspezifischen Angaben sind allerdings nur bis 2012 erhältlich. Für die EU-27 reicht der Stützzeitraum damit von 2004 bis 2012 (datenbedingt ohne Kroatien).
Wie schon erwähnt, werden Ziel- und Herkunftsland über die Information zur Nationalität des Migranten definiert; es wird also davon ausgegangen, dass ein bulgarischer Staatsangehöriger aus Bulgarien zuzieht oder nach Bulgarien abwandert, oder dass er seine Zu- und Abwanderungsentscheidung von der Relation der deutschen und bulgarischen Wirtschaftssituation abhängig macht. Zwar gibt es in der Wanderungsstatistik des Statistischen Bundesamtes auch Informationen getrennt nach Ziel- und Herkunftsland. Dabei ist jedoch die relevante Altersinformation nicht enthalten, weswegen eine Schätzung auf Basis dieser Information nur zu Vergleichszwecken durchgeführt wird (vgl. Fußnote 49).

[48] Neben dem Freizügigkeitseffekt wird ein möglicher EU-Beitrittseffekt berücksichtigt, weil Deutschland in der Zeit zwischen EU-Beitritt und Gewährung der Freizügigkeit als potenzielles Zielland an Attraktivität verloren hat. Umgekehrt ermöglichte der Beitritt Erleichterungen bei der Zuwanderung bereits vor Gewährung der Freizügigkeit. So ist seit dem 1. November 2007 die Vorrangprüfung für Ingenieure aus den Beitrittsstaaten weggefallen und zum 1. Mai 2009 wurde sie für alle Hochschulabsolventen aus den neuen EU-Ländern, einschließlich Rumänien und Bulgarien, abgeschafft (OECD 2013: 73).

[49] In einem alternativen Schätzregime wurde das Modell nicht auf Basis von Nationalitäten, sondern von Ziel- und Herkunftsländern geschätzt. Die Zuwanderer wurden also auf ihr tatsächliches Herkunftsland bezogen und nicht auf ihre Nation. Da in dieser alternativen Variante keine altersspezifischen Wanderungsströme verfügbar sind, wird auf die Darstellung dieses Modells im Folgenden verzichtet. Ganz generell gilt, dass die resultierenden Nettowanderungswerte in dieser Variante noch etwas unter denen des nationalitätenbasierten Vorgehens liegen.

[50] Wahrscheinlich werden die Fortzüge ins Ausland unterschätzt, da die Abmeldungen oft unterbleiben. Damit wird die Zahl der in Deutschland lebenden Migranten tendenziell überschätzt. Ein Argument für diese Sichtweise liefert der Zensus 2011, der deutlich geringere Ausländerzahlen ergab.

Die Daten zum wirtschaftlichen Wohlstandsniveau und zur Arbeitslosigkeit in den EU-Staaten sowie zur Bevölkerungsentwicklung und Altersstruktur stammen von Eurostat. Als Einkommensindikator wird das BIP pro Kopf herangezogen, gemessen in Kaufkraftstandards zum Preisniveau von 2010. Die Arbeitslosenquote als Anzahl der Arbeitslosen im Alter von 15 bis 74 Jahren bezogen auf die Erwerbsbevölkerung entspricht der ILO-Definition.

8.4.3 Schätzergebnisse

Die Ergebnisse der altersspezifischen Schätzungen sind in Tabelle 8.1 (Zuzüge) und Tabelle 8.2 (Fortzüge) dargestellt. Jede Spalte verweist auf eine eigene Schätzung für die benannte Altersgruppe. Ein positiver Schätzparameter in den Tabellen verweist dabei auf einen wanderungsfördernden Effekt der entsprechenden Variablen, ein negativer Parameter auf einen wanderungshemmenden Einfluss.[51]

Alle Modelle haben einen hohen Erklärungsgehalt (gemessen an der R^2-Statistik), denn durchwegs werden deutlich mehr als 90 Prozent der Bewegungen in den Zu- und Fortzugsraten statistisch bestimmt.

Die Schätzungen zeigen einen signifikant positiven Mobilitätseffekt des EU-Beitritts und der Wirksamkeit der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Erwartungsgemäß wird sowohl die Zuwanderung nach Deutschland als auch die Abwanderung aus Deutschland durch diese institutionellen Änderungen gefördert. Weil beide Wanderungsrichtungen (Zu- und Fortzüge) auf die Änderungen reagieren, spricht das für einen nicht zu unterschätzenden Anteil von temporärer/zirkulärer Migration, dessen Größenordnung datenbedingt allerdings nicht identifiziert werden kann.[52]

Die Arbeitslosenquote im EU-Ausland wirkt sich auf die Zuwanderung nach Deutschland den Erwartungen entsprechend aus, denn eine Verschlechterung der Arbeitsmarktlage erhöht die Abwanderungsbereitschaft (Tabelle 8.1). Zugleich nehmen die Fortzüge aus Deutschland zu (Tabelle 8.2). Auch dieser zunächst paradox anmutende Effekt ist eine Folge temporärer bzw. zirkulärer Migration: Ein Teil der Migranten kommt nur für einige Monate nach Deutschland. Damit steigen sowohl die Zuzüge als auch die Fortzüge. Wie die Schätzergebnisse in den Tabellen zeigen, sind die Parameterwerte bei den Fortzügen schwächer. Beispielsweise liegt der geschätzte Einfluss der Arbeitslosenquote auf die Zuzüge nach Deutschland bei den 25- bis 49-Jährigen bei 0,701, bei den Fortzügen aber nur bei 0,399. In der Nettobetrachtung steigen die deutschen Wanderungsgewinne, wenn sich die Arbeitslosenquoten in den übrigen EU-Staaten im Vergleich zu Deutschland erhöhen.

[51] Ein gesicherter Einfluss einer Variablen kann angenommen werden, wenn der Schätzparameter signifikant von Null verschieden ist, was durch Sterne am jeweiligen Parameter symbolisiert wird.

[52] Dies mag auch erklären, warum die Altersgruppe 65+ in der Abwanderungsschätzung hier etwas aus dem Rahmen fällt. Deren Wanderungsmotive dürften eher nicht-temporärer Natur sein.

Tabelle 8.1: Zuzüge aus EU-Ländern nach Deutschland (2004–2012)
Parameterschätzungen für die nach Altersgruppen differenzierten Modelle

Erklärte Variable: Zuzugsrate (= Zuzüge nach Deutschland/Bevölkerung im Herkunftsland)	Altersgruppe				
	0–17	18–24	25–49	50–64	65+
BIP/Kopf-Relation (Deutschland/Herkunftsland)	–0.773	0.512	–0.502	–2.009***	–1.747***
Arbeitslosenquote in % (im Herkunftsland)	0.675***	0.313***	0.701***	0.922***	0.430***
EU-Status	1.630***	1.299***	1.230***	0.675***	0.181
Freizügigkeit	0.328***	0.278***	0.197***	0.290***	0.127
R-Quadrat	0.945	0.970	0.969	0.957	0.952

Signifikanzniveau ***1 %, **5 %, *10 %
Stützzeitraum 2004–2012
Das Gütemaß R-Quadrat zeigt den Teil der Streuung der zu erklärenden Variable, der durch das Modell inklusive der Länder- und Jahreseffekte erklärt wird.
Zuzugsrate, BIP/Kopf-Relation und Arbeitslosenquote wurden in logarithmierter Form verwendet.
Lesehilfe: Ein positiver Parameter einer Variablen verweist auf eine steigernde Wirkung auf die EU-Zuzüge nach Deutschland, ein negativer auf einen zuzugshemmenden Effekt. So ist in der Altersgruppe der 18- bis 24-Jährigen die Zuzugsrate nach Deutschland für einen EU-Staat, für den die Freizügigkeit nach Deutschland nicht beschränkt ist, um fast 30 Prozent höher als für einen Staat mit Beschränkung. Eine um ein Prozent höhere Arbeitslosenquote in einem Herkunftsland führt in der Altersgruppe der 25- bis 49-Jährigen zu einer um ca. 0,7 Prozent höheren Zuzugsrate nach Deutschland.

Quelle: Eigene Berechnungen

Erklärungsbedürftig sind einige der Parameter für die Zu- und Abwanderungswirkung des Pro-Kopf-BIPs. Gemäß der überwältigenden Evidenz der empirischen Literatur sollte eine Verbesserung der Wohlstandsposition der Herkunftsländer zu einer geringeren Zuwanderung nach Deutschland führen. Die Schätzung für die Gruppe der 18- bis 24-Jährigen steht im Einklang mit dieser Erwartung, auch wenn die Effekte nicht signifikant sind. Überraschend sind die negativen Koeffizienten bei den Zuzügen der übrigen Altersgruppen.

In der Zusammenschau mit den Schätzergebnissen für die Fortzüge klärt sich der Zusammenhang jedoch auf. Die geschätzten Parameter für die Fortzüge weisen immer das umgekehrte Vorzeichen zu den Zuzügen auf. In der Nettobetrachtung, wenn man Zuzüge und Fortzüge zusammennimmt, dominiert in allen Altersgruppen der Befund aus der Literatur: Eine Verschlechterung des Pro-Kopf-Einkommens im Ausland erhöht die Nettozuwanderung nach Deutschland.[53]

Tabelle 8.2: Fortzüge aus Deutschland in EU-Länder (2004–2012)
Parameterschätzungen für die nach Altersgruppen differenzierten Modelle

Erklärte Variable: Fortzugsrate (= Fortzüge aus Deutschland/Bevölkerung in Deutschland)	Altersgruppe				
	0–17	18–24	25–49	50–64	65+
BIP/Kopf-Relation (Zielland/Deutschland)	2.091***	–0.406	1.099**	3.413***	1.726***
Arbeitslosenquote in % (im Zielland)	0.257*	0.067	0.399***	0.718***	0.170
EU-Status	0.834***	0.860***	0.675***	0.126	–0.381**
Freizügigkeit	0.290***	0.140**	0.204***	0.265**	–0.007
R-Quadrat	0.965	0.987	0.986	0.978	0.980

Signifikanzniveau ***1 %, **5 %, *10 %
Stützzeitraum 2004–2012
Das Gütemaß R-Quadrat zeigt den Teil der Streuung der zu erklärenden Variable, der durch das Modell inklusive der Länder- und Jahreseffekte erklärt wird.
Fortzugsrate, BIP/Kopf-Relation und Arbeitslosenquote werden in logarithmierter Form verwendet.
Lesehilfe: Ein positiver Parameter einer Variablen verweist auf eine steigernde Wirkung auf die Fortzüge aus Deutschland in andere EU-Staaten, ein negativer auf einen fortzugshemmenden Effekt. Beispielsweise ist in der Altersgruppe der 18- bis 24-Jährigen die Fortzugsrate aus Deutschland für einen EU-Staat, für den die Freizügigkeit nach Deutschland nicht beschränkt ist, um 14 Prozent höher als für einen Staat mit Beschränkung. Ein um ein Prozent höheres Pro-Kopf-BIP in einem EU-Zielland führt in der Altersgruppe der 25- bis 49-Jährigen zu einer höheren Fortzugsrate aus Deutschland von ca. 1,1 Prozent.

Quelle: Eigene Berechnungen

[53] Jedoch ist die am Signifikanzniveau ablesbare Präzision der geschätzten Parameter für das BIP je Kopf gerade bei den wanderungsaffinen Altersgruppen eher gering.

8.5 Prognosen ökonomischer und demographischer Trends in Europa

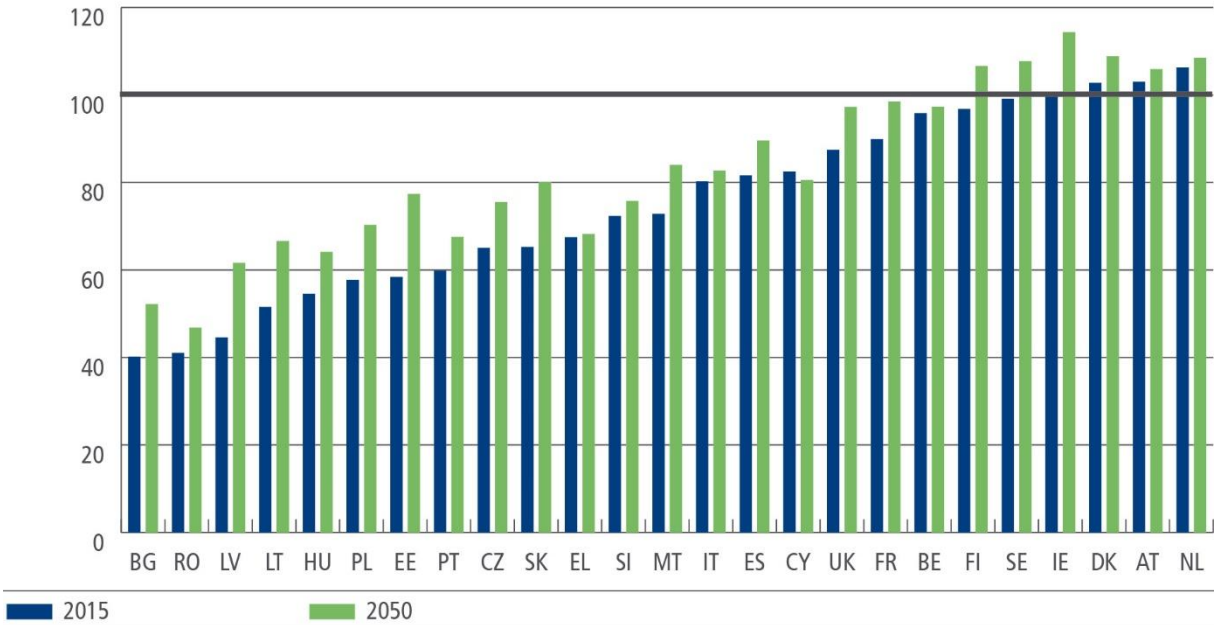
Das ökonometrische Modell kann demographische, wirtschaftliche und arbeitsmarktbezogene Trends in der Prognose des Wanderungsgeschehens explizit berücksichtigen. Entsprechende Vorausschätzungen liegen von der Europäischen Kommission vor. Mit ihnen ist es möglich, Szenarien alternativer demographischer und ökonomischer Trends zu bestimmen. Deshalb stellen wir die relevanten Prognosen der Europäischen Kommission bzw. von Eurostat kurz dar.

8.5.1 Prognose der ökonomischen Entwicklung Europas

Die Prognosen zur langfristigen ökonomischen Entwicklung der EU-27 beruhen auf der Analyse der EU-Kommission aus dem Jahr 2011, der verschiedene Langfrist-Projektionen zugrunde liegen (EU-Commission 2012). Mit Blick auf den für die vorstehende Abschätzung zentralen Aspekt der relativen Wohlstandsposition Deutschlands wird ein signifikanter Konvergenzprozess unterstellt, der insbesondere einer eher schwachen Wachstumsentwicklung in Deutschland geschuldet ist. Abbildung 8.5 verdeutlicht diesen angenommenen Trend. Für nahezu alle Länder verbessert sich die Wohlstandsposition gegenüber Deutschland, gemessen als BIP pro Kopf in konstanten Preisen, gemessen in Kaufkraftstandards.

Abbildung 8.5: Relative Wohlstandsposition gegenüber Deutschland (2015 und 2050)

BIP Pro-Kopf-Relation, KKS, konstante Preise, Deutschland = 100

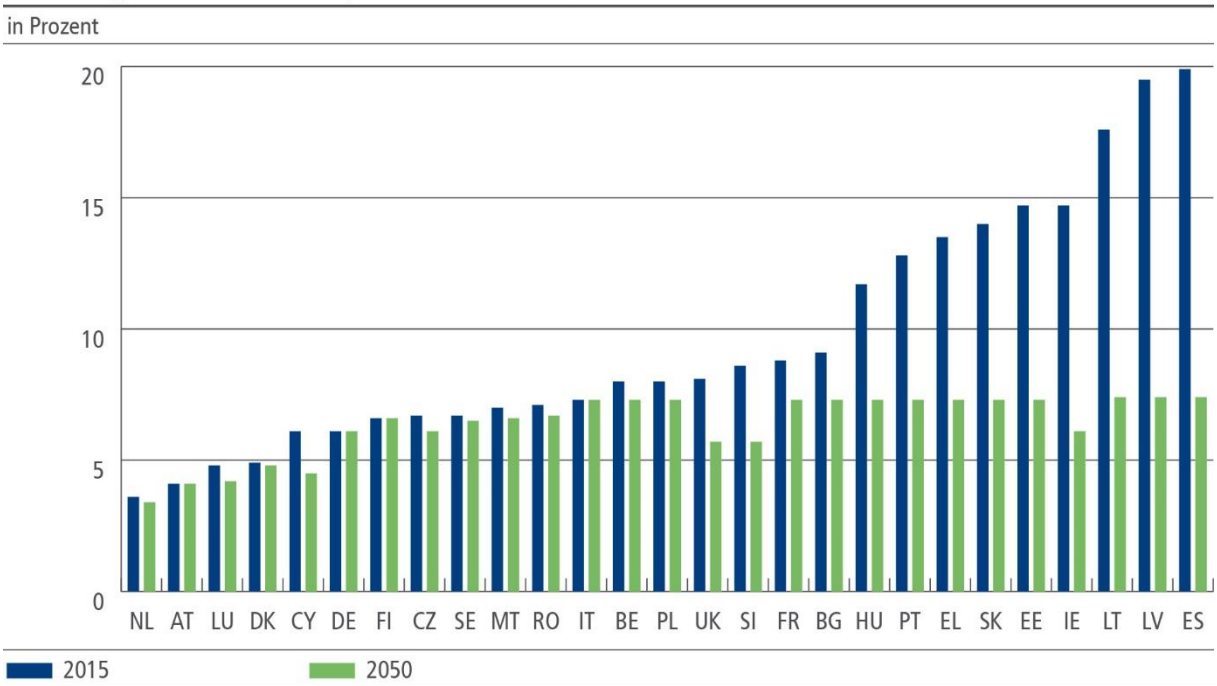


Quelle: EU Commission (2012) und eigene Berechnungen

BertelsmannStiftung

Abbildung 8.6 stellt die von der EU erwartete Arbeitsmarktentwicklung anhand der Arbeitslosenquote dar. Während für die europäischen Länder, deren Arbeitsmarkt weniger von der Krise getroffen ist, eine eher stabile Arbeitslosenquote geschätzt wird, verringert sich das hohe gegenwärtige Niveau der südlichen Krisenstaaten und Irlands, aber auch einiger osteuropäischer Länder bis 2050 auf ein Niveau von sechs bis sieben Prozent. Die starke Entspannung der Arbeitsmarktlage in diesen Ländern wird gemäß den Projektionen bereits 2030 weitgehend abgeschlossen sein.

Abbildung 8.6: Arbeitslosenquoten der EU-27 (2015 und 2050)



Quelle: EU Commission (2012) und eigene Berechnungen

BertelsmannStiftung

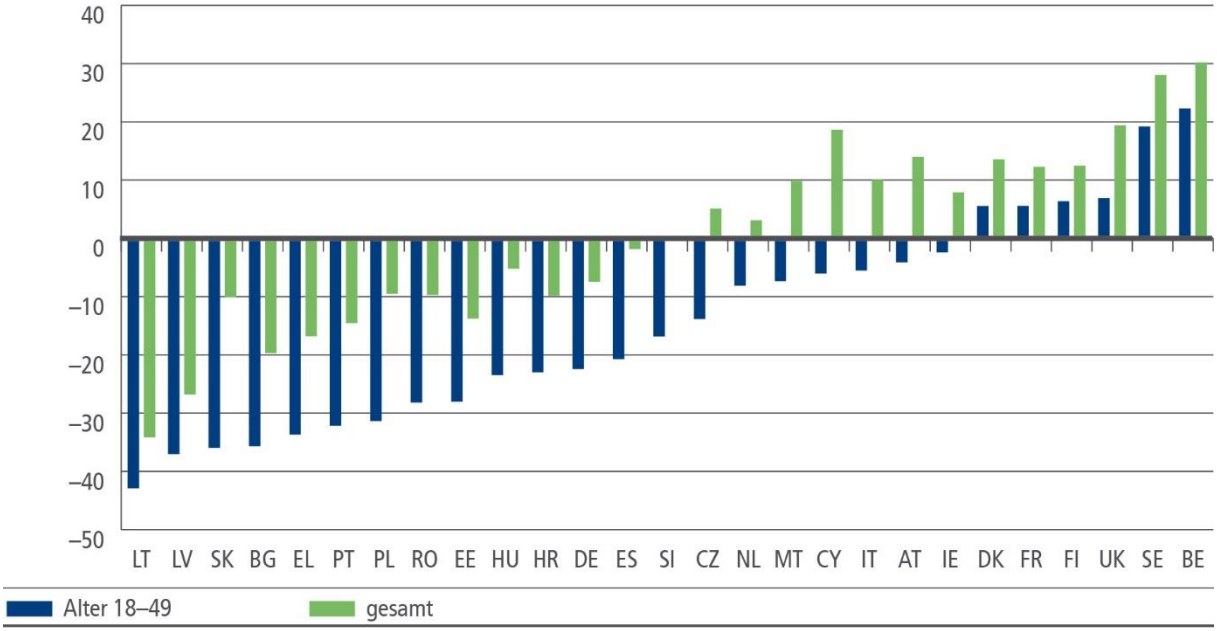
8.5.2 Prognose der demographischen Entwicklung Europas

Die wanderungsaffinste Bevölkerungsgruppe sind Personen im Alter zwischen 18 und 30 Jahren. Vor diesem Hintergrund bildet die demographische Entwicklung in den EU-Staaten einen ganz wichtigen langfristigen Einflussfaktor für die EU-Binnenmobilität. Ganz allgemein ist zu erwarten, dass Alterung und Schrumpfung als gesamteuropäisches Phänomen das Migrationspotenzial aus EU-Ländern deutlich verringern werden.

Im Weiteren verwenden wir die Bevölkerungsprojektion EUROPOP2013 von Eurostat. Sie spiegelt den demographischen Wandel im EU-Raum wider (siehe Abbildung 8.7). Insbesondere die Bevölkerung in osteuropäischen Ländern – wichtige Herkunftsländer der gegenwärtigen Zuwanderung – schrumpft und altert rapide. In Rumänien, Polen und Bulgarien sinkt die Zahl der Personen im Alter von 18 bis 49 Jahren von 2015 bis 2050 um ca. 30 bis 35 Prozent.

Abbildung 8.7: Bevölkerungsentwicklung (2015 und 2050, mit Migration)

Veränderung zwischen 2015 und 2050, Angaben in Prozent



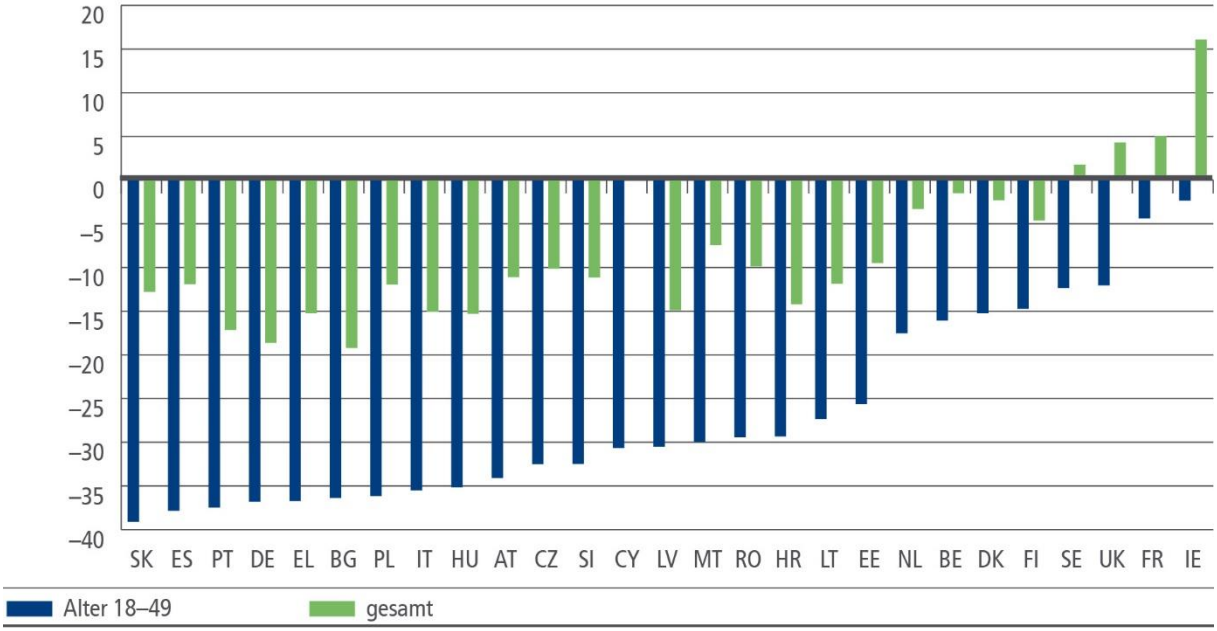
Quelle: Eurostat, EUROPOP2013 und eigene Berechnungen

BertelsmannStiftung

Die in Abbildung 8.7 dargestellte Bevölkerungsentwicklung ist zwar auch den in der EUROPOP2013-Prognose angenommenen Wanderungsverlusten dieser Länder geschuldet, aber zu einem erheblichen Teil auch der natürlichen Bevölkerungsbewegung (Geburten und Sterbefälle). Abbildung 8.8 zeigt dazu eine Prognose, die allein auf einer Fortschreibung der natürlichen Bevölkerungsbewegungen beruht. Aus der Grafik ist ein massiver Einbruch bei den 18- bis 49-Jährigen in osteuropäischen Ländern ablesbar. Damit hat die Migrationsannahme von Eurostat kaum einen Effekt auf die Bevölkerung von Ländern wie Rumänien, Polen oder Bulgarien, denn der prozentuale Rückgang bei den 18- bis 49-Jährigen ist in den beiden Abbildungen 8.7 und 8.8 ähnlich stark. Aus dem Vergleich der Abbildungen 8.7 und 8.8 wird zudem sichtbar, wie sehr sich die westeuropäischen Länder – allen voran Deutschland – durch Migration verjüngen.

Abbildung 8.8: Bevölkerungsentwicklung (2015 und 2050, ohne Migration)

Veränderung zwischen 2015 und 2050, Angaben in Prozent



Quelle: Eurostat, EUROPOP2013 und eigene Berechnungen

BertelsmannStiftung

Anmerkung zu den demographischen Projektionen:

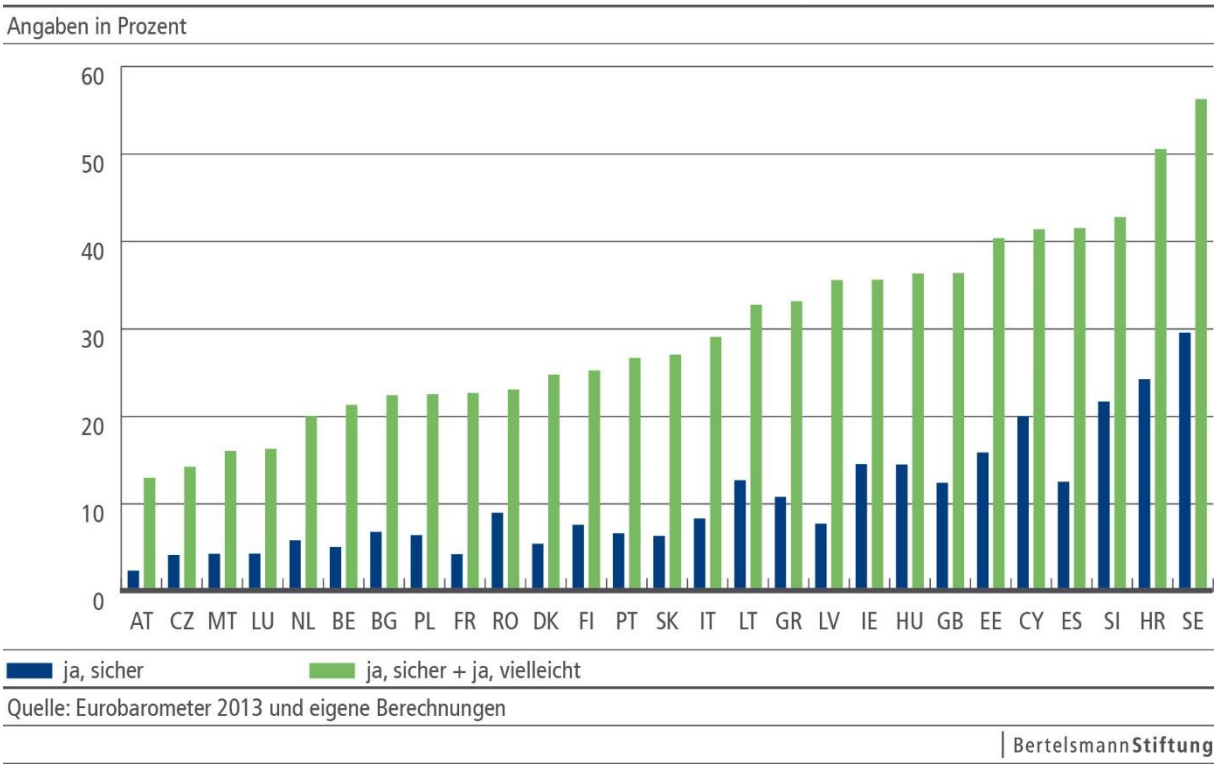
Hinsichtlich der demographischen Entwicklung innerhalb der Europäischen Union liefert die EUROPOP2013-Projektion (Eurostat 2013) verschiedene Szenarien, von denen hier die Hauptvariante (proj_13npms), eine Variante mit geringeren Migrationsbewegungen (proj_13nplmv) sowie eine Variante mit geringerer Fertilität (proj_13nplfv) als demographische Szenarien genutzt werden.
In der Hauptvariante der EUROPOP2013-Projektion wird eine langfristige Konvergenz der demographischen Parameter innerhalb der Europäischen Union angenommen. Demnach gleichen sich Fertilität und Mortalität aller Mitgliedstaaten an die Werte der sogenannten „forerunners“ an, das sind insbesondere die nordeuropäischen Staaten. Die für die vorliegende Projektion besonders relevante Entwicklung der Fertilität weist dadurch für die EU eine Steigerung der projizierten zusammengefassten Geburtenziffer von 1,59 im Jahr 2013 auf 1,73 im Jahr 2050 aus.
Da man diese Entwicklung als eher zuversichtlich ansehen mag, wird in der EUROPOP2013 eine Variante mit geringerer Steigerung der Fertilität ausgewiesen, aber keine Variante mit noch höherem Zuwachs.
Ähnlich verhält es sich mit der Migration. In der Hauptvariante wird ein Anstieg der projizierten Nettomigration in die Europäische Union von 36.000 Personen im Jahr 2013 auf 1,18 Millionen im Jahr 2050 angenommen. Wegen dieser erheblichen Zunahme wird in der EUROPOP2013 als alternatives Migrationsszenario nur eine Variante mit geringerer Nettomigration in die EU ausgewiesen.

Exkurs: Migrationsintentionen der EU-Bürger

Um das Migrationspotenzial innerhalb der Europäischen Union abzuschätzen, lohnt sich ein Blick auf den Eurobarometer, einer von der EU-Kommission veranlassten und mehrfach im Jahr durchgeführten Befragung von Haushalten in den EU-Staaten. Aussagekräftige Befunde zu den Migrationsintentionen innerhalb der EU liefert die Welle 72.5 des Eurobarometers aus dem Spätherbst des Jahres 2009.[54] Dabei wurden Personen aus über 26.700 Haushalten der EU-27 zu ihren Migrationsabsichten und -erfahrungen befragt; im Regelfall ca. 1.000 Personen, die sich zum Zeitpunkt der Befragung im jeweiligen Mitgliedstaat aufhielten.[55]

Vorab seien aktuellere, aber nicht ganz so aussagekräftige Befunde auf Basis der Welle 79.2 aus dem Frühjahr 2013 dargestellt (Abbildung 8.9).

Abbildung 8.9: Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung, die sich vorstellen kann, innerhalb der nächsten zehn Jahre in einem anderen EU-Land zu arbeiten (2013)



Quelle: Eurobarometer 2013 und eigene Berechnungen

BertelsmannStiftung

Im Eurobarometer 2013 wurden die Migrationsintentionen sehr vage abgefragt: „Würden Sie es in Erwägung ziehen, innerhalb der nächsten 10 Jahre (erneut) in einem anderen EU-Mitgliedstaat zu arbeiten?“ Neben dieser Einschränkung fällt die erhebliche Streuung der geäußerten Migrationsneigung auf. Überdies ist sie gerade in den derzeit wichtigsten Herkunftsländern der Migration nach Deutschland (Polen, Rumänien, Italien) unterdurchschnittlich ausgeprägt (Abbildung 8.9).

Da die Frage nach dem präferierten Zielland und der beabsichtigten Migrationsdauer auf Basis der Befragung von 2013 nicht zu beantworten ist, lohnt sich ein Blick auf den älteren Eurobarometer von Ende 2009.[56]

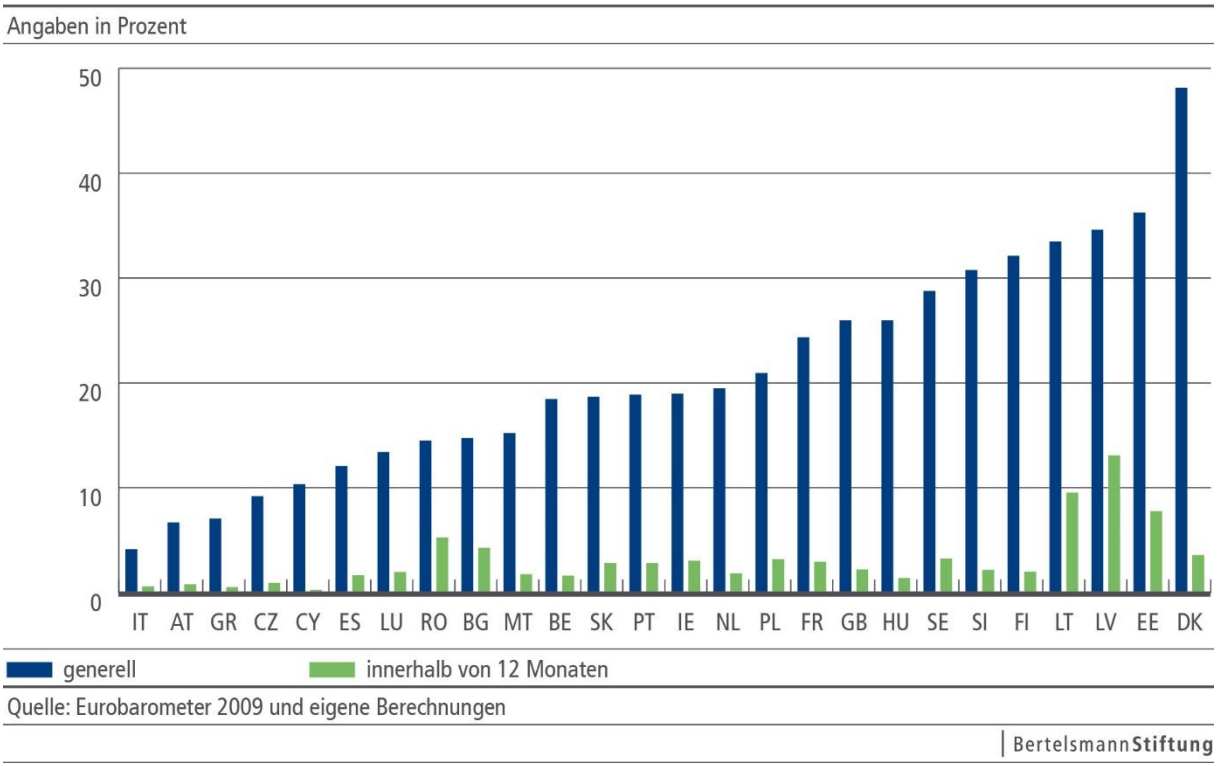
[54] Neuere Wellen dieser regelmäßigen Befragung befassen sich leider nur am Rande mit den Migrationsabsichten der EU-Bürger.

[55] Somit sind in der Stichprobe eines bestimmten Landes auch (wenige) Personen enthalten, die nicht dessen Staatsangehörigkeit besitzen.

[56] Eine Studie des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) referiert andere aktuelle Befragungen, welche die Neigung der EU-2-Bevölkerung, in anderen EU-Staaten zu arbeiten, thematisieren. Interessant ist der Befund, dass Deutschland und Großbritannien insbesondere für die Höherqualifizierten als attraktives Zielland angesehen werden (Hanganu et al. 2014: 141 ff.).

Abbildung 8.10 verdeutlicht zunächst die Streuung der Migrationsintentionen über die EU hinweg, ohne dass ein klares regionales Muster erkennbar wäre. Die teilweise sehr hohen Migrationsabsichten von 20 bis 30 Prozent und mehr sind jedoch mit Skepsis zu betrachten und eher als grundsätzliche Offenheit gegenüber einer Migrationsoption zu verstehen, nicht als Ausdruck eines konkreten Planes.
Ein realistischeres Bild erhält man, wenn die Terminierung der Migrationsabsicht hinzugezogen wird. Eine konkrete Migrationsabsicht, die sich darin äußert, innerhalb von zwölf Monaten fortziehen zu wollen, besteht bei zumeist weniger als fünf Prozent der Bevölkerung, von den baltischen Staaten einmal abgesehen. Offen bleibt die Realisation dieser Absicht und ob Deutschland das Ziel ist.

Abbildung 8.10: Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung, die beabsichtigt, irgendwann bzw. innerhalb des nächsten Jahres im Ausland zu arbeiten (2009)



Quelle: Eurobarometer 2009 und eigene Berechnungen

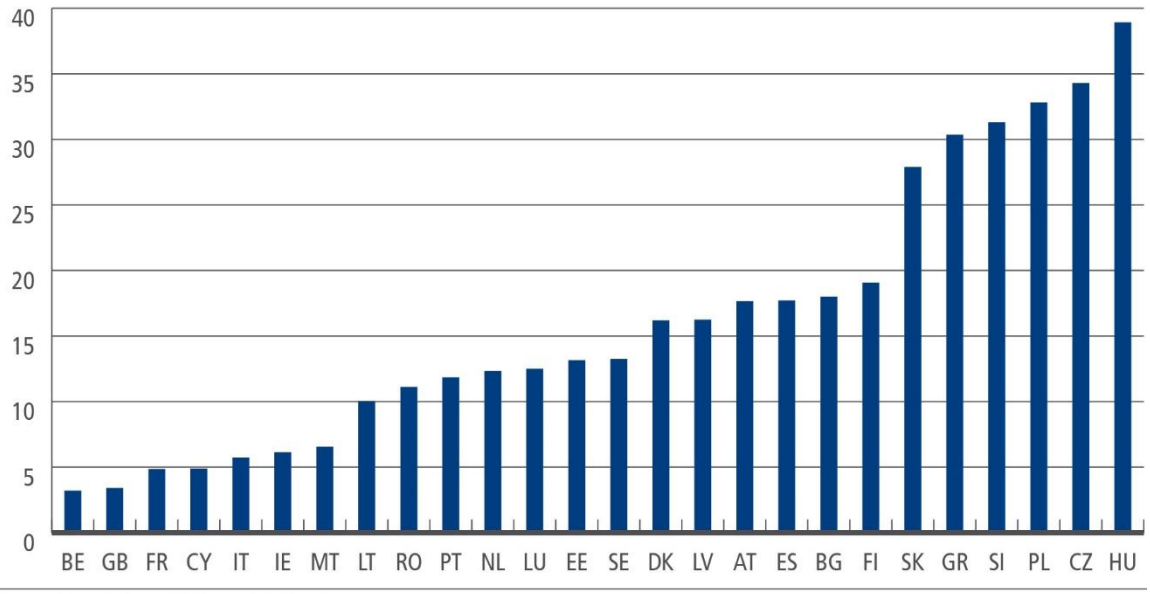
BertelsmannStiftung

Über die Präferenz für Deutschland als Zielort der Migration gibt Abbildung 8.11 Auskunft. Zu beachten ist, dass zum Zeitpunkt der Befragung die Freizügigkeit nach Deutschland für die Beitrittsländer aus dem Jahr 2004 noch 1,5 Jahre auf sich warten ließ, für Bulgarien und Rumänien entsprechend länger. Besonders bevorzugt wird Deutschland erwartungsgemäß von den östlichen Nachbarn, aber auch von Ungarn, Griechenland und Slowenien – also mit Ausnahme von Polen eher Staaten mit geringen Migrationsabsichten. Es folgen mit Bulgarien, den baltischen Staaten und Dänemark Länder, die eine höhere Mobilitätsbereitschaft aufweisen. Hier liegt der Teil der Bevölkerung mit Migrationsabsicht, der Deutschland favorisiert, bereits deutlich unter 20 Prozent.
Eine einfache Hochrechnung an einem Beispiel veranschaulicht diese Werte: 20 Prozent der Einwohner Polens im erwerbsfähigen Alter können sich vorstellen, im Ausland zu arbeiten. 30 Prozent davon präferieren Deutschland als Zielland. Die daraus resultierenden sechs Prozent entsprechen einem Zuwanderungspotenzial von über zwei Millionen Personen und dürften eine obere Grenze für das gesamte Migrationspotenzial aus Polen darstellen.
Für andere Länder liegt diese obere Grenze zumeist deutlich niedriger. Dass mit diesem Wert eine obere Grenze für die tatsächliche Zuwanderung benannt sein dürfte, zeigt der tatsächliche Zuzug

von Polen nach Deutschland. Im Jahr 2010 waren es etwas mehr als 115.000 Zuzüge. Laut Eurobarometer von Ende 2009 sagten zwei bis drei Prozent der Befragten in Polen aus, innerhalb des nächsten Jahres ins Ausland gehen zu wollen. Von diesen präferierten etwa die Hälfte Deutschland als Ziel. In der Konsequenz ergäbe sich auf Basis der Umfragewerte eine Zuwanderung von 300.000 bis 400.000. Somit lag die tatsächliche Zuwanderung (115.000) bei ungefähr einem Drittel der via Eurobarometer ermittelten oberen Grenze des Migrationspotenzials.

Abbildung 8.11: Anteil der migrationsaffinen Bevölkerung mit Deutschland als bevorzugtem Ziel

Angaben in Prozent

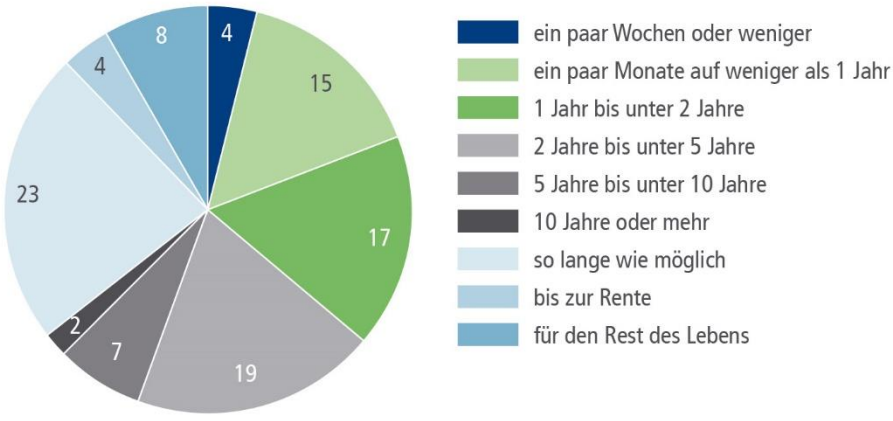


Quelle: Eurobarometer 2009 und eigene Berechnungen

BertelsmannStiftung

Hinzu kommt, dass der überwiegende Teil der wanderungsaffinen Personen eher temporäre Migrationsabsichten äußert. Allenfalls ein Drittel dieser Personengruppe möchte dauerhaft aus dem Heimatland auswandern (siehe Abbildung 8.12). Dies gilt auch für Personen, die sehr konkrete und damit glaubwürdige Migrationspläne haben, das heißt, innerhalb von zwölf Monaten nach Befragung umziehen möchten und die Deutschland als Zielland angeben. Auch sie äußern nur zu einem Drittel einen dauerhaften Bleibewunsch.

Abbildung 8.12: Beabsichtige Aufenthaltsdauer im Ausland (EU-27)



Quelle: Eurobarometer 2009 und eigene Berechnungen

BertelsmannStiftung

8.6 Prognose der Migrationsströme zwischen der EU und Deutschland

Definition der Szenarien

Die gerade beschriebenen ökonomischen und demographischen Prognosen von Eurostat werden im Weiteren für unsere Prognose mithilfe des ökonometrischen Modells verwendet.[57] Wir legen folgende Varianten zugrunde:

Demographische Varianten

Hinsichtlich der demographischen Entwicklung innerhalb der Europäischen Union liefert die EUROPOP2013-Projektion (Eurostat 2013, vgl. Kapitel 8.5) drei mögliche demographische Entwicklungen, auf die wir im Folgenden zurückgreifen:
i) eine Basisvariante, ii) eine Variante mit geringeren Migrationsbewegungen, iii) eine Variante mit geringerer Fertilität.
In der Basisvariante werden eine langfristige Konvergenz der demographischen Parameter und ein Anstieg der Nettomigration in die EU von 36.000 im Jahr 2013 auf 1,18 Millionen im Jahr 2050 angenommen (vgl. Kasten am Ende von Kapitel 8.5).

Wachstumsvarianten

Zusätzlich zur bereits in Kapitel 8.5 beschriebenen Basisvariante werden eine pessimistischere und eine optimistischere Variante in Bezug auf das langfristige Wirtschaftswachstum Deutschlands unterschieden. In der pessimistischen Variante B wächst das kaufkraftbereinigte Pro-Kopf-Einkommen in Deutschland pro Jahr um 0,25 Prozentpunkte weniger als in der Basisvariante. Analog wird in der optimistischen Variante A ein um 0,25 Prozentpunkte höheres jährliches Wachstum als im Basisszenario unterstellt.
Die Variation um 0,25 Prozentpunkte dient dazu, den hypothetischen Effekt einer im Bereich des Möglichen liegenden Veränderung des Wachstumspfades der deutschen Volkswirtschaft auf das Migrationsvolumen zu bestimmen. In der Konsequenz dieser Modifikation verschlechtert bzw. verbessert sich die relative Wohlstandsposition Deutschlands über den Zeitraum bis 2035 bzw. 2050 trotz der vergleichsweise geringen jährlichen Variation doch sehr deutlich. So steigt beispielsweise das kaufkraftbereinigte Pro-Kopf-Einkommen Polens gegenüber Deutschland von ca. 58 Prozent im Jahr 2015 bis 2050 auf 64,5 Prozent im aus deutscher Sicht optimistischen Szenario A und auf 76,6 Prozent bei Szenario B.

Länder- und Zeiteffekte

Die mit den Tabellen 8.1 und 8.2 dargestellten Panel-Modelle enthalten Länder- und Zeiteffekte.
Die Ländereffekte spiegeln insbesondere die räumliche, sprachliche und kulturelle Distanz zwischen Deutschland und dem betreffenden Herkunfts- bzw. Zielland wieder. Es wird davon ausgegangen, dass es diesbezüglich im Prognosezeitraum keine Veränderung gibt, das heißt, die Ländereffekte werden in der Prognose unverändert übernommen.

[57] Zur Ableitung verschiedener Szenarien bieten sich prinzipiell mehrere Wege an. Zum einen könnten die geschätzten Parameter des ökonometrischen Wanderungsmodells nach oben bzw. unten – unter Berücksichtigung der Streuung der Schätzwerte – modifiziert werden. Zum anderen ist es möglich, die in die Wanderungsprognose einzusetzenden Projektionen der ökonomischen und demographischen Entwicklung bis 2050 zu variieren. Im Folgenden wird der zweiten Strategie der Vorzug gegeben, bei der die Anzahl der zu variierenden Parameter überschaubar bleibt und weniger willkürlich erfolgen kann.

In den Zeiteffekten schlagen sich die allgemeinen Migrationstrends im Stützzeitraum nieder, also insbesondere der bereits beschriebene Trend einer Verringerung der Außenwanderung Deutschlands bis ins Jahr 2008 und ein starker Anstieg danach. In der Prognose wird der Mittelwert dieser Zeiteffekte angesetzt, das heißt, die starke Nettozuwanderung in den vergangenen Jahren wird nicht stärker gewichtet als die in den Jahren davor. Diese Entscheidung steht im Einklang mit vielen Analysen, die dem gegenwärtigen Zuwanderungsschub eine nur temporäre Dimension zusprechen (Bertoli et al. 2013; Bundesministerium des Innern 2014).

Szenarien

Die Projektionswerte der genannten Varianten werden in die von uns geschätzten ökonometrischen Wanderungsmodelle (Tabellen 8.1 und 8.2) als exogene Größen eingesetzt. Die Kombination der drei demographischen und der drei ökonomischen Prognosevarianten ergibt insgesamt neun Szenarien (vgl. Tabelle 8.3). Außerdem werden die von der EU-Kommission projizierten Arbeitslosenquoten zugrunde gelegt. (vgl. Abbildung 8.6). Die Länder- und Zeiteffekte sind in allen in Tabelle 8.3 zusammengestellten Szenarien dagegen gleich.
Das Basisszenario stellt ein mittleres Szenario dar. Szenario A ist das Szenario mit der höchsten Nettozuwanderung nach Deutschland, Szenario B das mit der niedrigsten Nettozuwanderung. Die übrigen in Tabelle 8.3 angegebenen Szenarien wurden ebenfalls berechnet, sie erwiesen sich jedoch als weniger bedeutend. Deshalb wird im Weiteren kaum auf sie Bezug genommen.

Tabelle 8.3: Neun denkbare Szenarien für die Wanderung in und aus EU-Staaten

	Wachstum		
	Deutschland p. a. –0,25 %-Punkte	Basisvariante	Deutschland p. a. +0,25 %-Punkte
Demographie			
Basisvariante	X	**Basisszenario**	X
Geringe Migration	X	X	**Szenario A**
Geringe Fertilität	**Szenario B**	X	X

Anmerkungen: Als demographische Szenarien werden die Basisvariante der EUROPOP2013-Projektion, eine Variante mit geringeren Migrationsbewegungen sowie eine Variante mit geringerer Fertilität genutzt (siehe auch Abbildung 8.7). Das Basisszenario in Bezug auf die Wachstumsprozesse basiert auf den Wachstumsprojektionen der EU-Kommission (siehe Abbildung 8.5). Szenario A ergibt die höchste Nettozuwanderung nach Deutschland, Szenario B das Szenario mit der geringsten Nettozuwanderung

Quelle: Eigene Darstellung

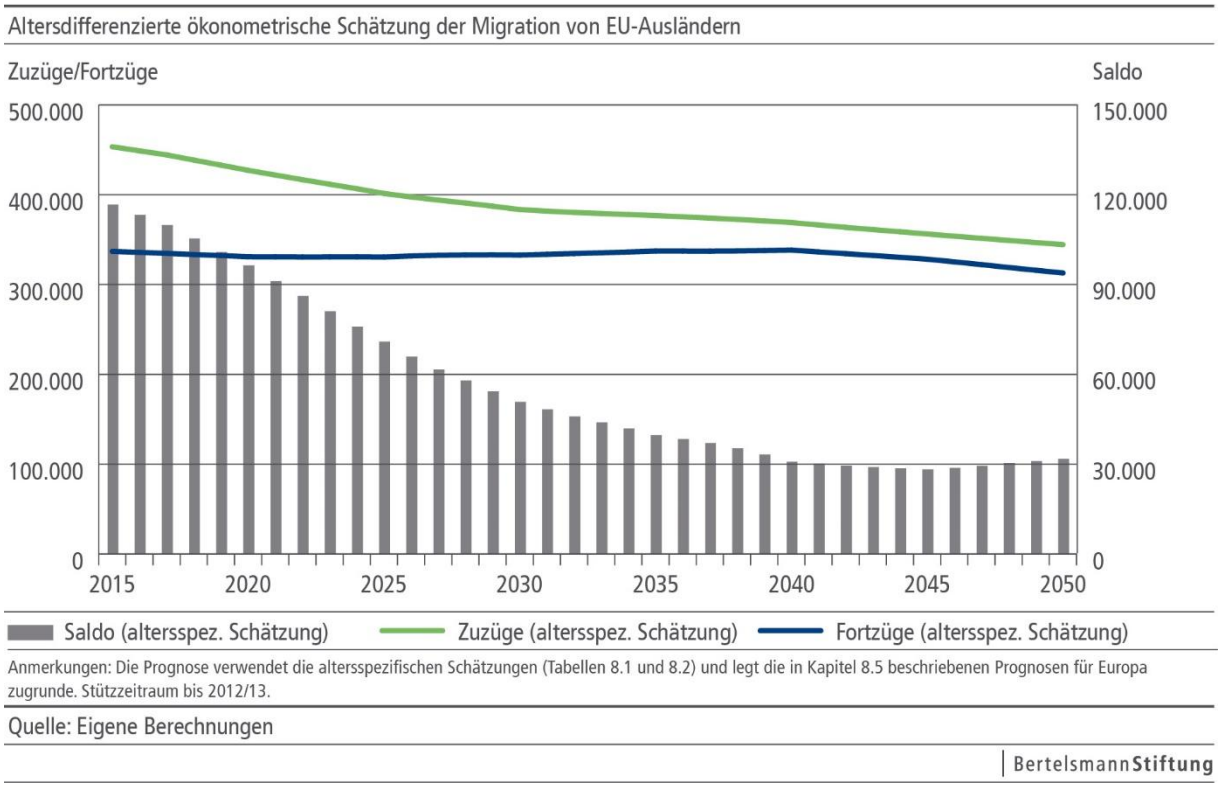
Ökonometrische Modellrechnungen für die künftige Zuwanderung aus EU-Staaten

Mit dem geschätzten ökonometrischen Modell (Kapitel 8.4, vgl. Tabellen 8.1 und 8.2) und den durch Eurostat vordefinierten ökonomischen und demographischen Entwicklungen ergeben sich die in Abbildung 8.13 dargestellten Verläufe für die Zuzüge, die Fortzüge und den Wanderungssaldo des Basisszenarios von Tabelle 8.3. Unter den beschriebenen Szenarien gibt das Basisszenario eine mittlere Entwicklungslinie vor.

Wie vermutet, wird die in den nächsten Jahren zu erwartende Entwicklung am aktuellen Rand der Prognose wohl deutlich unterschätzt. Langfristig pendelt sich die Nettozuwanderung im Basisszenario bei ca. 30.000 ein (rechte Skala in Abbildung 8.13). Es sind vor allem die Zuzüge, die im Prognosezeitraum relativ rasch zurückgehen.

Sowohl die Zuzüge als auch die Fortzüge prognostiziert das Modell für das Jahr 2015 in etwa auf dem durchschnittlichen Niveau der vergangenen zehn Jahre (2004–2013). Bei den Zuzügen liegt die Prognose für 2015 sogar etwas über diesem Durchschnitt. Das Prognosemodell unterschätzt somit vor allem den enormen und wohl auch außergewöhnlichen Anstieg der Zuzüge in der jüngeren Vergangenheit.

Abbildung 8.13: Migration zwischen Deutschland und der EU bis 2050 – Prognose mit dem ökonometrischen Basisszenario



Anmerkungen: Die Prognose verwendet die altersspezifischen Schätzungen (Tabellen 8.1 und 8.2) und legt die in Kapitel 8.5 beschriebenen Prognosen für Europa zugrunde. Stützzeitraum bis 2012/13.

Quelle: Eigene Berechnungen

BertelsmannStiftung

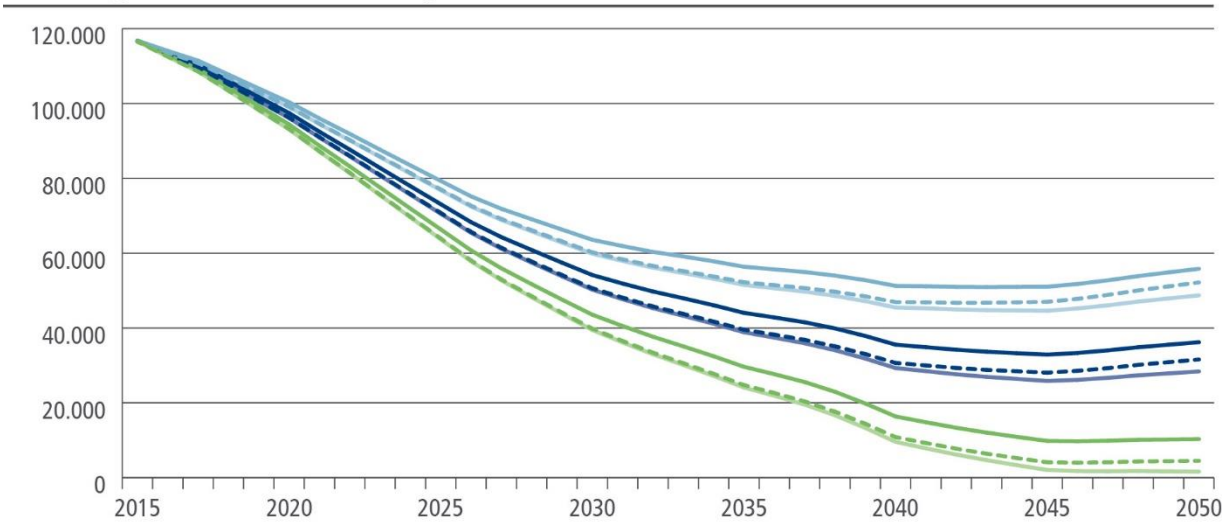
In Abbildung 8.14 wird das Basisszenario den anderen Szenarien aus Tabelle 8.3 gegenübergestellt. Der Übersichtlichkeit halber wird nur die Nettozuwanderung verglichen. Unter den neun Varianten bildet Szenario A das Maximum und Szenario B das Minimum der prognostizierten Nettozuwanderung ab.

Die aktuell hohe Zuwanderung wird bis 2040 als stark rückläufig prognostiziert. Ab etwa 2045 bleibt das bis dahin erreichte Niveau nahezu konstant. Wenn man dies als das langfristige Zuwanderungsniveau aus den EU-Staaten auffasst, reicht die Spanne dafür von Null bis +60.000 Personen.

Generell zeigt sich, dass die Unterschiede zwischen den verschiedenen demographischen Projektionen (geringere Migration oder Fertilität) kaum ins Gewicht fallen. Hingegen unterscheiden sich die

Wachstumsvarianten doch deutlicher voneinander. Ein im Vergleich zum Basisszenario höheres Wirtschaftswachstum von 0,25 Prozentpunkten p. a. führt zu einer deutlichen Steigerung der Nettozuwanderung. Auf der anderen Seite reagieren die Zuwanderungsströme ebenso sensibel auf Rezessionsphasen der deutschen Wirtschaft. So verläuft die Kurve bei einem gegenüber dem Basisszenario langfristigen niedrigeren Wachstumspfad gegen Ende des Prognosezeitraums nahezu ausgeglichen. Die Zuwanderung aus dem EU-Raum kann unter diesen Umständen keinen substanziellen Beitrag gegen den Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials leisten.
In den gegebenen Szenarien spiegelt sich der hohe Sogeffekt einer prosperierenden Volkswirtschaft wider. Auch Bertoli et al. (2013) kommen zu dem Ergebnis, dass die aktuelle Zuwanderung aus Europa primär durch Wohlstandsunterschiede beeinflusst ist. Damit bestätigt sich ein Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Wanderungssaldo innerhalb Deutschlands (Ludwig et al. 2013; Kubis/Schneider 2012) auch im Rahmen internationaler Wanderungsanalysen.

Abbildung 8.14: Nettozuwanderung in den verschiedenen Szenarien



Anmerkungen: Die Bezeichnungen „Wachstum gering" etc. beziehen sich jeweils auf das Basisszenario.
Szenario A: hohes Wachstum und geringere Migration; Szenario B: geringere Fertilität und niedrigeres Wachstum

Quelle: Eigene Berechnungen

BertelsmannStiftung

Zusammenfassung (vgl. Tabelle 8.4): Bei Szenario A (höchste Nettozuwanderung) nehmen die Zuzüge sehr viel schwächer ab als bei Szenario B (geringste Zuwanderung). Dadurch spannt sich ein Prognoseintervall auf. Über den gesamten Zeitraum von 2015 bis 2050 weichen beide vom mittleren (Basis-)Szenario im Durchschnitt aber gerade mal um +/–14.000 Nettozuzüge ab. Die Tendenz einer wahrscheinlich sinkenden Nettozuwanderung aus der EU ist auf dem Hintergrund der divergierenden Annahmen, die in das Prognosemodell eingehen, somit recht eindeutig.

Tabelle 8.4: Zusammenfassung der zentralen Szenarien für die Zuwanderung aus EU-Staaten
durchschnittliche jährliche Nettozuwanderung im angegebenen Zeitraum in 1.000 Personen

	Szenario B	Basis-Szenario	Szenario A
2015–2025	92	95	99
2026–2035	39	51	64
2036–2050	7	31	53
2015–2050	42	56	70

Erläuterung: Szenario A: höheres Wachstum in Deutschland, geringere Migrationsneigung als in der Basisvariante
Szenario B: niedrigeres Wachstum in Deutschland, geringere Fertilität als in der Basisvariante
Szenario A ergibt die höchste Nettozuwanderung nach Deutschland, Szenario B das Szenario mit der geringsten Nettozuwanderung.

Quelle: Eigene Berechnungen

8.7 Einordnung der ökonometrischen Prognoseergebnisse

Aufgrund der aktuell hohen Zuwanderung aus EU-Staaten überrascht das Prognoseergebnis. Die Resultate werden verständlicher, wenn man die besondere Situation sieht, die derzeit in Europa herrscht. Im Folgenden führen wir einige erklärende Aspekte auf.

8.7.1 Hintergrund: „Höchste Zuwanderung nach Deutschland seit 20 Jahren“

Die Zuwanderung nach Deutschland bewegt sich derzeit auf einem sehr hohen Niveau. Das Statistische Bundesamt meldet den höchsten Wanderungssaldo seit 20 Jahren und schreibt: "Für 2014 wird eine erneute Steigerung [der Nettozuwanderung] auf mindestens 470.000 Personen erwartet" (StBA 2015). Zwei Drittel der aktuellen Nettozuwanderung speisen sich aus den Staaten der Europäischen Union.

Wie lässt sich das derzeit außergewöhnlich hohe Niveau der EU-Nettozuwanderung mit den im Beitrag prognostizierten moderaten Zuwanderungszahlen vereinbaren? Tatsächlich dürfte unser Migrationsmodell die Zuwanderung für die kommenden Jahre – also auf sehr kurze Frist – unterschätzen. Der Hauptgrund ist der Stützzeitraum des Modells, der viele Jahre mit niedriger Zuwanderung einschließt. In mittlerer und langer Frist lassen sich jedoch mehrere Gründe dafür anführen, warum die aktuell hohe Zuwanderung größtenteils vorübergehender Natur sein dürfte.

Erstens sind die derzeitigen Zuwanderungsströme aus der EU maßgeblich geprägt durch die verschiedenen Erweiterungsprozesse der vergangenen Jahre. So wirkt die 2014 gewährte vollständige Arbeitnehmerfreizügigkeit für die bevölkerungsreichen Länder Rumänen und Bulgarien stark zuzugsfördernd. Auch die bereits 2011 erfolgte Öffnung des Arbeitsmarktes für die östlichen EU-Staaten aus der vorherigen Beitrittsrunde treibt die aktuelle Zuwanderung immer noch deutlich an. Es ist aber davon auszugehen, dass sich diese einmaligen Ereignisse nicht dauerhaft auf die Zuwanderung auswirken werden, da das aufgestaute Migrationspotenzial irgendwann ausgeschöpft sein wird (vgl. Brückner et al. 2013). Außerdem haben viele der Migranten, die im Zuge der Freizügigkeit nach Deutschland gekommen sind, keine dauerhaften Bleibeabsichten (siehe Kapitel 8.3).

Zweitens erhöht derzeit die angespannte ökonomische Situation in den südeuropäischen Staaten die Zuwanderung nach Deutschland. Hier ist ebenfalls davon auszugehen, dass sich in einer Phase der wirtschaftlichen Erholung die Wanderungsströme tendenziell umkehren und viele Zugewanderte wieder in die Herkunftsländer zurückwandern werden.

Drittens ist ganz allgemein von einem wirtschaftlichen Integrations- und Konvergenzprozess innerhalb der EU auszugehen. Mittel- und langfristig sollte dies ausgleichend auf die Nettowanderungsströme zwischen den EU-Staaten wirken, denn eine Verringerung der Einkommensdifferenzen verringert die Abwanderungsanreize und erhöht gleichzeitig die Rückwanderung.

Viertens spricht die demographische Entwicklung in vielen EU-Staaten, nicht zuletzt in den Herkunftsregionen Süd-, Ost- und Südosteuropas, für eine sich abschwächende Zuwanderung nach Deutschland. Die in vielen europäischen Ländern teilweise seit Jahren niedrige Geburtenrate senkt gerade die Bevölkerungszahl der wanderungsaffinen jüngeren Altersgruppe in den potenziellen Herkunftsländern.

Die aktuell hohe EU-Zuwanderung dürfte deshalb ein zeitlich begrenztes Phänomen sein. Anhaltend hohe Zuzüge aus Süd- und Osteuropa sind auf der Basis der bisherigen Erfahrungen nicht zu begründen. Ein reines Fortschreiben der aktuell beobachteten Zahlen würde die Ergebnisse verfälschen und die zu erwartende Zuwanderung extrem überzeichnen. Insofern spricht es für das verwendete Migrationsmodell, dass sich die Schätzungen vom aktuellen Bild deutlich unterscheiden.

Im Übrigen ist auch die Zuwanderung aus Drittstaaten durch zeitlich befristete Einflüsse geprägt, die einzelne Staaten oder auch ganze Regionen betreffen. Diese lassen sich in der jüngeren Zeit in der Regel auf gesellschaftliche Umbrüche in den jeweiligen Herkunftsländern zurückführen. So schlägt sich die prekäre politische Situation im arabischen Raum deutlich in der aktuellen Asyl- und Zuwanderungsstatistik nieder. Darauf gehen wir in Kapitel 9.1 näher ein.

8.7.2 Deskriptive Fortschreibung des Wanderungsgeschehens mit Migrationsquoten

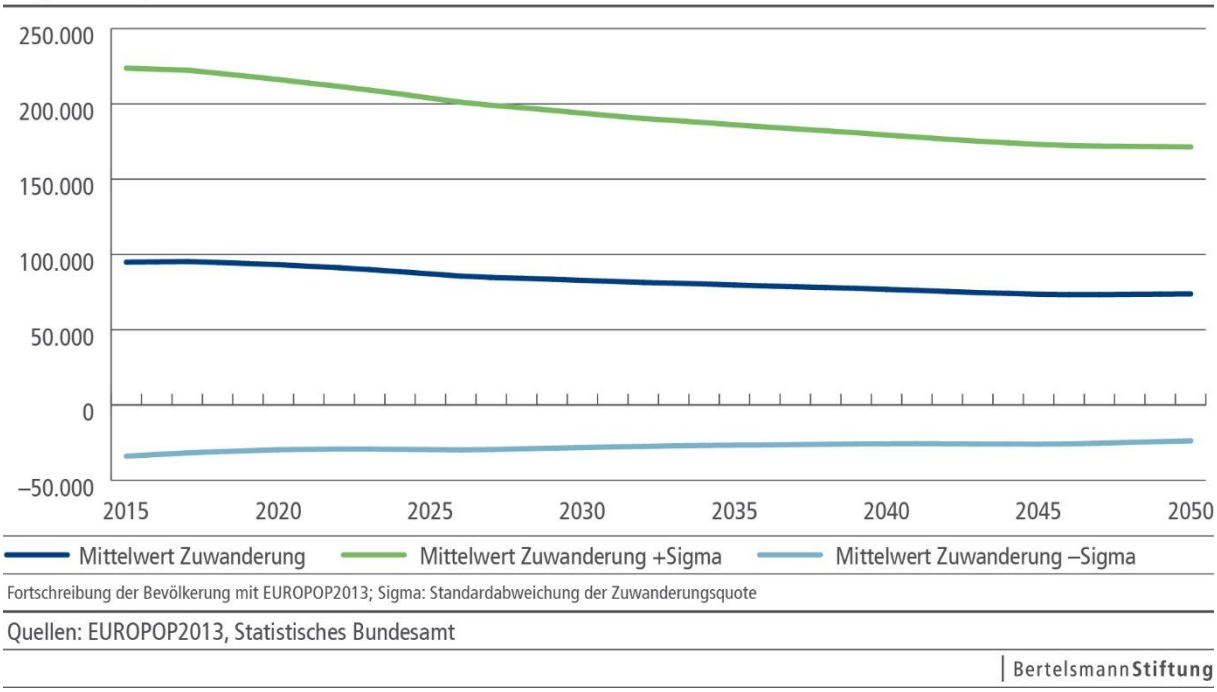
Anstelle einer ökonomisch fundierten Wanderungsprognose hätte man die Wanderungsstrukturen aus der jüngeren Vergangenheit fortschreiben können, und zwar mittels altersspezifischer Wanderungshäufigkeiten, unterschieden nach Herkunfts- bzw. Zielländern. Der Vorteil eines solchen Verfahrens besteht in seiner Einfachheit. Allerdings blendet es die relevanten sozio-ökonomischen Trends aus, die das Wanderungsgeschehen bestimmen. Lediglich die Altersstruktur der Migranten hat einen Einfluss. Insofern eignet sich der Ansatz nur, um die Plausibilität und Robustheit der modellbasierten Prognose einschätzen zu können.

Abbildung 8.15 zeigt die Ergebnisse einer deskriptiven Fortschreibung der Zu- und Abwanderungstrends der letzten zehn Jahre. Mit dem Mittelwert der altersspezifischen Migrationsquoten ergibt sich ein langfristiges Niveau der jährlichen Nettozuwanderung von ungefähr 75.000 Personen.

Bei einer reinen Fortschreibung altersspezifischer Migrationsquoten, die lediglich die Demographie (auch der Herkunfts-/Zielländer) abbilden, ergibt sich ein etwas höherer Wanderungsüberschuss als mit der ökonometrischen Modellierung. Das dürfte im Wesentlichen eine Folge des wichtigen Einflussfaktors „Wirtschaftswachstum“ sein, der bei der deskriptiven Fortschreibung unberücksichtigt bleibt.

Die obere und untere Kurve in Abbildung 8.15 verdeutlichen, wie volatil die Außenwanderung Deutschlands im Stützzeitraum war. Werden die altersspezifischen Zuwanderungsquoten um eine Standardabweichung nach oben bzw. unten gesetzt, resultiert beispielsweise ein Korridor für die Nettozuwanderung im Jahr 2050 von –25.000 bis 170.000. Die Wahrscheinlichkeit für dieses Prognoseintervall beträgt zu jedem Zeitpunkt zwei Drittel, das heißt, man kann davon ausgehen, dass die künftigen Werte tatsächlich in die prognostizierte Bandbreite fallen (vgl. Kasten S.70)
Obwohl dieses einfache Modell die Entwicklung nur deskriptiv fortschreibt, gibt es einen Anhaltspunkt für die ökonometrische Prognose. Selbst wenn man die ökonomischen Einflüsse (einschließlich Arbeitsmarkt) ausblendet, ist mit einer abnehmenden Nettozuwanderung aus EU-Staaten zu rechnen. Mit dem breiten Prognoseintervall sind auch sehr niedrige, sogar negative Werte für die jährliche Zuwanderung eingeschlossen. Offensichtlich sollte man keine allzu hohen Erwartungen hinsichtlich der Migrationsströme aus EU-Staaten für die Zukunft haben.

Abbildung 8.15: Deskriptive Fortschreibung der Nettomigration mit den altersspezifischen Migrationsquoten zwischen EU und Deutschland



Fortschreibung der Bevölkerung mit EUROPOP2013; Sigma: Standardabweichung der Zuwanderungsquote

Quellen: EUROPOP2013, Statistisches Bundesamt

BertelsmannStiftung

Deskriptives Fortschreibungsmodell

Für die deskriptive Fortschreibung werden sowohl für die Zuwanderung aus EU-Staaten als auch für die Abwanderung in EU-Staaten altersgruppenspezifische Migrationsquoten (mit Bezug auf Deutschland) für die Jahre 2004 bis 2012 berechnet. Dabei wird die Zuwanderung einer Altersgruppe des Jahres t aus Herkunftsland i auf die Bevölkerung dieser Altersgruppe im Herkunftsland i zum Ende des Jahres t-1 bezogen.[58] Auf Basis der Wanderungsdaten des Statistischen Bundesamtes können folgende Altersgruppen unterschieden werden: 0 bis17, 18 bis 24, 25 bis 49, 50 bis 64 sowie 65 Jahre und darüber.
Mithilfe der jährlichen Schwankungen der Migrationsquoten können Szenarien gebildet werden. Das mittlere Szenario wird aus dem Mittelwert der Zeitreihe abgeleitet (Abbildung 8.13). Obere und untere Szenarien werden über die Streuung innerhalb der Zeitreihe definiert (Standardabweichung). Die Standardabweichung misst hier die durchschnittlichen jährlichen Schwankungen der Zuzugszahlen. Das obere Szenario ergibt sich hier aus der Differenz von Mittelwert der altersspezifischen Zuwanderungsquoten minus Mittelwert der altersspezifischen Abwanderungsquoten plus Standardabweichung der Zuwanderungsquote, mit anderen Worten, Saldo zuzüglich Standardabweichung Zuzüge. Das untere Szenario ist umgekehrt gegeben durch den Mittelwert der Zuwanderungsquoten abzüglich des Mittelwerts der Abwanderungsquoten, also des Saldos, und davon wird die Standardabweichung der Zuwanderungsquoten subtrahiert.
Innerhalb der Spanne von +/– einer Standardabweichung liegt der tatsächlich zu erwartende Wert für ein bestimmtes Jahr bei einer normalverteilten Zufallsvariable mit einer Wahrscheinlichkeit von rund zwei Drittel.
Die in dieser Weise gebildeten Quoten für die Szenarien werden mit der Bevölkerungsprognose EUROPOP2013 von Eurostat (2013) kombiniert, um die altersspezifischen Zu- und Abwanderungsströme nach bzw. von Deutschland für die einzelnen EU-Länder bis 2050 vorauszuberechnen.[59] Es wird auf das Basisszenario der EUROPOP2013 zurückgegriffen.

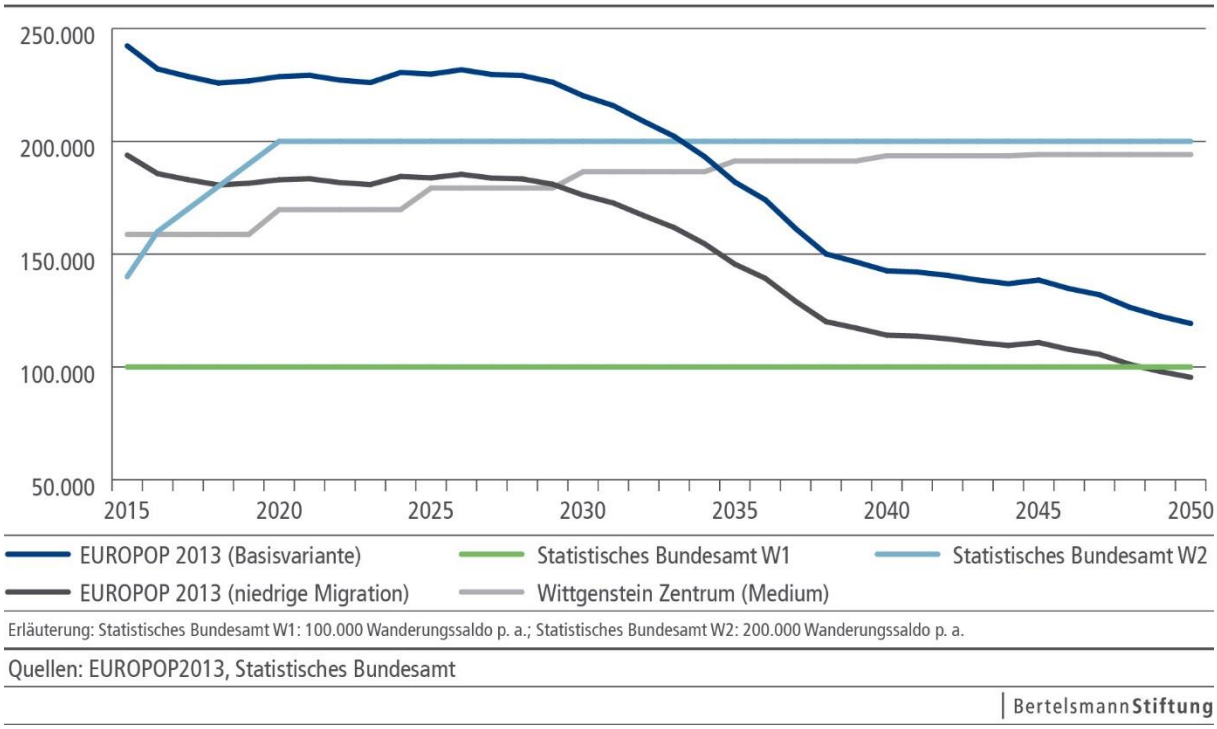
Vergleich mit bestehenden Untersuchungen

Eine weitere Möglichkeit, die Plausibilität unserer Szenarien zu prüfen, ist ein Vergleich mit den Resultaten ähnlich gelagerter Prognosen. Insbesondere die demographischen Analysen von Eurostat (2013), des Wittgenstein Zentrums für Demographie in Wien (Wittgenstein Centre for Demography and Global Human Capital 2014) und die Ergebnisse der Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (StBA 2009) eignen sich als Bezugspunkte (Abbildung 8.16). Allerdings wird in diesen Projektionen immer nur die Gesamt-Nettozuwanderung vorausberechnet, eine Unterscheidung nach EU-Binnenmobilität und Drittstaaten-Zuwanderung erfolgt nicht.
Abbildung 8.16 stellt die Gesamt-Nettozuwanderung nach Deutschland für verschiedene Varianten dieser Institute dar. Langfristig liegen die Werte zwischen 100.000 und 200.000. Besonders die Eurostat-Prognose rangiert mit ihren Varianten eher am unteren Ende. Das in der vorliegenden Analyse für den Zeitraum 2015 bis 2050 geschätzte durchschnittliche Niveau der jährlichen EU-Nettozuwanderung von 42.000 bis 70.000 dürfte sich durchaus mit diesen Projektionen im Einklang befinden.

[58] Es sei daran erinnert, dass Herkunfts- und Zielländer datenbedingt entsprechend der Nationalität der Migranten bestimmt werden.
[59] Die Berechnungen beziehen sich auf die EU-27, das heißt, Kroatien wurde noch nicht berücksichtigt. Weiter wurde angenommen, dass die langfristigen Zu- und Abwanderungsströme von Deutschen in die EU-27 ausgeglichen sind; vgl. Kapitel 4.1.

Studien, die das Migrationspotenzial aus den osteuropäischen Beitrittsländern einschließlich Rumänien und Bulgarien (EU-10) untersucht haben, kommen zu ähnlichen Ergebnissen wie unsere Modellrechnung. So schätzen Brücker und Siliverstovs (2006) einen Zuwanderungsgewinn Deutschlands gegenüber der EU-10 von ca. 30.000 im Jahr 2015. Dieser verringert sich bis 2030 auf 10.000. Ihre Schätzungen sind damit teilweise pessimistischer als die der vorliegenden Projektion.

Abbildung 8.16: Nettozuwanderung insgesamt (EU und Drittstaaten) nach Deutschland, von 2015 bis 2050



Erläuterung: Statistisches Bundesamt W1: 100.000 Wanderungssaldo p. a.; Statistisches Bundesamt W2: 200.000 Wanderungssaldo p. a.

Quellen: EUROPOP2013, Statistisches Bundesamt

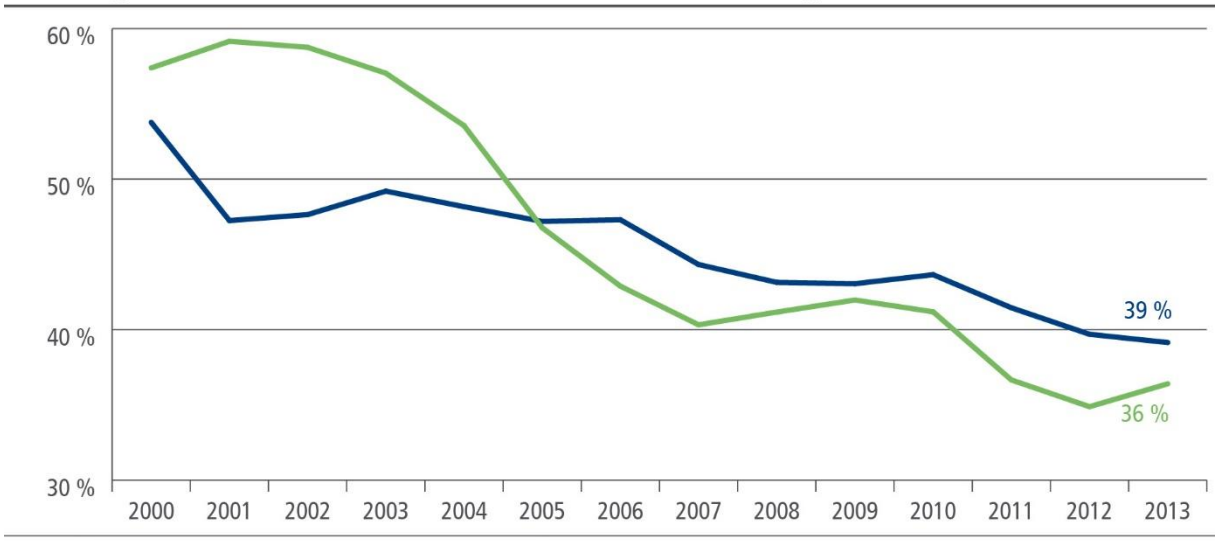
BertelsmannStiftung

9 Zuwanderungsbedarf aus Drittstaaten

9.1 Bestehende Zuwanderungsstrukturen

Mit rund 83,5 Millionen Einwohnern ist Deutschland der größte Binnenmarkt innerhalb der Europäischen Union und das bevölkerungsreichste und flächenmäßig größte Land unter den Mitgliedstaaten der EU. Die sukzessive Integration von nunmehr 28 EU-Staaten und die damit einhergehende Arbeitnehmerfreizügigkeit verstärkt die Bedeutung der Mitgliedstaaten für die deutsche Zu- und Abwanderung. Dabei kommt der relativen wirtschaftlichen Stärke Deutschlands derzeit eine herausragende Bedeutung zu (Bertoli et al. 2013). Umgekehrt sank der Anteil von Nicht-EU-Ländern (Drittstaaten) bei den Zu- und den Fortzügen in der letzten Dekade von über 50 Prozent im Jahr 2000 auf nunmehr knapp unter 40 Prozent (Abbildung 9.1).

Abbildung 9.1: Anteil von Nicht-EU-Staaten an den Zu- und Fortzügen Deutschlands (2000–2013)



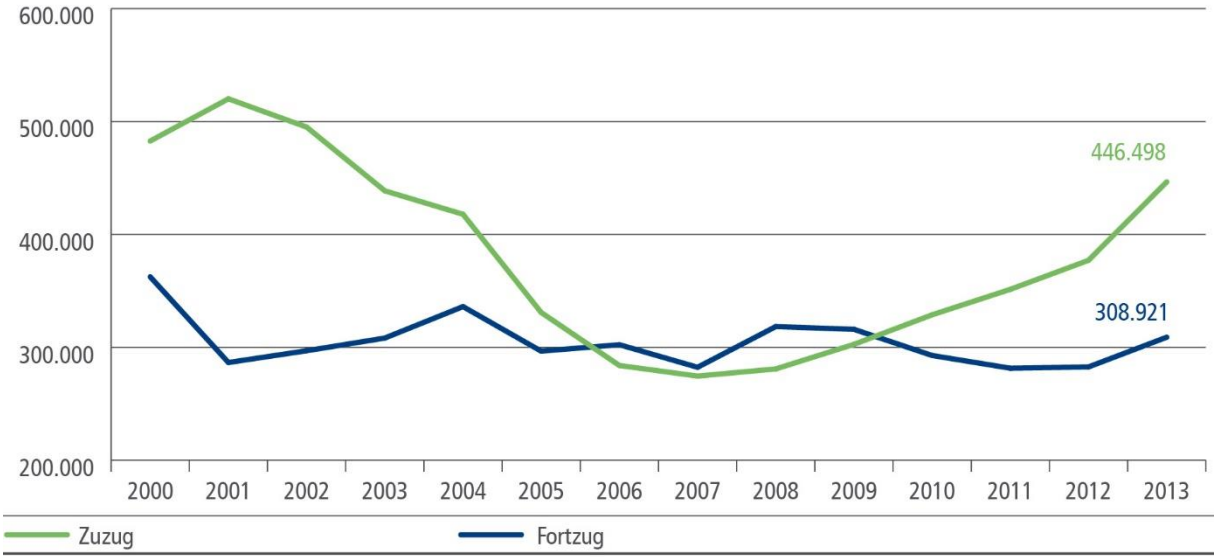
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Daten des Statistischen Bundesamtes

BertelsmannStiftung

Auch wenn die Bedeutung der Drittstaaten derzeit rückläufig ist, so ist die dahinter stehende quantitative Größe weiterhin beachtlich. Im Jahr 2013 kamen gut 446.000 Personen aus Drittstatten nach Deutschland (Abbildung 9.2). Im gleichen Zeitraum verließen fast 309.000 Personen das Land wieder. Insbesondere die Zuzüge variieren erheblich von Jahr zu Jahr.

Während die Zahl der Fortzüge vergleichsweise konstant ist, dürfte der jeweilige Umfang der Zuwanderung bis zu einem gewissen Grad von konkreten Ereignissen beeinflusst werden. Abbildung 9.3 verweist auf solche Ereignisse, beispielsweise auf den vorübergehenden kriegsbedingten Zuzug aus dem Balkan und auf den nach 1990 erfolgten Zuzug von Spätaussiedlern aus der ehemaligen Sowjetunion. Doch schon die Betrachtung des asiatischen Raums ist unter Umständen viel zu grob. Auch basiert ein Großteil der Nettozuwanderung in den 1990er Jahren auf den Umbrüchen in den Ländern der ehemaligen Sowjetunion. Der erneute Anstieg der Immigration zu Beginn dieses Jahrzehnts lässt sich durch arabisch geprägte Staaten und die stärkere Zuwanderung aus Afrika erklären.

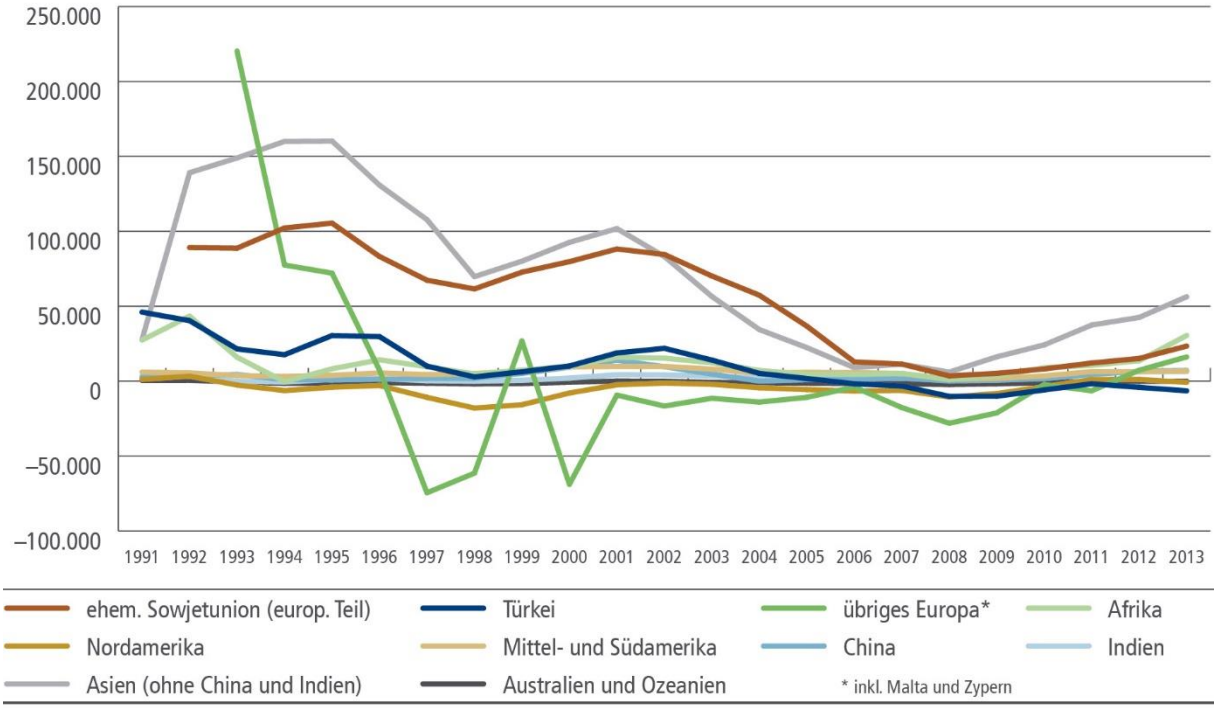
Abbildung 9.2: Zu- und Fortzüge aus bzw. nach Nicht-EU-Staaten (2000–2013)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Daten des Statistischen Bundesamtes

BertelsmannStiftung

Abbildung 9.3: Nettozuwanderung aus Drittstaaten nach Herkunftsregion (1991–2013)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Daten des Statistischen Bundesamtes

BertelsmannStiftung

Auch künftig dürfte die Zuwanderung aus Drittstaaten oft durch Konflikte in den Herkunftsregionen initiiert sein. Unbestreitbar sind deren langfristige Klebeeffekte für den deutschen Arbeitsmarkt. Einer Prognose entziehen sich jedoch derartige Gründe fast vollständig.

9.2 Ableitung des Zuwanderungsbedarfs aus Drittstaaten

In den vorangegangen Kapiteln wurden die erwartete Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials skizziert und Szenarien zu den langfristigen Migrationstrends aus Staaten der EU dargestellt. Aus diesen beiden Kerngrößen lässt sich nun abschätzen, welches Zuwanderungsniveau aus Drittstaaten notwendig wäre, um das Erwerbspersonenpotenzial langfristig konstant zu halten. Es sei hier noch einmal darauf hingewiesen, dass es sich dabei um eine hypothetische Frage handelt, gewissermaßen um ein Gedankenexperiment, das die quantitativen Größenordnungen aufzeigen soll, nicht jedoch um Empfehlungen oder eine Prognose.

Der „wellenförmige“ Altersaufbau der Bevölkerung (Kapitel 4.2) überträgt sich auf die Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials. Es wurde nicht versucht, solche oft nur kurzfristigen Veränderungen durch Jahr für Jahr unterschiedlich hohe Wanderungssalden auszugleichen. Stattdessen wurden leichte Schwankungen beim „konstanten“ Erwerbspersonenpotenzial zugelassen.

Deshalb wurde der gesamte Projektionszeitraum 2015 bis 2050 in drei Zeiträume unterteilt, innerhalb derer die Wanderungssalden mit dem Ausland gleich sind (vgl. Kapitel 4.1 und 5.3). Dies spiegelt sich nun natürlich in den aus Erwerbspersonenpotenzial und EU-Wanderung abgeleiteten Zuzügen aus Drittstaaten. Die Ergebnisse in Tabelle 9.1 geben somit durchschnittliche Bewegungen wieder, keine Werte für einzelne Jahre. Wenn in einzelnen Jahren die Zahl der Zuzüge höher ist, würde das natürlich die Werte für die folgenden Jahre beeinflussen. Interessant sind vor allem die durchschnittlichen Wanderungsangaben.

Wie gezeigt wurde, hängt das Erwerbspersonenpotenzial stark von der Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung ab. Die Ergebnisse in Tabelle 9.1 differenzieren deshalb die Zuwanderung nach den beiden hier entwickelten Varianten für den Anstieg der Erwerbsquoten.

Im Falle eines realistischen Anstiegs der Erwerbsquoten ergeben sich die in Tabelle 9.1a dargestellten Verläufe für den Zuwanderungsbedarf aus Drittstaaten. Je nachdem, wie viele Menschen aus der EU nach Deutschland ziehen, ändert sich in dem Modell der Umfang für die Zuzüge aus Drittstaaten. Die für den gesamten Zeitraum 2015 bis 2050 angegebene durchschnittliche Spanne reicht von 463.000 bis 491.000 Nettozuzügen aus Drittstaaten pro Jahr.

Bei einem sehr starken Anstieg der Erwerbsquoten (Tabelle 9.1b) bewegt sich die erforderliche Nettozuwanderung aus Drittstaaten auf deutlich geringerem Niveau. Im Durchschnitt sind es über den gesamten Zeitraum betrachtet mit 276.000 bis 304.000 etwa 40 Prozent weniger Zuzüge als bei einer normalen Entwicklung der Erwerbsquoten.

Für die Zeit bis 2025 unterscheiden sich die Tabellen 9.1a und 9.1b nicht, weil in beiden Fällen dieselbe (realistische) Entwicklung der Erwerbsquoten angenommen wurde. Um das Erwerbspersonenpotenzial bis 2025 in etwa auf dem gegenwärtigen Niveau zu halten, müssten in dem Zeitraum 2015 bis 2025 jährlich gut 350.000 Menschen aus Drittstaaten einwandern. Allerdings liegen die prognostizierten Nettozuzüge aus EU-Staaten vor allem in den ersten Prognosejahren deutlich unter den aktuellen Ist-Werten. Bleiben die Zuzüge aus EU-Staaten – entgegen der Prognose – noch länger auf einem hohen Niveau, dann bräuchte man für das Erreichen der Zielgröße „konstantes Erwerbspersonenpotenzial“ weniger Zuwanderung aus Drittstaaten.

Ab dem Jahr 2026 wurde das Erwerbspersonenpotenzial mit unterschiedlichen Annahmen hinsichtlich der Erwerbsquoten prognostiziert. Bei einem realistischen Anstieg der Erwerbsquoten sinkt das Erwerbspersonenpotenzial selbstverständlich stärker als in einer Situation mit extrem hohen Erwerbsquoten.

Tabelle 9.1: Erwerbspersonenpotenzial und Nettozuwanderung: Ableitung des Zuwanderungsbedarfs aus EU-Drittstaaten

a): Szenarien bei realistischem Erwerbsquotenanstieg[1)]

	Gesamt-Wanderungs-saldo[1)]	Nettozuwande-rung aus EU-Staaten Variante A	Nettozuwande-rung aus EU-Staaten Variante B	Drittstaaten-Zuwanderung bei Variante A EU-Zuzüge	Drittstaaten-Zuwanderung bei Variante B EU-Zuzüge
	Durchschnittliche jährliche Nettozuwanderung im jeweiligen Zeitraum				
2015–2025	450	99	92	351	358
2026–2035	600	64	39	536	561
2036–2050	550	53	7	497	543
2015–2050	**533**	**70**	**42**	**463**	**491**

b): Szenarien bei extremem Anstieg der Erwerbsquoten[2)]

	Gesamt-Wanderungs-saldo[2)]	Nettozuwande-rung aus EU-Staaten Variante A	Nettozuwande-rung aus EU-Staaten Variante B	Drittstaaten-Zuwanderung bei Variante A EU-Zuzüge	Drittstaaten-Zuwanderung bei Variante B EU-Zuzüge
	Durchschnittliche jährliche Nettozuwanderung im jeweiligen Zeitraum				
2015–2025	450	99	92	351	358
2026–2035	300	64	39	236	261
2036–2050	300	53	7	247	293
2015–2050	**346**	**70**	**42**	**276**	**304**

1) Variante mit durchschnittlich 533.000 Nettozuwanderung und realistisch steigenden Erwerbsquoten
2) Variante mit durchschnittlich 346.000 Nettozuwanderung und ab 2030 extrem steigenden Erwerbsquoten
Szenario A: höheres Wachstum in Deutschland, geringere Migrationsneigung als in der Basisvariante
Szenario B: niedrigeres Wachstum in Deutschland, geringere Fertilität als in der Basisvariante
Rundungsbedingte Differenzen

Quelle: Eigene Berechnungen

Wie nicht anders zu erwarten war, ist der Zuwanderungsbedarf bei einem normalen Anstieg der Erwerbsbeteiligung in den Jahren am höchsten, in denen die geburtenstärksten Jahrgänge in Rente gehen werden, also in den Jahren um 2030 herum. Durch die hohe Zuwanderung in den Jahren zuvor und in Kombination mit den hohen Erwerbsquoten geht der Umfang der erforderlichen Drittstaaten-Zuzüge ab 2036 sogar wieder etwas zurück.

Beim Szenario mit einer extremen Ausweitung der Erwerbsquoten wurde auch eine „Rente mit 70“ modelliert. Die älteren Arbeitskräfte müssten somit länger warten, bis sie in Rente gehen können. Aber die geburtenstärksten Jahrgänge (beispielsweise 1964) werden dann bis ungefähr 2036 (oder kurz danach) auch aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sein. Während bei normalen Erwerbsquoten der Gesamtwanderungssaldo ab 2036 etwas unter der im vorhergehenden Zeitraum 2026 bis 2035 liegt (Tabelle 9.1a), ist das bei einem Erwerbsquotenszenario, das eine „Rente mit 70“ einschließt, nicht mehr der Fall (vgl. Tabelle 9.1b). Bei gleichzeitig – nach der Prognose – sinkender EU-Zuwanderung nähme nun der Zuwanderungsbedarf aus Drittstaaten ab 2036 gegenüber der Vorperiode (2025 bis 2035) sogar noch einmal leicht zu. Mit anderen Worten: Bei Tabelle 9.1a sinkt die Drittstaatenzuwanderung, bei Tabelle 9.1b steigt sie noch einmal an.

Zusammenfassung: Je nach EU-Zuwanderung und Entwicklung der Erwerbsbeteiligung bewegt sich der durchschnittliche jährliche Zuwanderungsbedarf aus Drittstaaten zwischen 276.000 und 491.000 Personen, wenn man den gesamten Zeitraum 2015 bis 2050 betrachtet.

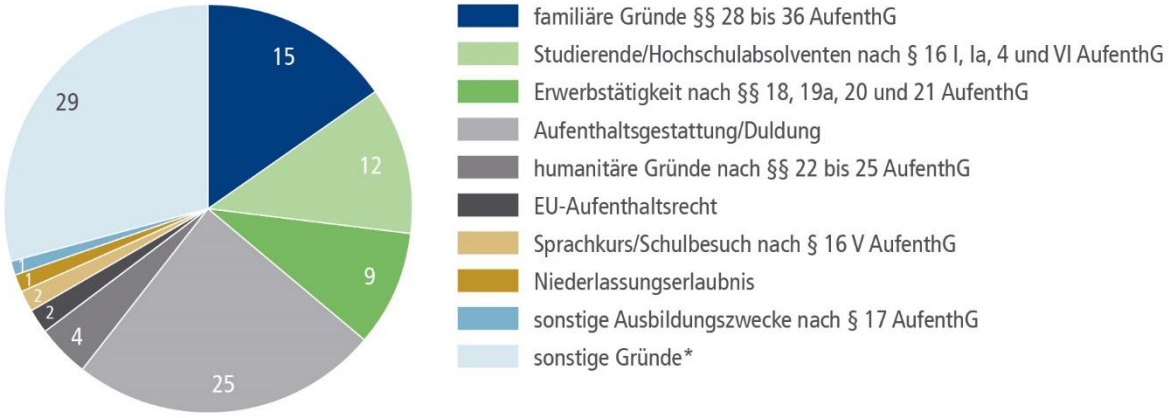
Die Ergebnisse unserer Modellrechnungen sprechen nicht dafür, dass mit einer Zuwanderung aus Drittstaaten das Absinken des Erwerbspersonenpotenzials verhindert werden kann. Zum Vergleich: In der aktuell sehr günstigen Situation liegt die Nettozuwanderung aus Drittstaaten (Deutsche + Ausländer) im Jahr 2013 bei rund 140.000 Personen. Betrachtet man den langfristigen Mittelwert des Wanderungssaldos, so bewegt sich dieser deutlich unter einer Marke von 100.000 Personen. Die jährliche Nettozuwanderung aus Drittstaaten zwischen 2004 und 2012 betrug im Durchschnitt 26.599 Personen. Auch eine Erweiterung des Beobachtungszeitraums auf die Jahre 2000 bis 2013 führt im vorliegenden Fall lediglich zu einer durchschnittlichen Nettozuwanderung von 75.672 Personen. Auch dieser Wert bleibt jenseits der hier für die Zielgröße „konstantes Erwerbspersonenpotenzial“ erforderlichen Zuwanderungsströme.
Deutschland muss sich wohl darauf einstellen, den Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials mit Zuwanderung nur noch mehr oder weniger stark bremsen zu können.

9.3 Entwicklungspotenziale für eine aktive Zuwanderungspolitik

Aufgrund der Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der EU ist die nachhaltige Steuerbarkeit der Zuwanderung innerhalb der EU beschränkt. Ansätze für eine aktive Steuerung ergeben sich für die Zuwanderung aus Drittstaaten. Erste Schlussfolgerungen lassen sich aus einer Betrachtung der Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen nach dem Aufenthaltsstatus ziehen (Abbildung 9.4).
Zwar beruht, wie bereits beschrieben, ein großer Teil der Zuwanderung auf „singulären“ Ereignissen in den Herkunftsländern, neben familiären Gründen nehmen die Bildungszuwanderung und die Zuwanderung zu Erwerbszwecken jedoch einen wichtigen Platz ein. Ob sich diese Zahlen auch langfristig bestätigen, ist offen. Nach Brücker et al. waren von den Zugewanderten der letzten 15 Jahre „sechs Prozent als Erwerbstätige mit Jobzusage nach Deutschland zugewandert und weitere sieben Prozent zur Arbeitsuche“ (2014: 61135).
Auf der anderen Seite nimmt auch die Abwanderung von Migranten, deren letzter Aufenthaltsstatus zum Zwecke einer Erwerbstätigkeit war, einen erheblichen Raum ein (Abbildung 9.5). Es geht also für Deutschland nicht nur um eine attraktive Zuwanderungspolitik, sondern auch um die langfristige Integration der (zum Erwerbszweck) eingewanderten Personen.

Abbildung 9.4: Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen nach dem Aufenthaltsstatus (2013)

Angaben in Prozent



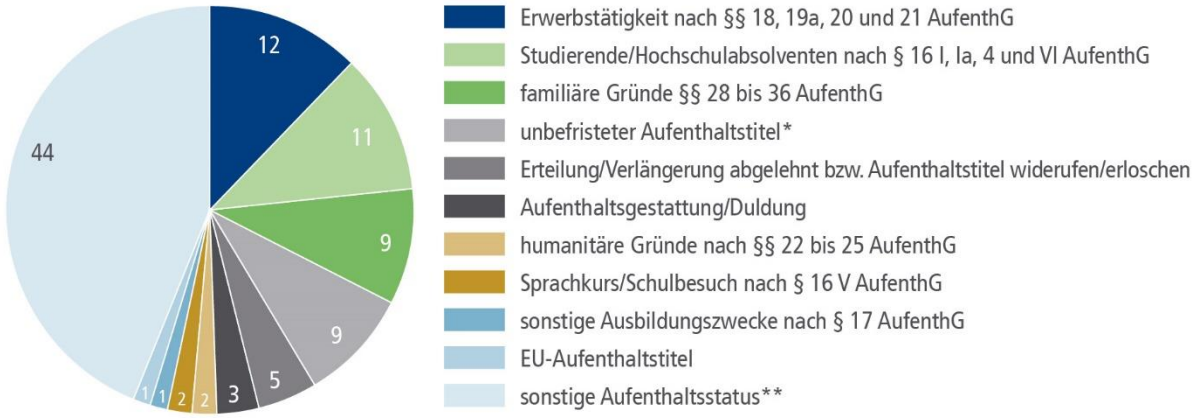
*Darunter fallen u. a. Personen, die einen Aufenthaltstitel beantragt haben.

Quelle: Darstellung in Anlehnung an Abbildung 1–16 im Migrationsbericht 2013 (Bundesministerium des Innern 2015)

BertelsmannStiftung

Abbildung 9.5: Abwanderung von Drittstaatsangehörigen nach dem letzten Aufenthaltsstatus (2013)

Angaben in Prozent



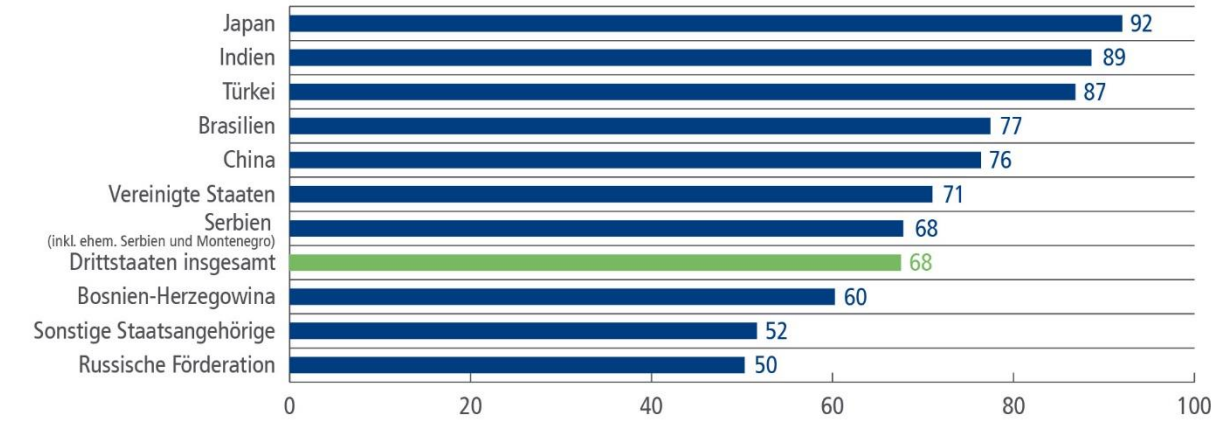
*Aufenthaltsberechtigung bzw. unbefristete Aufenthaltserlaubnis nach altem Recht sowie Niederlassungserlaubnis nach dem Aufenthaltsgesetz
**Hierunter fallen etwa Personen, die einen Antrag auf einen Aufenthaltstitel gestellt haben, aber vor Erteilung wieder ausgereist sind, Personen, die vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels befreit sind, Personen, die noch eine Aufenthaltsbewilligung oder -befugnis nach altem Recht besaßen oder Personen, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 7 AufenthG (sonstige begründete Fälle) innehatten.

Quelle: Darstellung in Anlehnung an Abbildung 4–3 im Migrationsbericht 2013 (Bundesministerium des Innern 2015)

BertelsmannStiftung

Abbildung 9.6: Relation Fortzüge/Zuzüge von Erwerbstätigen nach §§ 18, 20 und 21 AufenthG* für ausgewählte Drittstaaten (2013)

Darstellung in 100



*Die Kategorie gemäß der Definition des BAMF enthält neben den Personen, denen ein Aufenthaltstitel zum Zweck der Beschäftigung nach § 18 AufenthG erteilt wurde, auch jene, die eine Blaue Karte EU (§ 19a AufenthG) erhielten oder als Forscher (§ 20 AufenthG) bzw. als Selbstständige (§ 21 AufenthG) zugewandert sind.

Quelle: Darstellung auf Basis der Daten des Ausländerzentralregisters (Bundesministerium des Innern 2014)

BertelsmannStiftung

Ein Maß für eine Rückkehrneigung der Personen mit dem Aufenthaltstitel Erwerbstätigkeit nach §§ 18, 20 und 21 AufenthG ist das Verhältnis von Fortzügen und Zuzügen (Abbildung 9.6). 2013 machte der Fortzug nach Drittstaaten weit über die Hälfte des Effekts der direkten Zuwanderung in Erwerbstätigkeit wieder zunichte. Dieses Bild zeigt sich auch für andere Zuwanderungsgruppen. So haben von allen seit 2005 in Deutschland studierenden Drittstaatenangehörigen bereits 56 Prozent das Land wieder verlassen (Stand 30. September 2013, Hanganu/Heß 2014). Auch hier liegt das Niveau der Fortzüge von Personen mit einem entsprechenden Aufenthaltstitel bei fast der Hälfte der Zuzüge. Zur Verringerung des Zuwanderungsbedarfs aus Drittstaaten würde demzufolge eine verstärkte Integration der zu Bildungszwecken Zugewanderten in die neue Heimat ebenso beitragen. Nach Schneider et al. (2011) hemmt gerade der berufliche Erfolg die Rückkehrneigung signifikant.

10 Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung schätzt das Erwerbspersonenpotenzial für das Jahr 2012 auf 45,1 Millionen Personen, darunter 41,6 Millionen Erwerbstätige, 2,3 Millionen Erwerbslose (nach ILO-Konzept) und 1,3 Millionen Personen in der Stillen Reserve (Fuchs et al. 2014). Nach unseren Projektionen würde das Erwerbspersonenpotenzial aus rein demographischen Gründen, das heißt ohne Wanderung und bei unveränderten Erwerbsquoten, zwischen 2012 und 2050 um 16,2 Millionen Arbeitskräfte sinken. Ungefähr um 2035 herum werden die geburtenstärksten Jahrgänge aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sein und der jährliche Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials schwächt sich geringfügig ab – auf deutlich niedrigerem Niveau als heute.

Die vorliegenden Wirtschaftsprognosen sprechen für einen auch in näherer Zukunft großen Bedarf an Arbeitskräften. Vor allem werden mehr hoch qualifizierte Arbeitskräfte benötigt. Zusätzlich tritt ein erheblicher Ersatzbedarf auf, weil viele Beschäftigte, insbesondere mit einer mittleren Qualifikation wie einer betrieblichen Lehre, in den kommenden beiden Jahrzehnten altersbedingt aus dem Erwerbsleben ausscheiden werden. Die Prognosen ergeben sogar eine betriebliche Überschussnachfrage nach Fachkräften mit einer beruflichen Ausbildung. Ein rückläufiges Erwerbspersonenpotenzial würde den Arbeitskräftebedarf restringieren, mit negativen Folgen für Wirtschaft, Gesellschaft und soziale Sicherungssysteme, wie sie in Kapitel 1.2 kurz beschrieben wurden. Die aktuellen Bedarfsprognosen reichen zwar nur bis zum Jahr 2030, es gibt jedoch keine Anzeichen für einen Bruch in den grundsätzlichen Trends. Verlässliche Quantifizierungen eines möglichen Rückgangs des Arbeitskräftebedarfs infolge des technischen Fortschritts, zum Beispiel durch Digitalisierung, liegen zurzeit noch nicht vor.

Längere Arbeitszeiten könnten ein in Stunden gerechnetes gesamtwirtschaftliches Arbeitsvolumen stabilisieren. Völlig aufhalten lässt sich damit ein Rückgang des potenziellen Arbeitsvolumens wohl nicht, denn dafür wäre eine Erhöhung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit erforderlich, die kaum zu realisieren sein dürfte: Wollte man nämlich die geringere Zahl an Erwerbspersonen durch eine längere Arbeitszeit kompensieren, müsste jede beschäftigte Person ca. 15 bis 20 Wochenstunden mehr arbeiten (also auch vollzeitbeschäftigte Frauen und Männer).

Da die Arbeitslosen und die Stille Reserve Teile des Erwerbspersonenpotenzials sind, stellt sich bei ihnen die Frage der Aktivierbarkeit etwas anders. Erfüllen sie angesichts steigender Job-Anforderungen die Voraussetzungen, die künftig an die Arbeitskräfte gestellt werden? Unsere Modellrechnungen unterscheiden diesbezüglich nicht. Vielleicht etwas optimistisch wird implizit davon ausgegangen, dass die strukturelle Arbeitslosigkeit weitgehend vernachlässigbar ist und Arbeitslose und Stille Reserve voll integriert sind.

Die Studie konzentrierte sich auf die Zuwanderung, berücksichtigte dabei aber explizit auch die Entwicklung der Erwerbsbeteiligung.[60] Höhere Erwerbsquoten von Frauen und Älteren wirken dem negativen Trend des Erwerbspersonenpotenzials allerdings nicht entscheidend entgegen. Bei einem unter normalen Umständen zu erwartenden Anstieg der Erwerbsquoten ergibt sich bis 2050 nur ein zusätzliches Potenzial von gut 1,1 Millionen Erwerbspersonen. Immerhin liegt dieser Entwicklung neben der „Rente mit 67“ auch eine recht hohe Frauenerwerbsquote zugrunde. Beispielsweise wird für die 30- bis 49-jährigen Frauen bis 2050 ein Anstieg der Quote auf gut 94 Prozent prognostiziert.

[60] Langfristig betrachtet müsste die Zahl der Geburten steigen – rein rechnerisch um 50 Prozent. Dieser Aspekt wurde in Kapitel 4 nur am Rande angesprochen, weil die auf den Arbeitsmarkt bezogene Wirkung sehr weit in der Zukunft liegt.

Mit weiteren Modellrechnungen wurden extreme, aber denkbare Szenarien gebildet: eine Angleichung der Erwerbsquoten von deutschen Frauen und Männern, enorm höhere Erwerbsquoten von Migrantinnen und eine „Rente mit 70“ (in allen Fällen erfolgt dies ab 2035, mit einer Übergangsphase zwischen 2030 und 2035). Selbst diese Ausreizung der Erwerbspotenziale kann den Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials nur zeitweilig aufhalten. Längerfristig setzt sich der demographische Trend durch: Die Bevölkerung im Erwerbsalter sinkt stärker als ihre Erwerbsbeteiligung überhaupt steigen kann. Das gesamte zusätzliche Potenzial, das aus dieser extremen Steigerung der Erwerbsquoten nach unseren Modellrechnungen resultiert, wird für das Jahr 2035 auf vier Millionen Erwerbspersonen geschätzt. Aufgrund der demographischen Entwicklung ist davon auszugehen, dass dieses Zusatzpotenzial 2050 nur noch 3,2 Millionen Personen umfasst.

Zuwanderung im „normalen“ Umfang (ca. 200.000 Nettozuzüge pro Jahr) bremst den negativen Trend des Erwerbspersonenpotenzials, stoppt ihn aber nicht. Erst bei einer Nettozuwanderung, die im langjährigen Mittel 533.000 Personen umfasst, würde das Erwerbspersonenpotenzial in etwa auf dem heutigen Stand bleiben – unter Berücksichtigung normal steigender Erwerbsquoten.

Diese Modellrechnung für ein konstantes Erwerbspersonenpotenzial wurde in drei Perioden eingeteilt: Zwischen 2015 und 2025 genügt ein jährlicher Nettozustrom von rund 450.000 Zuwanderern, von 2026 bis 2035 müssten es schon 600.000 sein und im anschließenden Zeitraum 2036 bis 2050 werden jedes Jahr 550.000 Nettozuzüge benötigt, um die Zielgröße zu erreichen. Wie zu erwarten war, ist der Zuwanderungsbedarf in dem Zeitraum am höchsten, in dem die geburtenstärksten Jahrgänge in Rente gehen.

Zusätzlich wurde geprüft, wie hoch diese Zahlen ausfallen, wenn die Erwerbsquoten in dem erwähnten extremen Maße steigen würden. Da die Zuwanderung die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter erhöht, wirkt sie wie ein Hebel auf die oben genannten Potenziale extremer Erwerbsquoten. Im Durchschnitt über den gesamten Zeitraum wäre für ein konstantes Erwerbspersonenpotenzial im Falle eines Szenarios mit extrem hohen Erwerbsquoten noch eine Nettowanderung von 346.000 pro Jahr erforderlich. Das wäre in etwa eine Größenordnung der Zuwanderung wie in den letzten Jahren. Eine Folge der sehr hohen Zuwanderungsströme wäre eine steigende Gesamtbevölkerung, was völlig im Gegensatz zu dem ansonsten zu erwartenden Trend steht. Darüber hinaus verbessern selbst diese hohen Zuzüge die Altersstruktur der Bevölkerung nur wenig. Beispielsweise muss man davon ausgehen, dass der Altenquotient trotzdem weiter steigt, wenn auch deutlich schwächer als bei niedriger Zuwanderung. Letztlich werden auch die Zuwanderer älter.

In einem eigenen Kapitel wurde kurz die Situation in den neuen Ländern gestreift, denn im Osten geht das Erwerbspersonenpotenzial deutlich stärker zurück als im Westen. Dies liegt zum einen an den demographischen Gegebenheiten, zum anderen an der Erwerbsbeteiligung von Frauen. Letztere liegt im Osten etwas über dem Westen, wodurch die mögliche Entlastung durch steigende Erwerbsquoten schwächer ausfällt. Gleichzeitig dürften die neuen Länder weniger von Zuzügen profitieren als die alten. Damit bahnt sich in Ostdeutschland eine besonders dramatische Entwicklung beim Erwerbspersonenpotenzial an. Selbst bei einem in Gesamtdeutschland konstanten Arbeitskräfteangebot geht das ostdeutsche Erwerbspersonenpotenzial zwischen 2012 und 2050 um 25 Prozent zurück. Lösen ließe sich dies nur durch eine deutlich andere Verteilung der nichtdeutschen Bevölkerung auf Ost und West, also entsprechende Zuzüge.

Der im Rahmen der Studie untersuchte erforderliche Umfang der Zuwanderung aus Nicht-EU-Staaten wurde unter Berücksichtigung der zu erwartenden Zuzüge aus EU-Staaten abgeleitet. Unseren Modellrechnungen zufolge wird der Wanderungssaldo mit Ländern der Europäischen Union von derzeit etwas unter 300.000 schon bald deutlich sinken. In Abhängigkeit von der wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung rechnen wir für den langjährigen Durchschnitt mit einer Nettozuwanderung aus EU-Staaten zwischen 42.000 und 70.000 pro Jahr. Das ökonometrische Modell

prognostiziert also für den Zeitraum 2015 bis 2050 im günstigsten Fall einen durchschnittlichen jährlichen Wanderungsüberschuss mit der EU von 70.000 Personen.
Die langfristigen Migrationspotenziale aus EU-Staaten werden demnach als gering eingeschätzt. Dafür gibt es zwei Hauptgründe: Erstens wird die Wirtschafts- und Finanzkrise irgendwann überwunden sein.
Zweitens dürfte auch die ungünstige demographische Entwicklung in den Hauptherkunftsländern auf Dauer hemmend wirken.
Für ein Erwerbspersonenpotenzial, das auf dem heutigen Niveau bleiben soll, müsste die Zuwanderung aus anderen Ländern (Drittstaaten) dementsprechend hoch ausfallen. Dieser theoretische Zuwanderungsbedarf aus Drittstaaten ist in unserem Modell die Differenz aus Gesamtzuwanderung und Zuwanderung aus EU-Ländern und hängt damit von den untersuchten Szenarien ab.

Je nachdem wie stark die Erwerbsquoten steigen und unter Berücksichtigung der EU-Zuwanderung müssten in den kommenden 36 Jahren im Durchschnitt jährlich zwischen 276.000 und 491.000 Menschen aus Drittstaaten einwandern, damit das Erwerbspersonenpotenzial konstant bleibt.

Diese Quantitäten sollte man mit den bisherigen Verhältnissen vergleichen: Im Jahr 2013 sind aus Drittstaaten netto rund 140.000 Personen nach Deutschland gezogen; im Durchschnitt der letzten zehn Jahre waren es weniger als 100.000.

11 Schlussfolgerungen

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) weist in seinem Jahresgutachten 2014 auf die Gefahren für das Wachstum und die Sozialversicherungssysteme hin, wenn das Erwerbspersonenpotenzial schrumpft (SVR 2014). Diese Studie bestätigt die allgemeine Einschätzung, dass das deutsche Erwerbspersonenpotenzial langfristig abnehmen wird. Angesichts der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und der denkbaren negativen Folgen eines sinkenden Arbeitskräfteangebots gibt es entsprechende politische Bestrebungen, die dem entgegen wirken sollen. So betont das IAB die Notwendigkeit, dass – neben der Mobilisierung inländischer Erwerbspotenziale – "insbesondere die Zuwanderung aus Drittstaaten ... höher ausfallen (müsste), wenn der Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials deutlich begrenzt werden soll" (Brücker et al. 2013: 4).

Betrachtet man aber die Stärke und die Geschwindigkeit des Trends, dürften „normale“ Maßnahmen wohl kaum mehr ausreichen. Um zu prüfen, was quantitativ möglich ist, wurden mit Modellrechnungen zentrale Parameter justiert. Untersucht wurden sowohl heimische Erwerbspotenziale als auch Zuwanderung. Ziel war es, die quantitativen Größenordnungen herauszuarbeiten, die für ein konstantes Erwerbspersonenpotenzial notwendig wären.

Nach den vorliegenden Ergebnissen kann das Sinken des Erwerbspersonenpotenzials mit heimischen Personalreserven allein zumindest längerfristig nicht mehr verhindert werden. Weder stark steigende Erwerbsquoten von Frauen noch ein höheres Renteneintrittsalter (modelliert wurden sowohl eine „Rente mit 67“ als auch eine „Rente mit 70“) können den Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials mehr als nur bremsen. Ebenso wenig reicht dafür eine Ausweitung der Jahresarbeitszeit. Alle diese denkbaren und teilweise zu erwartenden Änderungen verlieren demographisch bedingt an Wirkung, weil die Basis, die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, immer kleiner wird.

Als Politikoption bleibt an dieser Stelle die Zuwanderung. Sie wirkt via Bevölkerungszunahme wie ein Hebel, mit der höhere Erwerbsquoten quantitativ bedeutende Erwerbspotenziale ergeben.

Ein zentrales Anliegen unserer Studie war es deshalb, die Dimension der Zuwanderung herauszuarbeiten, die für ein langfristig konstantes Erwerbspersonenpotenzial notwendig wäre, denn rein rechnerisch könnte Zuwanderung das sinkende Erwerbspersonenpotenzial stabilisieren. Der hypothetische Zuwanderungsbedarf, der sich ergab, liegt allerdings weit über dem langjährigen durchschnittlichen Wanderungssaldo von rund 200.000 pro Jahr.

Trotz des gegenwärtig hohen Zustroms aus EU-Ländern dürfte nach unseren Ergebnissen künftig wieder mit deutlich niedrigeren Zuzügen aus der EU zu rechnen sein: Für den längerfristigen Durchschnitt prognostizieren wir jährlich zwischen 42.000 und 70.000 Nettozuzüge.

Bei der Interpretation dieser Prognose ist zu beachten, dass der Wanderungssaldo zwischen Deutschland und der EU in der Vergangenheit meist ausgeglichen war. Erst mit der EU-Osterweiterung und der Arbeitnehmerfreizügigkeit änderte sich das Bild. Die vorliegenden Forschungsergebnisse sprechen langfristig für eine Rückkehr zu „normalen“ Wanderungsströmen. Nachdem politisch eine gewisse Konvergenz der EU-Staaten gewünscht wird, dürften entsprechende Anstrengungen auch zu erwarten sein. Neben der wirtschaftlichen Lage in den potenziellen Herkunftsländern, die sich irgendwann wieder bessern wird, ist insbesondere die Demographie in diesen Ländern zu beachten. In vielen EU-Ländern liegen ähnlich kritische, das Migrationspotenzial hemmende demographische Verhältnisse vor wie in Deutschland.

Aus den vorliegenden Modellrechnungen leitet sich ein durchschnittlicher „Zuwanderungsbedarf“ aus Drittstaaten ab, der sich über ein Spektrum von 276.000 bis 491.000 Personen jährlich erstreckt – also weitaus mehr, als in den vergangenen 15 Jahren tatsächlich aus Drittstaaten zugezogen sind.

Will man den Arbeitskräftebedarf dauerhaft mithilfe von Zuwanderung decken, bräuchte man offensichtlich auch eine hohe Migration aus Nicht-EU-Staaten. Auf dem Hintergrund der vorliegenden Ergebnisse, trotz aller Relativierungen und der notwendigen Vorsicht bei einer auf so lange Frist angelegten Prognose lassen sich einige Schlussfolgerungen für eine auf die Förderung von Zuwanderung angelegte Einwanderungspolitik ableiten.

Zunächst gilt es rechtliche Hemmnisse abzubauen, die gerade für Arbeitnehmer aus Drittstaaten existieren. Dabei bleibt die Frage, ob gerade für die arbeitsmarktorientierte Zuwanderung aus Drittstaaten das Zuwanderungsregime grundsätzlich geändert werden sollte, an dieser Stelle außen vor (etwa Einführung eines Punktesystems).

Allgemein sollte sich die Zuwanderungspolitik nicht nur auf die Gewinnung hoch qualifizierter Migranten konzentrieren. Angesichts der Entwicklung auf der Nachfrageseite in Deutschland, mit Tendenzen zu Mangelerscheinungen in der mittleren Qualifikationsebene, müssten insbesondere Personen mit einer mittleren Qualifikation in den Fokus rücken. Für sie wäre zum Beispiel eine Anpassung der BLUE-Card-Richtlinie erforderlich. Auch die erleichterte Anerkennung von Berufsabschlüssen wäre für diese Gruppe besonders wichtig.

Daneben ergibt sich durch die konsequente Erweiterung des Adressatenkreises ein potenzielles Reservoir an künftigen Fachkräften. Mit der Verbesserung der Möglichkeiten einer Arbeitsmarktintegration ausländischer Absolventen deutscher Hochschulen wurde ein erster Schritt getan. Gerade die frühzeitige Bindung der künftigen Fachkräfte an die deutsche Wirtschaft (zum Beispiel durch Praktika) sowie ein Abbau von Sprachbarrieren sollten zu einer noch höheren Bleibequote führen.

Neben dem reinen Zuwanderungsbedarf sind also erhebliche Anstrengungen in Bezug auf die Qualifikation der Migranten zu leisten. Es ist eine Illusion anzunehmen, der benötigte Zuzug könne nur durch qualifizierte Fachkräfte realisiert werden. Interessant wäre in diesem Zusammenhang deshalb, über eine weitere Öffnung des Ausbildungssystems für Jugendliche aus Drittstaaten nachzudenken, insbesondere mit einem Bleiberecht nach Abschluss der Ausbildung. Nicht vergessen werden darf dabei zudem, dass – wie am Arbeitsmarkt auch – die (langfristigen) finanziellen Anreize eine entscheidende Rolle für eine Ausbildungsentscheidung spielen.

Als konkrete Maßnahme der Politik ist eine verstärkte Förderung des deutschen Sprachunterrichts im Ausland denkbar, da die Sprachkompetenz eine zentrale Rolle nicht nur, aber gerade im Erwerbsleben spielt. In Bezug auf die Zuwanderung aus Drittstaaten ergeben sich daraus erste Denkanstöße. Denn letztendlich fungiert eine erworbene Fremdsprache oftmals als Türöffner für eine Zuwanderungsentscheidung in eine bestimmte Zielregion. Mit den Goethe-Instituten steht Deutschland hier ein geeignetes Instrumentarium in den Drittstaaten bereits zur Verfügung.

Des Weiteren ergibt sich in Bezug auf den vergleichsweise hohen Anteil von Asylsuchenden an der Drittstaatenzuwanderung, nicht zuletzt durch die letzten Änderungen im Asyl- und Arbeitsrecht, ein verbesserter Arbeitsmarktzugang für diese noch nicht im Fokus stehende Gruppe. Für Asylbewerber beträgt die Wartefrist (analog zur Gruppe der Geduldeten) für eine Arbeitserlaubnis nun nur noch drei Monate; auch die Residenzpflicht ist abgeschafft.

Ein Ansatzpunkt für eine aktive Zuwanderungspolitik könnte damit sein, dass durch entsprechende Integrationsbemühungen die Zahl der Fortzüge gesenkt wird, denn in der letzten Dekade haben jedes Jahr mehr als 300.000 Migranten Deutschland verlassen.

Die Forschungsergebnisse zur Mobilität belegen, wie wichtig die Förderung derjenigen Menschen ist, die bereits im Land leben. Denn viele oft gut qualifizierte Migranten verlassen Deutschland nach einem vorübergehenden Aufenthalt, zum Beispiel zu Bildungszwecken.

Genauso spielt aber auch die Offenheit der Gesellschaft für Migranten eine wichtige Rolle. Dabei zeigt sich, dass eine nachhaltige Einwanderungsstrategie in einer vernetzten Ökonomie eben nicht als Einbahnstraße konzipiert werden kann. „Vielmehr sollte es gelingen, die Diffusionsfähigkeit der Ökonomie in beide Richtungen zu befördern – sowohl vom Ausland […] aber eben auch umgekehrt“

(Kubis/Schneider 2014). Im Zuge einer fortschreitenden Exportabhängigkeit sollte sich der Fokus der Einwanderungsstrategie nicht nur auf den Zuzug nach Deutschland konzentrieren. Er sollte gleichzeitig dazu anregen, dass Deutsche verstärkt Erfahrungen im Ausland sammeln, um damit als Werbebotschafter für das Land und künftiger Netzwerkpartner die Zuwanderung nach Deutschland positiv zu beeinflussen.

Ob all diese Neuregelungen ausreichen, das Erwerbspersonenpotenzial langfristig konstant zu halten, darf zwar bezweifelt werden, schon weil Zuwanderung in der hier diskutierten Höhe aus heutiger Sicht kaum vorstellbar und wohl auch nicht vermittelbar ist. An dieser Stelle können die gesellschaftlichen Folgen einer solch hohen Zuwanderung nicht ausführlich diskutiert werden – einige ergeben sich jedoch aus unseren Projektionen und Modellrechnungen: Die Bevölkerung würde bei der extrem hohen Zuwanderung insgesamt steigen, während die Alterung damit nicht aufgehalten werden kann. Längere Wochen- und Lebensarbeitszeiten sind sicher keine von der Mehrheit der Bevölkerung gewünschten Perspektiven.

Eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen und insbesondere Migrantinnen erfordert beträchtliche Anstrengungen hinsichtlich Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie die teilweise bereits angesprochenen integrationsfördernden Maßnahmen. Auch die Zusammensetzung des Erwerbspersonenpotenzials ändert sich. Der Anteil Älterer wird mit hoher Wahrscheinlichkeit steigen. Die Unternehmen müssen sich auf einen deutlich höheren Ausländeranteil an ihren Beschäftigten einstellen, denn schon bei einer deutlich geringeren Zuwanderung als der hier untersuchten wird der Anteil von Migranten wahrscheinlich zunehmen, und zwar auch aus Ländern mit einem anderen kulturellen und sprachlichen Hintergrund.

Im Wesentlichen wird es wohl künftig darum gehen, den Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials zu bremsen, weil ein langsameres Sinken wohl leichter bewältigt werden kann. Abschließend sei das Positive hervorgehoben, denn einige angesprochene Ansätze sind durchaus erwünscht: Sie bedeuten mehr Wertschätzung für ältere Arbeitskräfte, Chancengleichheit, Vereinbarkeit von Beruf und Familie, bessere Integration von Migranten und eine internationalere Aufstellung des Standorts Deutschland.

Literaturverzeichnis

- Baldwin, R. E. (1994). Towards an Integrated Europe. Center for Economic Policy Research. London.
- Bertoli, S., Brücker, H., Fernández-Huertas Moraga, J. (2013). The European crisis and migration to Germany. Expectations and the diversion of migration flows. IZA Diskussionspapier 7170, Bonn.
- Bodvarsson O. B., van den Bergh, H. (2013). Immigration and Economic Growth: More Fundamental Issues. In: Bodvarsson, O. B., van den Bergh, H. (eds.). The Economics of Immigration. Theory and Policy. 2nd ed., Springer, Heidelberg. 249–283.
- Böhm. K., Drasch, K., Götz, S., Pausch, S. (2011). Potenziale für den Arbeitsmarkt. Frauen zwischen Beruf und Familie. IAB-Kurzbericht 23, Nürnberg.
- Börsch-Supan, A., Wilke, C. B. (2009). Zur mittel- und langfristigen Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Deutschland. Zeitschrift für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 42. 29–48.
- Bomsdorf E., Winkelhausen, J. (2014). Bevölkerungsvorausberechnung für Deutschland bis 2060: Der demographische Wandel bleibt ungebrochen – trotz höherer Zuwanderung. ifo Schnelldienst, 67 (22). 15–34.
- Brenke, K. (2010). Fachkräftemangel kurzfristig noch nicht in Sicht. DIW-Wochenbericht 77 (46). 2–16.
- Brücker, H. (2013). Auswirkungen der Einwanderung auf Arbeitsmarkt und Sozialstaat: Neue Erkenntnisse und Schlussfolgerungen für die Einwanderungspolitik. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Gütersloh.
- Brücker, H., Brunow, S., Fuchs, J., Kubis, A., Mendolicchio, C., Weber, E. (2013). Fachkräftebedarf in Deutschland. Zur kurz- und langfristigen Entwicklung von Fachkräfteangebot und -nachfrage, Arbeitslosigkeit und Zuwanderung. IAB-Stellungnahme 1/2013, Nürnberg.
- Brücker, H., Christoph, B., Dietz, M., Fuchs, J., Fuchs, S., Haas, A., Hummel, M., Jahn, D., Kleinert, C., Kruppe, T., Kubis, A., Leber, U., Müller, A., Osiander, C., Schmierer, H. J., Söhnlein, D., Spitznagel, E., Stabler, J., Stegmaier, J., Walwei, U., Wanger, S., Wapler, R., Weber, B., Weber, E., Zika, G. (2012). Fachkräftebedarf: Analyse und Handlungsstrategien. In: Brücker, H., Klinger, S., Möller, J., Walwei, U. (Hrsg.). Handbuch Arbeitsmarkt 2013. Analysen, Daten, Fakten, IAB-Bibliothek 334, Bielefeld. 205–290.
- Brücker, H., Siliverstovs, B. (2006). On the estimation and forecasting of international migration – how relevant is heterogeneity across countries? Empirical Economics 31 (3). 735–754.
- Brücker, H., Tucci, I., Bartsch, S., Kroh, M., Trübswetter, P., Schupp, J. (2014). Neue Muster der Migration. DIW Wochenbericht Nr. 43, 2014, Berlin.
- Bundesagentur für Arbeit (2011). Perspektive 2025: Fachkräfte für Deutschland. Nürnberg.
- Bundesministerium des Innern (2015). Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung (Migrationsbericht 2013). Berlin.
- Bundesministerium des Innern (2014). Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung (Migrationsbericht 2012). Berlin.
- Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (2011). Demografiebericht. Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes. www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2011/demografiebericht.pdf?__blob=publicationFile.

- Deutsche Bundesbank (2012). Potenzialwachstum der deutschen Wirtschaft – Mittelfristige Perspektiven vor dem Hintergrund demographischer Belastungen. Monatsbericht 64 (4). 13–28.
- Dietz, M. (2014). Beschäftigung in Deutschland: Ältere holen auf. IAB-Forum. 1. 4–11.
- Dietz, M., Walwei, U. (2011). Germany – No Country for Old Workers? Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 44 (4). 363–376.
- Eichhorst, W., Kendzia, M. J., Peichl, A., Pestel, N., Siegloch, S., Tobsch, V. (2011). Aktivierung von Fachkräftepotenzialen: Frauen und Mütter. IZA Research Report 39, Bonn.
- Eisenmenger, M., Emmerling, D. (2011). Amtliche Sterbetafeln und Entwicklung der Sterblichkeit. Wirtschaft und Statistik, März. 219–238.
- EU-Commission (2012). The 2012 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010–2060). European Economy 2/2012.
- Fuchs, J. (2009). Demografische Effekte auf das künftige Arbeitsangebot in Deutschland – eine Dekompositionsanalyse. Schmollers Jahrbuch, 129 (4). 571–595.
- Fuchs, J. (2002). Erwerbspersonenpotenzial und Stille Reserve – Konzeption und Berechnungsweise. In: Kleinheinz, G. (Hrsg.). IAB-Kompendium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 250, Nürnberg. 79–94.
- Fuchs, J., Dörfler, K. (2005). Projektion des Erwerbspersonenpotenzials bis 2050. Annahmen und Datengrundlage. IAB-Forschungsbericht 25, Nürnberg.
- Fuchs, J., Hummel, M., Hutter, C., Klinger, S., Wanger, S., Weber, S., Weigand, R., Zika, G. (2014). Arbeitsmarkt 2014: Zwischen Bestmarken und Herausforderungen. IAB-Kurzbericht 4, Nürnberg.
- Fuchs, J., Söhnlein, D. (2013). Projektion der Erwerbsbevölkerung bis zum Jahr 2060. IAB-Forschungsbericht 10, Nürnberg.
- Fuchs, J., Söhnlein, D. (2006). Effekte alternativer Annahmen auf die prognostizierte Erwerbsbevölkerung, IAB-Discussion Paper 19, Nürnberg.
- Fuchs, J., Söhnlein, D. (2005). Vorausschätzung der Erwerbsbevölkerung bis 2050. IAB-Forschungsbericht 16, Nürnberg.
- Fuchs, J., Söhnlein, D., Weber, B. (2011). Projektion des Arbeitskräfteangebots bis 2050. Rückgang und Alterung sind nicht mehr aufzuhalten. IAB-Kurzbericht 16, Nürnberg.
- Gathmann, C., Keller, N., Monscheuer, O., Straubhaar, T., Schäfer, H., Zimmermann K. F., Brücker, H. (2014). Zuwanderung nach Deutschland – Problem und Chance für den Arbeitsmarkt. Wirtschaftsdienst 94 (3). 159–179.
- Gräf, B. (2003). Deutsches Wachstumspotenzial: Vor demografischer Herausforderung. Deutsche Bank Research, Nr. 277, Frankfurt am Main.
- Hanganu, E., Heß, B. (2014). Beschäftigung ausländischer Absolventen deutscher Hochschulen. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Forschungsbericht 23, Nürnberg.
- Hanganu, E., Humpert, S., Kohls, M. (2014). Zuwanderung aus den neuen EU-Mitgliedstaaten Bulgarien und Rumänien. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Forschungsbericht 24, Nürnberg.
- Harris, J. R., Todaro, M. P. (1970). Migration, Unemployment: A Two-Sector Analysis. American Economic Review 69 (1). 126–142.
- Hartmann, M., Riede, T. (2005). Erwerbslosigkeit nach dem Labour-Force-Konzept – Arbeitslosigkeit nach dem Sozialgesetzbuch: Gemeinsamkeiten und Unterschiede. Wirtschaft und Statistik 4. 303–310.

- Hofmann, H., Meier, V. (2001). Beschäftigungseffekte und demographische Entwicklung. Literaturstudie. Im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. Endbericht. Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München.
- Holst, E., Schupp, J. (2000). Stille Reserve wichtig für die Arbeitsmarktflexibilität in Deutschland. In: DIW-Wochenbericht 29/2000. 457–465.
- Institut der Deutschen Wirtschaft (Hrsg.) (2014). Kein Abschluss, kein Anschluss. idw, 40 Jg., Ausgabe 48, 27.11.2014, Köln. 1–2.
- Kohls, M. (2012). Demographie von Migranten in Deutschland. Frankfurt/Main (=Challenges in Public Health, Bd. 63).
- Kohls, M. (2008). Healthy-Migrant-Effect, Erfassungsfehler und andere Schwierigkeiten bei der Analyse der Mortalität von Migranten. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Working Paper 15, Nürnberg.
- Kolodziej, D. (2012). Fachkräftemangel in Deutschland. Statistiken, Studien und Strategien. Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, Infobrief WD 6 – 3010–189.
- Kubis, A. (2010). Regionale Migration in Abhängigkeit von Humankapital und sektoraler Struktur. IWH-Sonderheft 2/2010. Halle/Saale.
- Kubis, A., Schneider, L. (2014). Einwanderungsstrategie für Thüringen. Thüringer Memos 03, Erfurt.
- Kubis, A., Schneider, L. (2012). Human capital mobility and convergence. A spatial dynamic panel model of the German regions. IAB Discussion Paper 23, Nürnberg.
- Kubis, A., Schneider, L. (2010). Einwanderung nach Ostdeutschland: Neue Chance 2011. Wirtschaft im Wandel 16 (4). 198–204.
- Kubis, A., Schneider, L. (2009). Von der politischen zur demographischen Transformation: Ostdeutschland am Scheideweg. In: Jaenichen, S. et. al. (Hrsg.). Empirische und theoretische Analysen aktueller wirtschafts- und finanzpolitischer Fragestellungen, Ilmenau. 9–32.
- Layard, P. R. G., Blanchard, O. J., Dornbusch, R., Krugman, P. R. (1992). East-West Migration: the Alternatives. Cambridge.
- Ludwig, U., Schneider, L., Kubis, A. (2011). Aktuelle Trends: Wirtschaftswachstum beeinflusst Wanderungssaldo zwischen Ost- und Westdeutschland. Wirtschaft im Wandel 17 (1). 4.
- Maier, T., Zika, G., Wolter, M. I., Kalinowski, M., Helmrich, R. (2014). Engpässe im mittleren Qualifikationsbereich trotz erhöhter Zuwanderung. Aktuelle Ergebnisse der BIBB-IAB-Qualifikations- und Berufsfeldprojektionen bis zum Jahr 2030 unter Berücksichtigung von Lohnentwicklungen und beruflicher Flexibilität. BIBB-Report 23), Bonn. www.QuBe-projekt.de.
- McKinsey Deutschland (2011). Wettbewerbsfaktor Fachkräfte. Strategien für Deutschlands Unternehmen. Berlin. www.mckinsey.de/sites/mck_files/files/fachkraefte.pdf (Zugriff 19. November 2014).
- OECD (2013). Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte: Deutschland (German version), OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/9789264191747-de.
- Pötzsch, O. (2012). Geburten in Deutschland. Ausgabe 2012. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Wiesbaden. www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/Bevoelkerungsbewegung/BroschuereGeburtenDeutschland0120007129004.pdf?__blob=publicationFile.

- Prognos (2012). Arbeitslandschaft 2035. Studie im Auftrag der vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V., Prognos AG Basel. www.prognos.com/uploads/tx_atwpubdb/121218_Prognos_Studie_vbw_Arbeitslandschaft_2035.pdf (Zugriff 19. November 2014).
- Rengers, M. (2012). Ungenutztes Arbeitskräftepotenzial in der Stillen Reserve. Ergebnisse für das Jahr 2010, Wirtschaft und Statistik, April. 299–319.
- Schneider, L., Kubis, A., Wiest, D. (2011). Selektivität, soziale Bindung und räumliche Mobilität – Eine Analyse der Rückkehrpräferenz nach Ostdeutschland. Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie 55 (3). 121–140.
- Sjaastad, L. A. (1962). The Costs and Returns of Human Migration. The Journal of Political Economy 70 (5). 80–93.
- StBA/Statistisches Bundesamt (2015). Bevölkerung Deutschlands im Jahr 2014 erneut angestiegen. Pressemitteilung vom 21. Januar 2015, 24/15.
- StBA/Statistisches Bundesamt (2014a). Erstmals 43 Millionen Erwerbstätige im Oktober 2014. Pressemitteilung vom 27. November 2014, 420/14.
- StBA/Statistisches Bundesamt (2014b). 2012 war die Hälfte der 60- bis 64-Jährigen am Arbeits-markt aktiv. Pressemitteilung vom 21. Februar 2014, 60/14.
- StBA/Statistisches Bundesamt (2009). Bevölkerung Deutschlands bis 2060. Ergebnisse der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigation/Statistiken/Bevoelkerung/VorausberechnungBevoelkerung/VorausberechnungBevoelkerung.psml.
- SVR/Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2014). Mehr vertrauen in Marktprozesse, Jahresgutachten 2014/15, Wiesbaden. www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de.
- SVR/Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011). Herausforderungen des demografischen Wandels. Expertise im Auftrag der Bundesregierung. Expertise, Mai 2011. www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de.
- Thon, M., Bach, H.-U. (1998). Die Schätzung von Potential-Erwerbsquoten, Stiller Reserve und Erwerbspersonenpotential für die alten Bundesländer 1970 bis 1995. IAB-Werkstattbericht, Nr. 8/4.8.1998, Nürnberg.
- Udke, G. (2008). Dableiben Weggehen Wiederkommen: Abwanderung aus Ostdeutschland – 1945 bis heute – Motive, Hintergründe, Folgen, Auswege. Mering.
- VBW/Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. (2014). vbw Studie: Bayerische Wirtschaft wächst bis 2040 überdurchschnittlich / Brossardt B. „Nur mit richtigen Weichenstellungen auch künftig erfolgreich“. Pressemitteilung des VBW vom 17. Juni 2014.
- Walwei, U. (2001). Arbeitsmarktbedingte Zuwanderung und bedenkenswerte Alternativen – Strategien zur Erschließung von Personalreserven. IAB-Werkstattbericht Nr. 4/21. März 2001, Nürnberg.
- Wanger, S. (2011). Ungenutzte Potenziale in der Teilzeit. Viele Frauen würden gerne länger arbeiten. IAB-Kurzbericht 9.
- Wanger, S., Weber, B., Fuchs, J. (2013). Kann ein Anstieg der Arbeitszeit den Rückgang des Arbeitskräfteangebots kompensieren? In: Göke, M., Heupel, T. (Hrsg.) Wirtschaftliche Implikationen des demografischen Wandels. (FOM Edition), Wiesbaden. 335–348.
- Weber, B., Weber, E. (2013). Qualifikation und Arbeitsmarkt: Bildung ist der beste Schutz vor Arbeitslosigkeit. IAB-Kurzbericht 4, Nürnberg.
- Zimmermann, K. F. (2014). Freiheit und Bedrängnis: Zuwanderung am Arbeitsmarkt. IZA Standpunkte 66, Bonn.

Daten (Internetzugriff)

- Eurostat. Erwerbsquoten nach Geschlecht, Alter und Staatsangehörigkeit, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/print.do?print=true# (Zugriff 4. Dezember 2014).
- StBA/Statistisches Bundesamt. Bevölkerungsstatistische Daten, Wanderungsstatistik, Arbeitsmarktdaten des Mikrozensus: Sonderauswertungen bzw. www.destatis.de bzw. Scientific Use File (Mikrozensus) des IAB.
- Eurostat (2013). EUROPOP2013 – Population projections at national level. Various scenarios.
- Wittgenstein Centre for Demography and Global Human Capital (2014). Wittgenstein Centre Data Explorer Version 1.1. Available at: www.wittgensteincentre.org/dataexplorer.

12 Executive Summary

Labor supply is one of the determinants of growth potential. A decline in the potential labor force could lead to economic stagnation. For this reason, the German Council of Economic Experts, the Deutsche Bundesbank and other institutions have pointed to the risks posed by a shrinking potential labor force to growth and social-security systems.

In fact, current economic forecasts indicate that labor needs will remain high even in the relatively near future. An increased demand for university graduates is projected. In addition, the replacement requirement for skilled workers with professional training is particularly high. By 2030, more than half of these individuals will have retired from working life, and – as forecasts indicate that enterprises' demand for workers with these qualifications will not significantly decrease in the future – they will have to be replaced by younger cohorts of workers.

With a declining pool of potential employees, it is possible that not all available jobs will be able to be filled. As a consequence, fewer employees would be required to shoulder future burdens, with rising contributions for pensions and health care to be expected, among other outcomes.

Alongside the mobilization of domestic potential, strategies for a sustainable increase in the potential labor force aim particularly at the targeted recruitment of qualified skilled workers from abroad. In a statement on this issue, the Institute for Employment Research (IAB) stresses that immigration from third countries should be higher if the decline in the potential labor force is to be significantly curtailed. For this reason, the current study uses a hypothetical scenario to examine the need within Germany for immigration from non-EU countries (third countries). This need is defined as the quantity required to hold the number of potential workers at the current level of about 45 million people, taking into consideration higher labor-force participation rates among women and older people. To maintain this constant level, a certain amount of net immigration from abroad is necessary. As a first step, the future net influx from EU countries is estimated on the basis of an econometric model of EU internal mobility. The need for immigration from third countries is subsequently derived from the difference between total immigration and immigration from EU countries.

Potential labor force is a comprehensive measure of the economic input factor of labor, measured on a per-head basis. It includes the currently employed, the unemployed and the so-called hidden labor force (e.g. discouraged workers). For its forecasts of potential labor force, this study projects future population figures and labor-force participation rates by age and gender, also distinguishing between native Germans and the foreign-born. In addition, it develops several scenarios based on different projections of population and labor-force participation rates. One scenario, in which participation rates are held constant at today's level and immigration is not considered, clearly shows the strength of the demographic impact. In this (unrealistic) case, the potential labor force would fall below 29 million people by 2050.

A labor-force participation rate that rises by only an ordinary amount can offset this trend to only a small degree (adding about 1.1 million people by 2050). This "ordinary" amount takes into account the trend toward rising labor-force participation rates among women, and the so-called retirement-at-67 plan. Under realistic conditions, domestic labor potential thus does not contribute greatly to slowing the decline in the potential labor force.

Even extreme assumptions regarding the labor-force participation of women (notably the equalization of participation rates between men and women) and older people ("retirement at 70") can only temporarily and incompletely compensate for the demographic impact on the potential labor force. In particular, the effect of these assumptions also diminishes due to demographic factors, as the number of working-age people declines more strongly than participation rates can rise. For example, a "retirement at 70" policy in 2035 would result in an additional potential of about 3 million employed

persons; in the year 2050, according to our model's calculations, this would contribute only 2.5 million people.

This modelling of the potential labor force assumes that the unemployed and the hidden labor force can, in fact, be activated. In this respect, the estimates are to some extent based on optimistic assumptions.

From a purely mathematical point of view, immigration could be swiftly in a position to fill gaps in the potential labor force. In a first step, we estimated the total magnitude of immigration that would be necessary to hold the potential labor force at a constant level. To this end, we developed two scenarios: in the first, we assumed that labor-force participation rates would raise at an ordinary pace, and for the second, we used the extreme assumptions regarding labor- force participation rates.

Due to the current age structure of the population, the potential labor force is not declining at a steady rate. For a model that has an approximately constant annual potential as its goal, this means that the simulated net migration also varies. For simplicity's sake, the immigration flows included in the model were therefore divided into three phases. Annual immigration is then assumed to stay at a constant level within each phase. As might have been expected, the need for immigration is highest once the baby boomers go into retirement.

Across the entire period, these labor-force-participation assumptions produce average annual net "immigration figures ranging between 346,000 (in the case of extreme increases in labor-force participation rates) and 533,000 (under realistically increasing labor-force participation rates). In other words, net immigration from all countries would have to reach this level every year in order to attain the intended objective.

The development of the potential labor force in the federal states belonging respectively to the former East and West Germany was also addressed in passing. Since the expected decline in potential workers will be considerably stronger in the countries of the former East, our model's results show that relatively speaking, far more migrants will need to move to the East than to the West.

To pursue the research question further, the magnitude of immigration required from non-EU countries can be derived from a consideration of the expected influx from EU states. Estimates for the European Union were based on the following background: Currently, Germany's annual migration balance with EU countries is a net positive of nearly 300,000 people. In contrast, the balance from 1970 to 2009 was approximately equal, and often even negative. The level of influx rose sharply only with the EU enlargement phases and the related free movement of workers.

In addition, the economic and financial crisis certainly made a significant contribution. This effect is expected to subside. Moreover, some convergence among EU countries is politically desired; thus, efforts to this end can be expected. Finally, the demographic situation in many EU countries should have an inhibitory effect on the potential for migration. Therefore, we estimate the long-term migration potential from EU countries to be low.

Our forecasts, based on an econometric model, show that immigration from EU states will decline even in the relatively near future. The net influx over the entire 2015–2050 period ranges from an average of 42,000 people to 70,000 people per year; in other words, in the best case, the model predicts 70,000 people moving from EU countries to Germany every year. In the worst case, it would be only 42,000 per year. The reality will depend in large part on the course of economic and demographic development.

The need for immigration from third countries is deemed to be the difference between total required immigration and the immigration from EU countries; this means that in the next 36 years, an annual average of between 276,000 and 491,000 people must arrive from third countries if the potential labor force is to be held at a constant level. This does not mean that exactly this number of people would have to immigrate every year. If more came in one year, then fewer immigrants would be required in later years to reach the average target.

These quantities should be compared with previous figures. In 2013, the net number of people from third countries moving to Germany was slightly under 140,000; the annual average over the last 10 years was less than 100,000.

A starting point for an active immigration policy could be to employ appropriate integration efforts to reduce the number of departures, as more than 300,000 migrants from third countries left Germany in every year of the last decade. All else being equal, higher overall net immigration figures would be easier to achieve with fewer departures than though the difficult promotion of immigration.

In addition to the basic need for immigration, significant efforts in relation to migrants' qualifications are necessary. It is an illusion that the necessary influx can be realized solely through already qualified skilled workers. The immigration figures cited above are not based on workers, but on total migration flows. This also includes children, youth and retirees, qualified and less-qualified people, and so on. And it is at least an open question as to whether only the "best" are coming to Germany. In this context, it would therefore be interesting to consider a further opening of the vocational training system to youth from third countries, especially with an associated right to remain in the country after completion of the training. It should not be forgotten that just as in the labor market, long-term financial incentives play a critical role in training decisions.

Given the magnitude of the decline, the existing domestic labor reserves and the estimated immigration inflows, Germany must adjust to a declining potential labor force. However, a combination of higher labor-force participation rates, longer working hours, longer working lives and more immigration would help slow the decline in the potential workforce, and thus enable it to be more easily managed.

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh

Dr. Matthias Mayer
Project Manager
Programm Integration und Bildung
Telefon +49 5241 81-81564
Fax +49 5241 81-81999
matthias.mayer@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de

BertelsmannStiftung