

Dr. Gert Hullen
Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB)

Entwicklungen der Bevölkerung, des Arbeitsmarkts, der Migration und Integration in europäischen Regionen

ARENA-Konferenz, 5.-6. Oktober 2001, Tübingen

Die Bevölkerung Deutschlands und Europas "altert", das heißt, der Anteil der Jüngeren nimmt ab, der Anteil der Älteren nimmt zu. Diese Entwicklung wird fortschreiten. Es wird angenommen, dass die Europas Bevölkerung von zur Zeit rund 700 Millionen bis 2050 auf unter 600 Millionen sinkt, wobei der Anteil der bis 19-Jährigen von etwa einem Viertel auf ein Fünftel fällt, während der Anteil der 60-Jährigen und Älteren von einem Fünftel auf über ein Drittel steigt. Die dazwischenliegende Generation der 20- bis 59-Jährigen, die heute rund 55 Prozent der europäischen Bevölkerung ausmacht, wird auf unter 45 Prozent abnehmen. Die zwischenzeitlichen Schwankungen (Abb. 1) sind das sich abschwächende "Echo" der Bevölkerungszunahme in den 60er Jahren des letzten Jahrhunderts.¹ Aus der Veränderung der Bevölkerungsstruktur ergeben sich gravierende Probleme für den Erhalt der Produktion und Dienstleistungen, wobei Ungleichzeitigkeiten der demographischen Entwicklung regionale Disparitäten noch verschärfen können. Dies soll im folgenden erläutert werden, und als ein Weg, die demographische Entwicklung zu steuern, wird die Migration hervorgehoben, zwangsläufig nicht ohne auf die Integration einzugehen.

Bevölkerungsentwicklung

Zunächst zu den Ursachen der Alterung. Die durchschnittliche Kinderzahl pro Frau liegt in Deutschland wie in Westeuropa seit Jahrzehnten unter dem Reproduktionsniveau (zum Erhalt der Bevölkerungsgröße wäre eine Geburtenrate von 2,1 nötig). Für 2000 wurde errechnet: Deutschland 1,37, Italien 1,25, Spanien 1,22, Schweden 1,54, Großbritannien 1,64.² Der Länder-Vergleich (Abb. 2; ausgewählt wurden die Länder mit Regionen, die dem ARENA-Netzwerk angehören) legt nahe, dass eine hohe Erwerbsbeteiligung der Frauen nicht unbedingt mit einer niedrigen Geburtenhäufigkeit einhergeht. Der Rückgang ist vielmehr dort am stärksten, wo es wegen mangelnder familiärer und staatlicher Hilfen zur Vereinbarung von Familie und Beruf für die Frauen am schwersten ist, einen modernen Lebensstil zu führen. Es gibt wohl auch keine eindeutig negative Korrelation zwischen Bildung der Frauen und Geburtenhäufigkeit. Sicherlich werden Familienbildungen durch längere Bildungszeiten aufgeschoben und dies ist im allgemeinen mit einem Rückgang von Geburten verbunden. Gegenläufig wirken verbesserte Einkommenschancen durch höhere Bildung und Erwerbstätigkeit, damit bessere Ressourcen zur Familienbildung.

Gleichzeitig ist die Lebenserwartung gestiegen und wird wohl auch weiter steigen. Die höchsten Zuwächse der "weiteren Lebenserwartung" haben übrigens die Kohorten im Rentenalter. In Modellrechnungen wird davon ausgegangen, dass die Lebenserwartung der Männer in Deutschland bis 2020 75,7 Jahre erreicht, die der Frauen 81,9 Jahre (Italien 78,3/84,7, Spanien 76/83,7, Schweden 79,6/84,2, Großbritannien 77,8/82,5 Jahre).³

Die dritte Komponente der Bevölkerungsentwicklung ist die Migration. Der Migrationssaldo ist für Deutschland seit Jahrzehnten positiv, abgesehen von den Jahren 1967, 1970, 1975, 1976 sowie 1982 bis 1984. Anfang der 90er Jahre gab es eine besonders hohe Zuwanderung. Betrachtet man die Zuwanderung nach Europa, so fällt auf, dass auch frühere Auswanderungsländer inzwischen positive Salden von bis zu 50 000 Personen jährlich zählen, übertroffen freilich von den klassischen Industrienationen (Abb. 3).

Arbeitsmarktentwicklung

¹ Beer, Joop de; Wissen, Leo van (Hrsg.): Europe: One Continent, Different Worlds. Population Scenarios for the 21st Century. Dordrecht (Kluwer) 1999: 170ff.

² Eurostat, 2001: Erste Ergebnisse der Erhebung von Bevölkerungsdaten für 2000 in Europa. Luxemburg

³ Eurostat, 1999: Bevölkerungsstatistik - Daten 1960-1999. Luxemburg

Unter den vielerlei negativen Folgen der demographischen Alterung werden der Rückgang des Arbeitskräfteangebots, der das Wirtschaftswachstum beeinträchtigen wird, der Rückgang der Kapitalrendite und damit der Realkapitalbildung sowie ein Rückgang der Investitionsrate "als Folge einer höheren Risikoaversion alternder Gesellschaften" genannt.⁴ Beschränken wir uns auf die direkten Folgen für den Arbeitsmarkt:

In der Europäischen Union (15 Länder) zählt die Bevölkerung im erwerbsfähigem Alter (15 bis 64 Jahre alt) 245 Millionen. Davon gehören 168 Millionen (= 68 Prozent) zur Erwerbsbevölkerung, jenen also, die erwerbstätig oder erwerbssuchend sind. Erwartet wird eine wegen längerer Bildungszeiten und den zur Zeit gegebenen Möglichkeiten frühzeitigeren Eintritts in den Ruhestand sinkende Erwerbsbeteiligung der Männer (Europa 1970 88 Prozent, 2010 76 Prozent), während die Erwerbsbeteiligung der Frauen weiter steigen wird, insbesondere dort, wo sie gegenwärtig niedrig ist, so in Südeuropa (Europa 1970 52 Prozent, 2010 63 Prozent; Südeuropa 1970 32 Prozent, 2010 53 Prozent).⁵ Selbstverständlich werden sich auch die Tätigkeitsstrukturen weiter ändern, mit einer Zunahme der personenbezogenen Dienstleistungstätigkeiten und einer starken Abnahme der Produktions- und Fertigungstätigkeiten.⁶ Auch dies ist bei den Fragen nach der Deckung des Arbeitskräftebedarfs zu bedenken.

Betrachtet man ganz Europa, könnte die Bevölkerung im erwerbsfähigem Alter bis zum Jahr 2005 noch leicht zunehmen. In einigen Ländern aber hat die Abnahme bereits begonnen, am frühesten in Italien, dann in Deutschland (2001), es folgen Spanien (2007), Großbritannien (2012), relativ spät Schweden (2015). Die unterschiedlichen Zeitpunkte hängen vom Zahlenverhältnis der aus dem Erwerbsalter ausscheidenden Personen gegenüber den nachwachsenden Jugendjahrgängen ab. Im südlichen Teil Skandinaviens, Norditalien, England, in der Mitte Portugals und in Süddeutschland, wo die Erwerbsquoten jetzt schon über 70 Prozent hinausgehen, werden Jugendarbeitslosigkeit und die Arbeitslosigkeit insgesamt abnehmen aufgrund zahlenmäßig schwächer werdender Jahrgänge, die in den Arbeitsmarkt eintreten. Regionen mit schwächerer Wirtschaftskraft hingegen, besonders in Südeuropa, haben ein in den nächsten Jahrzehnten noch wachsendes Arbeitskräfteangebot. Die Europäische Kommission wies auf die erforderliche Arbeitsplatz- und Wohnortmobilität und die Notwendigkeit politischer Entscheidungen hin. Die großen Unterschiede der Jugendarbeitslosigkeit auf nationaler Ebene werden wohl bleiben, innerhalb der Länder jedoch recht unbedeutend sein. Die Frauen werden für das künftige Arbeitskräfteangebot am wichtigsten sein. Schließlich werden die persönlichen und institutionellen Beschäftigungsmöglichkeiten der älteren Arbeitnehmer gefördert werden müssen.⁷

So wie hier bei der Europäischen Kommission, muss auch bei der unlängst vorgelegten Stellungnahme der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) zur "Zukunft von Bildung und Arbeit" die Reihenfolge der vordringlichen Aufgaben auffallen:

Die BLK spricht sich aus für die Erhöhung der Effizienz des Bildungswesens (Flexibilität zur Verkürzung oder Verlängerung der Ausbildungsdauer, Entsprechung zwischen Ausbildungsberufen und Qualifikationsbedarf, Bachelor- und Masterstudiengänge, mehr betriebliche Angebote für die Durchführung dualer Studiengänge), für die Steigerung der Erwerbsquote von Frauen und für die Ausschöpfung der regulären Lebensarbeitszeit. Zum letzteren wird auf die Empfehlung des Europäischen Rates am 23./24.3.2001 in Stockholm hingewiesen, die Erwerbsquote Älterer zwischen 55 und 65 bis 2010 auf 50 % anzuheben. Von der in der heutigen Diskussion oft im Mittelpunkt stehenden Möglichkeit, das Arbeitskräfteangebot durch Zuwanderung zu erhöhen, wird dagegen erst anschließend gesprochen.⁸

⁴ Rürup, Bert: Politische Konsequenzen der Bevölkerungsalterung. In: Wirtschaftsdienst, 2000, 9: 526f.

⁵ Jozefowicz, Pearce 2000: Europe's population and labour market beyond 2000. An assessment of trends and projections. In: Punch, Aidan; Pearce, David L. (Hrsg.), Europe's population and labour market beyond 2000. Straßburg: Europarat, S. 36; nach Angaben der International Labour Organisation (ILO)

⁶ Weidig, Inge: Sektoraler Strukturwandel und Beschäftigungsentwicklung. Die Arbeitslandschaft im Jahr 2010. In: Informationen zur Raumentwicklung, 1999, 11-12: 741

⁷ Europ. Kommission, 1999: The European Labour Market in the light of demographic change.

http://europa.eu.int/comm/employment_social/social-prot/ageing/labour_market/english.pdf; Europ. Kommission o.J. (1999): People in Europe. Demographic Change: the Regional Dimension - Trends and policy issues.

http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/ageing/news/people_in_europe_en.pdf

⁸ Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK): Zukunft von Bildung und Arbeit. Bericht des Ausschusses "Bildungsplanung". Bonn 2001

Migration

Die Zuwanderungs-Kommission der Bundesregierung, auch "Süßmuth-Kommission" genannt, hat die Paradoxie des heutigen Arbeitsmarktes formuliert:

"Während in Deutschland 3,9 Millionen Menschen arbeitslos gemeldet sind, können gleichzeitig zahlreiche Arbeitsplätze vom Hoch- bis zum Niedriglohnsektor nicht besetzt werden. Die Gründe dafür sind vielfältig und liegen unter anderem darin, dass viele Arbeitslose aufgrund fehlender Qualifikation oder mangelnder räumlicher und beruflicher Mobilität nicht am Arbeitsmarkt vermittelbar sind, oder die Beschäftigung unattraktiv ist" (Zuwanderungs-Kommission, S. 17).

Der Arbeitskräftebedarf tritt damit als weiterer Beweggrund für eine gesetzliche Regelung der Zuwanderung nach Deutschland auf. Die Kommission sprach sich für ein "flexibles Zuwanderungssystem" aus, auch deswegen, weil der künftige Arbeitskräftebedarf nicht präzise vorhergesagt werden kann. Die Kommission empfahl ein "flexibles Zuwanderungssystem", das den jeweiligen zahlenmäßigen und qualifikationsbezogenen Entwicklungen auf der Angebots- und Nachfrageseite des Arbeitsmarktes Rechnung tragen kann. In der Praxis sollte entweder die Verwaltung anhand einer vom konkreten Arbeitsplatz losgelösten, statistisch gestützten Mangeldiagnose die Berufe identifizieren, in denen Arbeitskräftemangel herrscht oder die Arbeitgeber sollten für die Zuwanderung einer Arbeitskraft einen Preis bzw. eine Abgabe entrichten müssen. Bei der Auswahl der Bewerber sollte dann ein Punktesystem angewandt werden, das die langfristige Integrationsfähigkeit in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft berücksichtigt.⁹

Der Gesetzentwurf, den die Bundesregierung rasch nach dem Kommissionsbericht vorlegte, hat den im Sommer 2001 bestehenden breiten gesellschaftlichen Konsens über die Notwendigkeit der Zuwanderung aufzunehmen versucht. Das migrationspolitische Gesamtkonzept schließt die Rechte auf Daueraufenthalt (Einwanderung) und Integration mit ein. Geradezu umworben werden überdurchschnittlich qualifizierte Ausländer, darunter auch die ausländischen Studenten in Deutschland. Für die Aufnahme anderer Arbeitnehmer wird den Vorschlägen der Süßmuth-Kommission hingegen nicht gefolgt. Für die Erteilung eines Aufenthaltsrechts wird vielmehr vorausgesetzt, dass der Lebensunterhalt gesichert ist, und zwar nicht nur für eine vorübergehende Zeit, was in der Regel das Vorhandensein eines gesicherten Arbeitsplatzes voraussetzt. Das geplante Bundesamt für Migration und Flüchtlinge soll zusammen mit der Bundesanstalt für Arbeit nach Beteiligung eines neu zu bildenden Zuwanderungsrats eine Höchstzahl für die Zuwanderung im Auswahlverfahren festsetzen.¹⁰

Integration

Es ist sicherlich richtig und wichtig, so wie die Süßmuth-Kommission auf die großen Erfolge bei der Integration von Heimatvertriebenen, Aussiedlern und Spätaussiedlern hinzuweisen und darauf, dass bei der "sozialen Integration der angeworbenen Gastarbeiter und ihrer Familienangehörigen [...] viel erreicht" wurde. Dabei sind die "erhebliche[n] Integrationsdefizite bei bestimmten Ein- und Zuwanderergruppen nicht zu übersehen."¹¹ Mit der künftigen Regelung der Zuwanderung sollen erstmals Grundbedingungen der Integration festgelegt, gefordert und dann natürlich auch gefördert werden: Das Aufnahmeland muss Integrationsangebote bereitstellen, die Zuwanderer sollen berechtigt sein und angehalten werden, sie wahrzunehmen, die Bereitschaft zum Erwerb deutscher Sprachkenntnisse wird gefordert sowie die Anerkennung des Grundgesetzes, seiner Werte und unserer Rechtsordnung.

Als die Haupt-Streitpunkte der Diskussion um die Zuwanderung in Deutschland erscheinen vier Fragen: (1) ob die Zuwanderung quantitativ erweitert oder vielmehr begrenzt werden sollte, (2) ob das Asylrecht auf nichtstaatliche und geschlechtsspezifische Verfolgung ausgedehnt werden sollte, (3) wie mit ausländischen Straftätern umgegangen wird und (4) wie Bund und Länder die Integrationsangebote finanzieren.¹² Die jüngste weltpolitische Entwicklung hat

⁹ Unabhängige Kommission 'Zuwanderung' (Hrsg.): Zuwanderung gestalten - Integration fördern. Berlin 2001: 103

¹⁰ Hailbronner, Kay: Reform des Zuwanderungsrechts. Konsens und Dissens in der Ausländerpolitik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 2001, B 43: 9

¹¹ Unabhängige Kommission 'Zuwanderung' (Hrsg.): Zuwanderung gestalten - Integration fördern. Berlin 2001: 18

¹² Migration und Bevölkerung (Hrsg. R. Münz und R. Ulrich, Humboldt-Universität, Berlin), August 2001: 1 mit Verweis auf <http://www.demographie.de/zuwanderungskonzepte>

allerdings nicht nur die bisherige Zeitplanung sondern auch manche Inhalte der gesetzlichen Regelung der Zuwanderung erneut in Frage gestellt.