

Geis, Wido; Nintcheu, Jeannette Michaelle

Working Paper

Gesteuerte Zuwanderung in der Flüchtlingskrise: Warum Deutschland trotz des starken Zuzugs Fachkräfte aus Drittstaaten gewinnen sollte

IW Policy Paper, No. 5/2016

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Geis, Wido; Nintcheu, Jeannette Michaelle (2016) : Gesteuerte Zuwanderung in der Flüchtlingskrise: Warum Deutschland trotz des starken Zuzugs Fachkräfte aus Drittstaaten gewinnen sollte, IW Policy Paper, No. 5/2016, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/129085>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Gesteuerte Zuwanderung in der Flüchtlingskrise

Warum Deutschland trotz des starken Zuzugs Fachkräfte aus Drittstaaten gewinnen sollte

Autoren:

Dr. Wido Geis
Telefon: 0221 4981-705
E-Mail: geis@iwkoeln.de

Jeannette Michaelle Nintcheu
Telefon: 0221 4981-872
E-Mail: nintcheu@iwkoeln.de

29. Februar 2016

Inhalt

Zusammenfassung	3
1. Einleitung	4
2. Arbeitskräftebedarfe in Deutschland	5
2.1. Aktuelle Bedarfe	5
2.2. Erwartbare zukünftige Entwicklungen	12
3. Qualifizierung von Flüchtlingen	14
3.1. Qualifikationen der Flüchtlinge.....	14
3.2. Qualifizierungsmöglichkeiten für Flüchtlinge	17
3.3. Potenziale und Grenzen der Qualifizierung von Flüchtlingen	20
4. Arbeitsmarktpotenziale von Flüchtlingen im Vergleich zur gesteuerten Fachkräftezuwanderung	22
4.1. Potenziale und Grenzen der gesteuerten Fachkräftezuwanderung	22
4.2. Potenziale und Grenzen der Beschäftigung und Qualifizierung von Flüchtlingen	25
4.3. Potenziale der Integration von Flüchtlingen und der gesteuerten Zuwanderung im Vergleich	29
5. Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen	30
5.1. Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen	30
5.2. Gesteuerte Zuwanderung in Zeiten des Flüchtlingszustroms	32
Literatur	34

JEL-Klassifikation:

F22: Internationale Wanderungsbewegungen

J15: Zuwanderer

J24: Qualifikationen

Zusammenfassung

Um die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu sichern, ist Deutschland vor dem Hintergrund des demografischen Wandels zunehmend auf Fachkräfte aus dem Ausland angewiesen. Ohne Zuwanderung würde die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwischen 20 und 64 Jahren bis zum Jahr 2035 voraussichtlich um 10,5 Millionen Personen sinken, was einem jährlichen Rückgang um rund 500.000 Personen entspräche. Dabei werden sowohl Akademiker als auch Fachkräfte mit beruflichem Bildungsabschluss benötigt. Bereits im Jahr 2014 hatten 52 Prozent der Unternehmen in Deutschland Probleme bei der Rekrutierung von beruflich qualifizierten Fachkräften, 53 Prozent bei der Gewinnung von Mitarbeitern mit Fortbildungsabschlüssen, wie Meister oder Techniker, und 42 Prozent bei der Suche nach Akademikern. Differenziert man nach Berufssegmenten, bestehen bei den fertigungstechnischen Berufen besonders große Bedarfe. Hier lag die Zahl der bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldeten offenen Stellen im Oktober 2015 bei 91.000, wovon 71.000 auf Fachkraftstellen entfielen, die typischerweise einen beruflichen Abschluss voraussetzen.

Welchen Beitrag die aktuell in Deutschland ankommenden Flüchtlinge zur Fachkräftesicherung leisten können, hängt von mehreren Faktoren ab. Insbesondere ist von großer Bedeutung, wie viele von ihnen überhaupt längerfristig im Land bleiben und welche Qualifikationen sie mitbringen oder in Deutschland erwerben können. Letzteres lässt sich derzeit kaum abschätzen, da keine verlässlichen Zahlen zu den Bildungsabschlüssen von Asylbewerbern vorliegen. Allerdings deutet einiges darauf hin, dass ihr Bildungsniveau eher niedrig ist. So hatten im Juni 2015 nur 8 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten oder erwerbssuchend Gemeldeten aus Kriegs- und Krisenländern einen Hochschul- und 8 Prozent einen beruflichen Abschluss. Damit einhergehend waren 44 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus den Flüchtlingsländern Syrien, Afghanistan, Eritrea und Irak im Juni 2015 in Helferberufen tätig, im Vergleich zu nur 15 Prozent aller Beschäftigten. Die Zuwanderung aus den Flüchtlingsherkunftsländern steigert bisher also vor allem das Arbeitsangebot im niedrigqualifizierten Bereich, und es ist nicht davon auszugehen, dass Flüchtlinge in größerem Maße kurz- und mittelfristig Stellen in Engpassberufen besetzen können.

Um Wachstum und Wohlstand zu sichern, sollte Deutschland daher trotz des starken Zuzugs von Flüchtlingen die Erwerbs- und Bildungsmigration weiter fördern. Diese Formen der gesteuerten Zuwanderung ermöglichen es nämlich, gezielt die Fachkräfte zu gewinnen, die am Arbeitsmarkt auch tatsächlich gebraucht werden.

1. Einleitung

In den letzten Monaten ist die Zahl der nach Deutschland einreisenden Flüchtlinge stark gestiegen. Lag die Zahl der Asylanträge im Jahr 2012 noch bei 77.600, so waren es im Jahr 2014 mit 202.815 fast dreimal so viel (Eurostat, 2015). Für das Jahr 2015 ergibt sich nochmals eine außerordentlich starke Zunahme. So wurden 477.000 Asylanträge gestellt und 1,09 Millionen Personen im sogenannten EASY-System, einer IT-Anwendung zur Erstverteilung der Asylbegehrenden auf die Bundesländer, registriert (BMI, 2016). Dabei ist allerdings unklar, wie viele der registrierten Personen sich tatsächlich noch im Land aufhalten, sodass auch die Gesamtzahl der Flüchtlinge kaum abschätzbar ist.

Dennoch reichen die aktuellen Zuwanderungszahlen voraussichtlich rein rechnerisch aus, um den Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter aufgrund des demografischen Wandels auszugleichen. Gäbe es in den nächsten Jahren weder Zu- noch Abwanderung, würde die Bevölkerung im Alter zwischen 20 und 64 Jahren bis zum Jahr 2035 um 10,5 Millionen gegenüber dem Jahr 2015 sinken (Statistisches Bundesamt, 2015a). Das entspräche einem Rückgang um rund 500.000 Personen im Jahr. Allerdings lässt sich daraus nicht schließen, dass die am Arbeitsmarkt frei werdenden Stellen auch tatsächlich mit den derzeit ins Land kommenden Flüchtlingen besetzt werden können. Dies ist nur möglich, wenn sie auch über die für die Ausübung der jeweiligen Berufe notwendigen Qualifikationen verfügen oder diese zeitnah in Deutschland erwerben können. Trotz sehr großer Zuwandererzahlen können daher auch weiterhin substantielle Engpässe am Arbeitsmarkt bestehen, die eine gezielte Gewinnung qualifizierter Fachkräfte aus dem Ausland notwendig machen (vgl. hierzu auch Hinte et al., 2015).

Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden zunächst dargestellt, wie sich die Bedarfslage am deutschen Arbeitsmarkt aktuell darstellt und welche Entwicklungen in den nächsten Jahren zu erwarten sind. Darauf wird im dritten Abschnitt auf Qualifikationen und Qualifizierungspotenziale der Flüchtlinge eingegangen, wobei die Analyse aufgrund der völlig unzureichenden Datenlage nur erste Einschätzungen liefern kann. Im vierten Abschnitt werden einige zentrale Aussagen zu den Arbeitsmarktpotenzialen der Qualifizierung und Beschäftigung von Flüchtlingen im Vergleich zur gesteuerten Zuwanderung, also der Erwerbs- und Bildungsmigration aus Drittstaaten, getroffen und erläutert. Der fünfte Abschnitt zieht ein Fazit und gibt eine Reihe von Handlungsempfehlungen.

2. Arbeitskräftebedarfe in Deutschland

2.1. Aktuelle Bedarfe

Derzeit ist die Ausgangslage am deutschen Arbeitsmarkt sehr günstig. So waren im Jahr 2014 54,3 Prozent der Bevölkerung in Deutschland Erwerbspersonen, während der entsprechende Anteil im Jahr 2004 mit 52,6 Prozent noch deutlich niedriger war. Auch die Gesamtzahl der Erwerbspersonen ist in diesem Jahrzehnt von 43,3 auf 44,7 Millionen gestiegen (Statistisches Bundesamt, 2015b). Diese positive Entwicklung hat mehrere Gründe. Insbesondere hat sich die Lage am Arbeitsmarkt im letzten Jahrzehnt deutlich verbessert und die Erwerbsbeteiligung von Älteren und Frauen hat stark zugenommen (Anger et al. 2014). Gleichzeitig ist mit 61,0 Prozent derzeit ein besonders großer Teil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwischen 20 und 64 Jahren (Statistisches Bundesamt, 2015c), was sich allerdings, wie in Abschnitt 2.2 gezeigt, in den nächsten Jahren ändern wird.

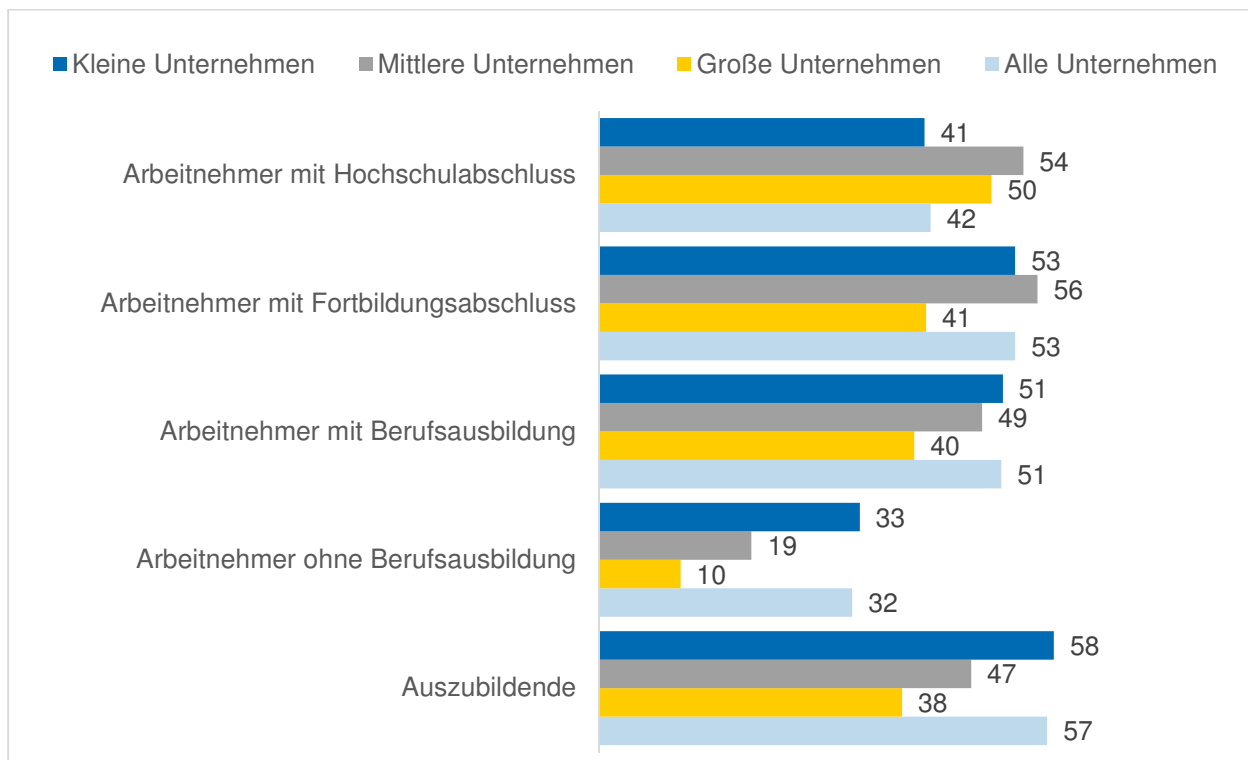
Trotz dieser günstigen Ausgangslage tun sich die Unternehmen in Deutschland bereits heute schwer, passende Bewerber für die Besetzung ihrer offenen Stellen zu finden. In einer Befragung aus dem Frühjahr 2014 gaben 50 Prozent der großen Unternehmen, die Arbeitnehmer mit Hochschulabschluss gesucht hatten, an, mittlere oder große Probleme bei der Rekrutierung zu haben. Bei den mittleren Unternehmen waren es 54 Prozent und bei den kleinen 41 Prozent. Bei Arbeitnehmern mit beruflichen und Fortbildungsabschlüssen, wie Meistern, Technikern und Fachwirten, ergibt ein etwas anderes Bild (Abbildung 1). Hier hatten große Unternehmen deutlich seltener Rekrutierungsprobleme. Jedoch war die Lage bei den kleinen Unternehmen angespannter, so hatten über die Hälfte von ihnen mittlere oder große Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Arbeitskräften in diesem Qualifikationssegment. Während also für die großen Unternehmen bisher vorwiegend die Rekrutierung hochqualifizierter Akademiker eine Herausforderung darstellt, ist es für den Mittelstand auch schwierig, geeignete beruflich qualifizierte Fachkräfte zu finden.

Bemerkenswerterweise gaben in der Befragung 33 Prozent der kleinen Unternehmen an, auch Probleme bei der Rekrutierung von Arbeitnehmern ohne Berufsausbildung zu haben. Obschon dem deutschen Arbeitsmarkt an sich genügend an- und ungelernte Erwerbspersonen zur Verfügung stehen (siehe unten), gibt es hierfür Erklärungen. Zum einen sind für viele Bewerber manche Tätigkeiten unattraktiv, etwa im Fleischereibereich, zum anderen erfüllen sie die körperlichen Voraussetzungen für die häufig anstrengenden Tätigkeiten nicht immer. So leidet bereits ein Viertel der

20- und 29-Jährigen ohne berufsqualifizierenden Abschluss unter Einschränkungen bei körperlich anstrengenden Tätigkeiten (vgl. Esselmann/Geis, 2014).

Abbildung 1: Rekrutierungsprobleme von Unternehmen

Anteil der Unternehmen mit mittleren oder großen Problemen bei der Rekrutierung der genannten Arbeitnehmergruppen, Stand 2014



Kleine Unternehmen: unter 50 Mitarbeiter, mittlere Unternehmen: 50 bis 250 Mitarbeiter, große Unternehmen: über 250 Mitarbeiter

Quelle: Kompetenzzentrum Fachkräftesicherung, 2014

Wie sich die Arbeitskräftebedarfe in Deutschland derzeit konkret darstellen, lässt sich aus den der Bundesagentur für Arbeit gemeldeten offenen Stellen ableiten. Diese sind in Tabelle 1 für Oktober 2015 dargestellt. Allerdings gibt es einige Einschränkungen. So ist die Bundesagentur für Arbeit nicht in alle Einstellungsverfahren im öffentlichen Dienst involviert, zum Beispiel nicht bei der Besetzung regulärer Lehrerstellen. Auch melden die privaten Unternehmen bei weitem nicht alle offenen Stellen. Dabei gilt die Faustformel, je höher und spezifischer die Qualifikationsanforderungen für die Stelle, desto unwahrscheinlicher ist eine Meldung. Des Weiteren enthält die Statistik auch nicht die Arbeitskräftebedarfe im selbständigen Bereich, also etwa für die Praxisnachfolge gesuchte niedergelassene Ärzte. Das heißt, dass insbesondere in vielen Spezialisten- und Expertenberufen – das sind Berufe, die in der Regel einen akademischen oder beruflichen Fortbildungsabschluss (zum Beispiel Meister)

voraussetzen – der Arbeitskräftebedarf weit höher ist als die Anzahl der offenen Stellen.

Tabelle 1: Gemeldete offene Stellen und Engpassrelation (ER) nach Anforderungsniveau und Berufssegment im Oktober 2015

Die Engpassrelation (ER) ist definiert als Anzahl der Arbeitslosen je gemeldeter offener Stelle

Berufssegment	Anforderungsniveau							
	Gesamt		Helfer		Fachkraft		Spezialist oder Experte	
	Gem. offene Stellen	ER	Gem. offene Stellen	ER	Gem. offene Stellen	ER	Gem. offene Stellen	ER
Gesamt	612.236	4,3	110.962	10,9	404.301	2,5	96.861	3,0
Land-, Forst- und Gartenbauberufe	7.750	12,2	1.913	40,3	4.993	2,8	844	4,3
Fertigungsberufe	75.016	2,4	20.189	5,0	51.209	1,3	3.618	3,9
Fertigungstechnische Berufe	90.648	1,4	4.968	5,0	70.800	1,1	14.880	1,9
Bau- und Ausbauberufe	51.144	4,0	6.378	11,5	37.128	3,2	7.638	1,5
Lebensmittel- und Gastgewerbeberufe	50.709	4,8	14.100	10,6	34.613	2,5	1.996	4,8
Medizinische u. nicht-medizinische Gesundheitsberufe	65.522	1,7	8.288	5,0	42.562	1,2	14.672	1,3
Soziale und kulturelle Dienstleistungsberufe	28.573	5,5	2.059	27,1	14.598	3,7	11.914	4,0
Handelsberufe	55.190	5,8	4.057	38,0	39.627	3,5	11.506	2,7
Berufe in Unternehmensführung und -organisation	23.930	10,0	2.913	29,2	16.043	7,5	4.974	6,7
Unternehmensbezogene Dienstleistungsberufe	35.799	2,3	n.V.	n.V.	23.963	1,6	11.835	3,7
IT- und naturwissensch. Dienstleistungsberufe	16.597	3,0	1.027	3,2	5.296	2,2	10.274	3,4
Sicherheitsberufe	16.494	5,4	1.109	4,6	14.573	5,6	812	1,9
Verkehrs- und Logistikberufe	80.725	4,5	35.705	6,4	43.418	3,0	1.602	3,7
Reinigungsberufe	14.027	17,1	8.255	26,1	5.476	4,2	296	3,5

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, 2015b

Betrachtet man die in Tabelle 1 dargestellten Werte, so entfallen 97.000 der 612.000 gemeldeten offenen Stellen auf Spezialisten- und Expertenpositionen, die in der Regel einen Hochschul- oder Fortbildungsabschluss voraussetzen, 404.000 auf Fachkräftepositionen, für die in der Regel eine berufliche Ausbildung notwendig ist, und 111.000 auf Helfertätigkeiten, die ohne Weiteres auch von An- und Ungelernten ausgeführt werden können. Am größten ist der Bedarf an Helfertätigkeiten mit 35.700 gemeldeten offenen Stellen im Bereich Verkehr und Logistik, gefolgt von den Fertigungsberufen mit 20.200. Hier ist das Inländische Arbeitskräfteangebot mit 6,4 bzw. 5,0 Arbeitslosen je offener Stelle auch kleiner als in den meisten anderen Bereichen. Bei einer Relation in dieser Größenordnung kann man davon ausgehen, dass dem Arbeitsmarkt im Prinzip genügend Erwerbspersonen zur Verfügung stehen, obschon auch in diesem Qualifikationssegment nicht alle offenen Stellen der Bundesagentur für Arbeit gemeldet werden und zum Beispiel aufgrund der räumlichen Entfernung oder mangelnden körperlichen Fitness nicht jeder Bewerber für jede Stelle in Frage kommt. Dabei muss man auch in den Blick nehmen, dass bei den An- und Ungelerntentätigkeiten ein Wechsel zwischen den Berufssegmenten in der Regel ohne weiteres möglich ist und insgesamt 10,9 Arbeitslose auf eine offene Stelle kommen. Jedoch weisen die oben stehenden Einschätzungen darauf hin, dass nichtsdestotrotz Unternehmen zum Teil auch in diesem Bereich Probleme haben, geeignete Arbeitskräfte zu finden.

Anders stellt sich die Lage bei den Positionen für Fachkräfte dar. Hier weisen die fertigungstechnischen Berufe mit 70.800 und die Fertigungsberufe mit 51.209 die größten Zahlen gemeldeter offener Stellen auf und die Engpassrelationen liegen nur bei 1,1 und 1,3 Arbeitslosen je gemeldeter offener Stelle. Ein ähnlich niedriger Wert ergibt sich mit einer Relation von 1,2 auch bei den medizinischen und nicht-medizinischen Gesundheitsberufen, bei denen 42.562 Stellen als zu besetzen gemeldet sind. Dies deutet auf einen substantiellen Fachkräfteengpass hin, da nicht alle offenen Stellen der Bundesagentur für Arbeit gemeldet werden und nicht jeder Arbeitslose für jede Stelle in Frage kommt. So befinden sich die Bewerber nicht unbedingt in den gleichen Regionen wie die offenen Stellen und die Qualifikationsprofile entsprechen über den beruflichen Abschluss hinaus nicht in jedem Fall den Anforderungen der Stelle. Auch ein Wechsel zwischen den Berufssegmenten ist anders als bei den Helfertätigkeiten kaum möglich. Ähnlich stellt sich die Lage bei den Spezialisten und Experten dar. Hier findet sich mit 14.880 die größte Zahl gemeldeter offener Stellen bei den fertigungstechnischen Berufen, gefolgt von medizinischen und nicht medizinischen Gesundheitsberufen mit 14.672. Die Engpassrelationen deuten mit 1,9 und 1,5 Arbeitslosen je offener Stelle erneut auf substantielle Engpässe hin, zumal in diesem Qualifikationssegment anteilmäßig deutlich weniger Stellen gemeldet werden dürften.

Daraus lässt sich schließen, dass in Deutschland derzeit vor allem Bedarf an zusätzlichen Fachkräften für die Industrie- und Gesundheitsberufe besteht. Dies bestätigen auch Analysen auf Ebene der Berufsgattungen, die besonders starke und anhaltende Engpässe bei einzelnen akademischen MINT (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik)-Berufen sowie gewerblich-technischen Ausbildungsberufen wie Elektriker und Mechatroniker und Gesundheits- und Pflegeberufen finden (Bußmann, 2015). Hier ist Deutschland auf Fachkräfte aus dem Ausland angewiesen.

Um einen Beitrag zur Fachkräftesicherung zu leisten, müssen die betreffenden Personen bei der Einreise nicht unbedingt schon fertig ausgebildet sein, sondern können auch den letzten Teil ihrer Bildungslaufbahn in Deutschland absolvieren. Dies gilt sowohl für ein Hochschulstudium als auch für eine berufliche Ausbildung oder einen Fortbildungsabschluss. Dabei bestehen gerade im betrieblichen Bereich große Potenziale für die Ausbildung zugewanderter Personen. So gaben in der Befragung im Jahr 2014 mit 58 Prozent bereits über die Hälfte der kleinen Unternehmen an, Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Ausbildungsbewerbern zu haben (Abbildung 1). Damit einhergehend bleiben auch viele Ausbildungsstellen unbesetzt. Im September 2015 waren es 40.960, wohingegen es nur 20.712 unversorgte Ausbildungsbewerber gab (Bundesagentur für Arbeit, 2015a).

Differenziert man erneut nach Berufssegmenten, ergeben sich für das aktuell vorliegende Jahr 2014 erneut große Unterschiede. Die größte Zahl unbesetzter Ausbildungsstellen findet sich mit 9.000 in den Lebensmittel- und Gastgewerbeberufen, gefolgt von den Handelsberufen mit 8.700 und den Bau- und Ausbauberufen und den medizinischen und nicht medizinischen Gesundheitsberufen mit jeweils 3.700 (Tabelle 2). Betrachtet man das Verhältnis zwischen unversorgten Ausbildungsbewerbern ohne Alternative und unbesetzten Ausbildungsstellen, so findet sich bei den Lebensmittel- und Gastgewerbeberufen mit 0,2 der niedrigste Wert. Hier kommt also auf fünf unbesetzte Ausbildungsstellen nur ein unversorgter Bewerber. Auch in allen anderen Berufssegmenten mit Ausnahme der sozialen und kulturellen Dienstleistungsberufe, der Berufe in der Unternehmensführung und -organisation und der IT- und naturwissenschaftlichen Berufe ist die Zahl der unversorgten Bewerber ohne Alternative niedriger als die Zahl der unbesetzten Ausbildungsstellen (Tabelle 2).

Besonders problematisch stellt die Lage bei den Engpassberufen dar, wie eine Untersuchung von Bußmann (2015) zeigt. Hier ist die Zahl der unbesetzten Ausbildungsplätze zwischen 2011 und 2015 von 5.242 auf 9.564 gestiegen, wohingegen die Zahl der unversorgten Bewerber nur von 1.730 auf 3.230 zugenommen hat. Damit kommen derzeit rund drei unbesetzte

Ausbildungsstellen auf einen unversorgten Bewerber. In den von besonders starken Engpässen betroffenen Berufen liegt das Verhältnis sogar bei 4.053 unbesetzten Ausbildungsstellen zu 1.060 unversorgten Bewerbern (Bußmann, 2015).

Allerdings ist anzumerken, dass die Ausbildung in den medizinischen Gesundheitsberufen wie auch den sozialen Dienstleistungsberufen vielfach nicht im dualen System, sondern an Berufsfachschulen erfolgt, wie beispielsweise an Alten-, Krankenpflege- und Erzieher Schulen, sodass die Zahlen zum Ausbildungsstellenmarkt die Lage in diesen Bereichen nur unzureichend widerspiegeln. Zudem ist bei der Interpretation der Verhältniszahlen zu beachten, dass sich viele Ausbildungsbewerber noch nicht vollständig auf einen Beruf festgelegt haben und sich in unterschiedlichen Berufssegmenten um Ausbildungsstellen bewerben. Dennoch zeigen die Daten sehr deutlich, dass derzeit im beruflichen Bildungssystem große ungenutzte Kapazitäten bestehen, die unter Umständen für die Qualifizierung der Flüchtlinge eingesetzt werden könnten (siehe Abschnitt 3.2).

Tabelle 2: Unbesetzte Ausbildungsstellen und unversorgte Bewerber ohne Alternative nach Berufssegmenten

Stand 2014

Berufssegment	Unbesetzte Ausbildungsstellen	Unversorgte Bewerber ohne Alternative	Relation Bewerber je Ausbildungsstelle
Land-, Forst- und Gartenbauberufe	669	624	0,9
Fertigungsberufe	2.697	1.680	0,6
Fertigungstechnische Berufe	2.943	2.346	0,8
Bau- und Ausbauberufe	3.690	1.086	0,3
Lebensmittel- und Gastgewerbeberufe	9.030	1.626	0,2
Medizinische u. nicht-medizinische Gesundheitsberufe	3.675	1.926	0,5
Soziale und kulturelle Dienstleistungsberufe	120	282	2,4
Handelsberufe	8.694	4.722	0,5
Berufe in Unternehmensführung und -organisation	1.155	2.703	2,3
Unternehmensbezogene Dienstleistungsberufe	1.326	1.227	0,9
IT- und naturwissenschaftliche Dienstleistungsberufe	645	1.059	1,6
Sicherheitsberufe	168	k.a.	k.a.
Verkehrs- und Logistikberufe	1.917	1.215	0,6
Reinigungsberufe	327	42	0,1
Nicht zugeordnete Berufe (inkl. Berufe für Menschen mit Behinderungen)	48	180	3,8
Alle Berufe	37.101	20.871	0,6

Quelle: BiBB, 2015

2.2. Erwartbare zukünftige Entwicklungen

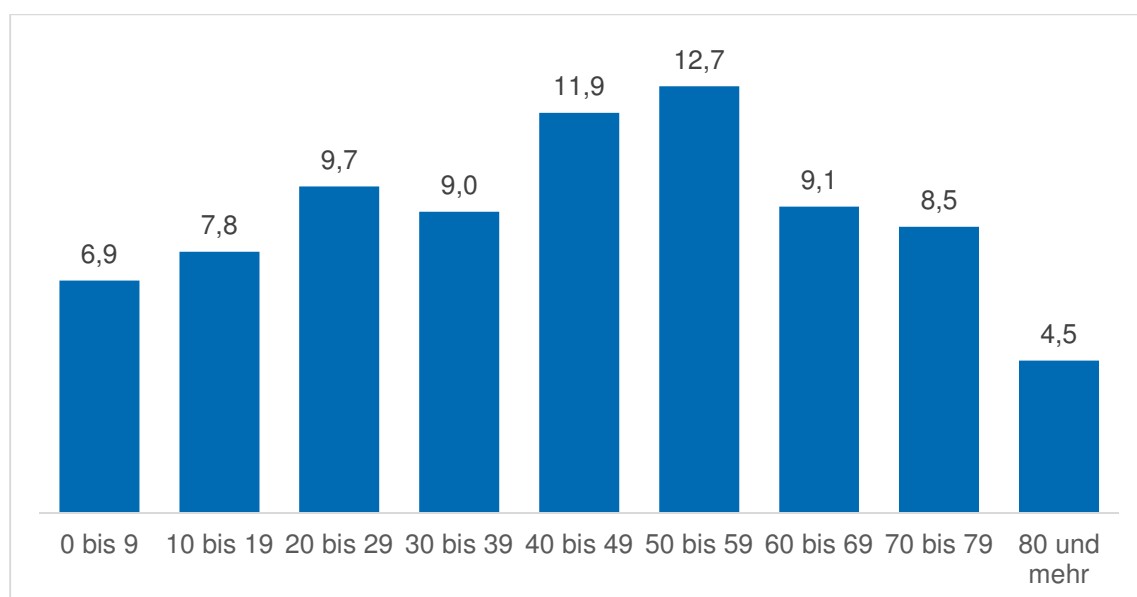
Wie sich die Arbeitskräftebedarfe in Deutschland in Zukunft weiterentwickeln werden, hängt von sehr vielen Faktoren ab und lässt sich daher nicht genau vorhersagen. So spielen etwa die längerfristig nur eingeschränkt prognostizierbaren wirtschaftlichen Entwicklungen an den in- und ausländischen Absatzmärkten eine bedeutende Rolle. Dennoch lässt sich eine Reihe von Megatrends identifizieren, die in den nächsten Jahren zu sehr starken Verschiebungen am deutschen Arbeitsmarkt führen dürften. Diese sind:

Demografischer Wandel

Während sich Deutschland aus demografischer Sicht derzeit in einer sehr günstigen Lage befindet, wird die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter in den nächsten Jahren stark zurückgehen und die Zahl der Personen im Rentenalter steigen. Allerdings lässt sich dieser Effekt durch Zuwanderung abmildern und die Auswirkungen am Arbeitsmarkt hängen stark von der weiteren Entwicklung der rentenrechtlichen Regelungen ab. Nichtsdestotrotz drohen markante Verschiebungen. Während im Jahr 2014, wie Abbildung 2 zeigt, 12,7 Millionen Personen in Deutschland im Alter zwischen 50 und 59 Jahren waren, waren nur 7,8 Millionen im Alter zwischen 10 und 19 Jahren. Das sind beinahe zwei Fünftel weniger. Vergleicht man die unter 10-Jährigen mit den 40- bis 49-jährigen, ist das Verhältnis sogar noch ungünstiger.

Abbildung 2: Bevölkerung nach Altersgruppen

Werte in Millionen, Stand 2014



Quelle: Statistisches Bundesamt, 2015c

Technischer Fortschritt

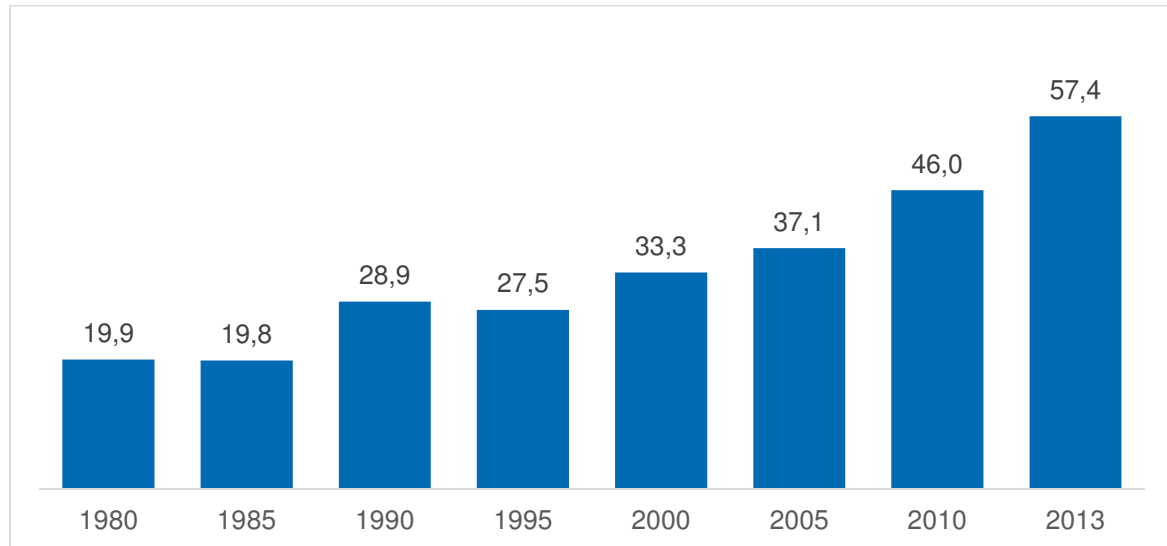
Die Digitalisierung führt derzeit zu so bedeutenden Weiterentwicklungen bei Waren, Dienstleistungen und Produktionsprozessen, sodass bereits heute von der vierten industriellen Revolution gesprochen wird. Wie stark sich diese Entwicklung langfristig am Arbeitsmarkt auswirken wird, ist noch kaum absehbar, zumal sich nicht jede technische Innovation auch betriebswirtschaftlich rechnet. Dennoch ist damit zu rechnen, dass es zu einer weiteren Automatisierung kommt und einfache Helfertätigkeiten wegfallen. Hingegen ist mit zusätzlichen Bedarfen an Fachkräften zu rechnen, die auf die Entwicklung, Herstellung, Programmierung, Bedienung und Wartung moderner technischer Anlagen spezialisiert sind. So erwarten nur 6,8 Prozent der Unternehmen, die sich große Chancen von der Digitalisierung sowohl zur Standardisierung als auch für den Zugriff auf externes Know-how erhoffen, in den nächsten fünf Jahren zusätzliche ungelernte Arbeitskräfte zu benötigen. Hingegen gehen 44,5 Prozent dieser Betriebe von einem Mehrbedarf an Akademikern und 41,2 Prozent von einem Mehrbedarf an Arbeitnehmern mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung aus (Hammermann/Stettes, 2015).

Akademisierung

In den letzten Jahren ist eine zunehmende Verschiebung der Qualifikationsstruktur der deutschen Erwerbsbevölkerung von beruflichen hin zu akademischen Abschlüssen zu verzeichnen. Hatten noch im Jahr 1985 nur 19,8 Prozent eines Jahrgangs ein Hochschulstudium aufgenommen, so waren es 2005 bereits 37,1 Prozent. Im Jahr 2013 lag der Anteil mit 57,4 Prozent bei weit über der Hälfte (Abbildung 3). Dabei können die meisten Tätigkeiten von beruflich Qualifizierten zwar grundsätzlich auch von Akademikern übernommen werden, dennoch kann die Akademisierung Probleme mit sich bringen, da sich die Verteilung der Studierenden auf die einzelnen Fachrichtungen weit weniger an den Bedarfen des Arbeitsmarkts orientiert als das Angebot an betrieblichen Ausbildungsstellen. In jedem Fall dürften vor diesem Hintergrund die Bedarfe an ausländischen Fachkräften mit Abschlüssen im mittleren Qualifikationssegment deutlich steigen.

Abbildung 3: Entwicklung der Studienanfänger

Anteile der Studienanfänger an der Bevölkerung der entsprechenden Geburtsjahre in Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt, 2014

3. Qualifizierung von Flüchtlingen

3.1. Qualifikationen der Flüchtlinge

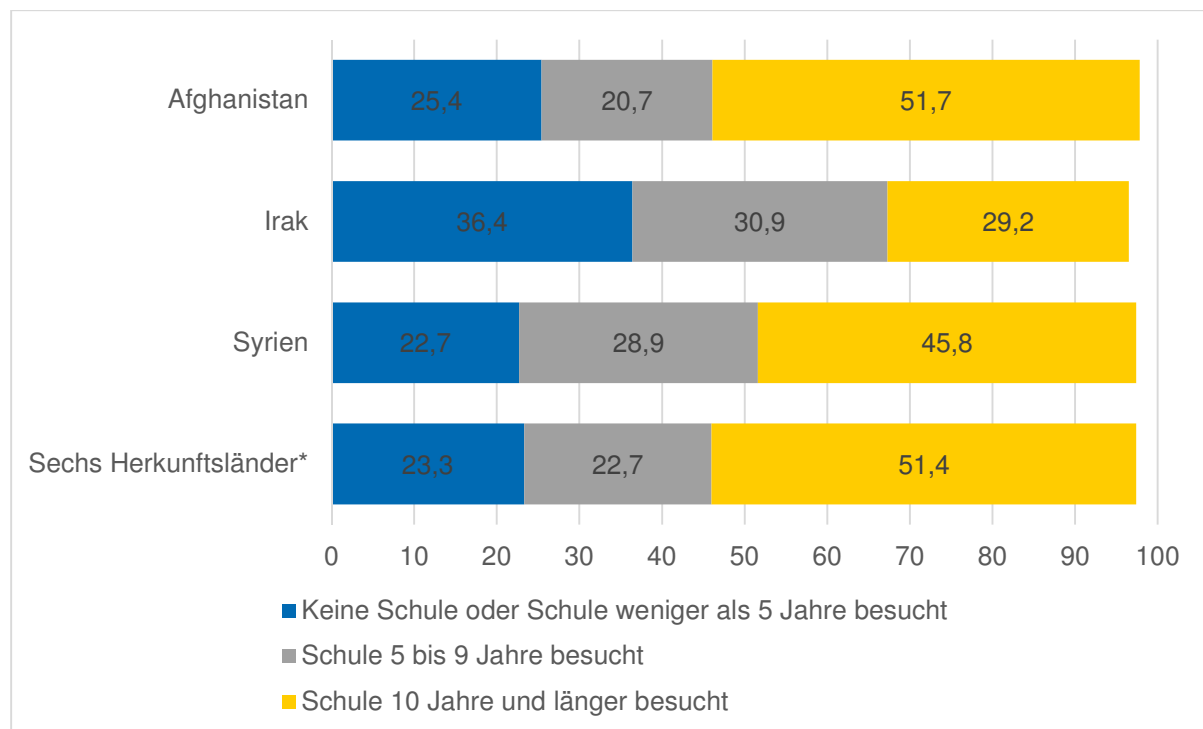
Da die Bedarfe, wie im vorangegangenen Abschnitt dargestellt, vor allem bei qualifizierten Fachkräften liegen, entscheiden letztlich die Qualifikationen der Flüchtlinge über ihren möglichen Beitrag zur Sicherung der Arbeitskräftebasis in Deutschland. Allerdings ist derzeit wenig darüber bekannt, welche Bildungsabschlüsse sie mitbringen. So antwortete die Regierung im Oktober 2015 auf eine kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE: „Zur Qualifikationsstruktur der Asylbewerber und Flüchtlinge in Deutschland liegen der Bundesregierung keine repräsentativen Angaben vor“ (Bundestag, 2015).

Erste Hinweise liefert die BAMF-Flüchtlingsstudie 2014 (BAMF, 2016), in der 2.805 Personen befragt wurden, denen Asyl nach §16a GG oder Flüchtlingsschutz nach Genfer Konvention (§3 Abs. 1 AsylG) aus den Ländern Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Sri Lanka und Syrien, also den häufigsten Herkunftsländern anerkannter Flüchtlinge, gewährt wurde. Nicht in der Stichprobe enthalten sind Personen, denen subsidiärer Schutz gewährt wurde und für die Abschiebeverbote zum Tragen kommen, sowie Geduldete und Asylbewerber im laufenden Verfahren. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer der befragten Personengruppe liegt bei

5,4 Jahren, was bedeutet, dass die meisten nicht in einem völlig anderen politischen Kontext als aktuell geflohen sind, obschon sie nicht im Rahmen der starken Flüchtlingszuwanderung seit dem Jahr 2014 gekommen sind.

Betrachtet man die schulische Ausbildung, so haben 23,3 Prozent der befragten Flüchtlingsgruppen die Schule überhaupt nicht oder weniger als fünf Jahre lang besucht, also maximal die Primarstufe absolviert (Abbildung 4). Dabei dürfte dieser Wert den tatsächlichen Anteil der Personen mit sehr niedrigem Bildungsstand sogar noch unterschätzen, da die Befragung mittels postalisch zugesandter Fragebögen in Papierform erfolgte, sodass eine unterproportionale Teilnahme von Analphabeten zu erwarten ist (BAMF, 2016). Differenziert man nach Herkunftsländern, so liegt der Anteil der Befragten, die die Schule maximal fünf Jahre lang besucht haben, bei den Syrern mit 22,7 Prozent etwas unterhalb und bei den Irakern mit 36,4 Prozent deutlich über dem Durchschnitt. Bei diesen Personen muss von größeren Lücken in der Grundbildung bis hin zu Analphabetismus, und Lücken bei den mathematischen Grundfähigkeiten ausgegangen werden. Das hat zur Folge, dass eine reguläre betriebliche Ausbildung für diese Personengruppe in der Regel ohne eine mehrere Jahre in Anspruch nehmende umfassende Nachqualifizierung nicht möglich sein dürfte.

Abbildung 4: Dauer des Schulbesuchs von anerkannten Flüchtlingen
Personen im Alter über 18 Jahren, Anteile in Prozent, Stand 2014



* Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Sri Lanka und Syrien, Rest zu 100 Sonstige / Keine Angabe

Quelle: BAMF, 2016

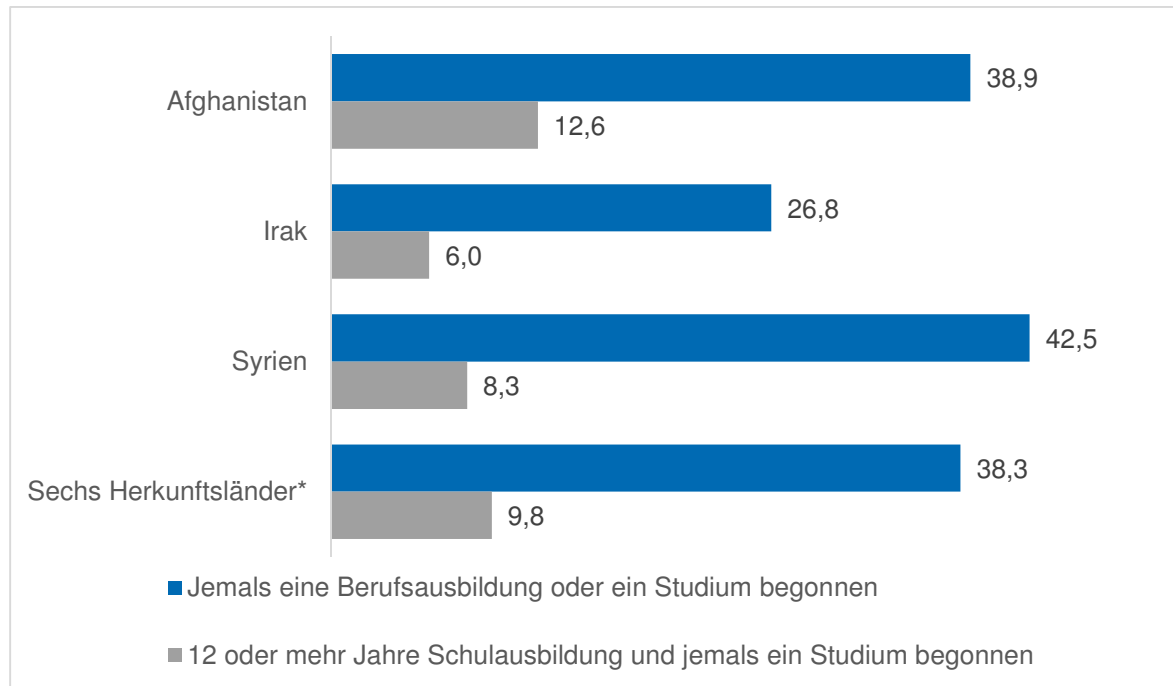
Sieht man von den Sprachkenntnissen ab, kann man bei Flüchtlingen, die die Schule 10 Jahre und länger besucht haben, grundsätzlich davon ausgehen, dass sie die Ausbildungsreife erreichen, sofern sie nicht ohnehin schon eine berufliche oder hochschulische Ausbildung absolviert haben. Dies trifft auf 51,4 Prozent der Erwachsenen in den befragten Flüchtlingsgruppen zu. Inwieweit diese über abgeschlossene Berufs- und Hochschulabschlüsse verfügen, lässt sich aus den veröffentlichten Ergebnissen der BAMF-Flüchtlingsstudie 2014 nicht ableiten. Allerdings enthalten sie Angaben darüber, wie viele der befragten Flüchtlinge jemals in ihrem Leben eine hochschulische oder eine Berufsausbildung begonnen haben. Diese müssen allerdings nicht deutschen Standards entsprechen und können aus Gründen abgebrochen worden sein, die nicht im Zusammenhang mit Krieg und Vertreibung stehen. Die entsprechenden Anteile stellen also tendenziell eher eine Obergrenze für das Qualifikationsniveau der Flüchtlinge dar. Sie liegen über alle betrachteten Flüchtlingsgruppen hinweg bei 38,3 Prozent, bei den Syrern bei 42,5 und bei den Irakern bei 26,8 Prozent (Abbildung 5).

Der Anteil Höherqualifizierter mit zwölf und mehr Jahren Schulbesuch sowie einem abgeschlossenem, laufenden oder abgebrochenem Studium – das ist ein weit größerer Personenkreis als die üblicherweise betrachteten Hochqualifizierten mit abgeschlossenem Hochschulstudium – liegt sogar nur bei 9,8 Prozent für alle betrachteten Flüchtlingsgruppen, 8,3 Prozent für Syrer und 6,0 Prozent für Iraker (BAMF, 2016). Zusammengenommen deuten diese Zahlen darauf hin, dass nur ein kleiner Teil der Flüchtlinge in Deutschland über verwertbare berufliche oder hochschulische Abschlüsse verfügen dürfte.

Neben dem ungünstigeren rechtlichen Rahmen ist dies auch ein Hauptgrund dafür, dass sich Flüchtlinge in der Vergangenheit deutlich langsamer am Arbeitsmarkt integriert haben als andere Zuwanderer. So belief sich der Anteil der Beschäftigten an der Bevölkerung von 15 bis 64 Jahren unter den Flüchtlingen im Zuzugsjahr durchschnittlich auf 8 Prozent. Nach fünf Jahren stieg der Anteil auf knapp 50 Prozent, nach zehn Jahren auf 60 Prozent und nach 15 Jahren auf knapp 70 Prozent. Damit lagen ihre Beschäftigungsquoten auch zehn Jahre nach dem Zuzug noch 14 Prozentpunkte unter denjenigen von anderen Migranten. Nach 15 Jahre lassen sich allerdings keine Unterschiede mehr feststellen (IAB, 2015).

Abbildung 5: Berufliche / akademische Ausbildung von anerkannten Flüchtlingen

Personen im ab 18 Jahren (blauer Balken) bzw. im Alter zwischen 25 und 65 Jahren (grauer Balken), Anteile in Prozent, Stand 2014



* Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Sri Lanka und Syrien, Rest zu 100 Sonstige / Keine Angabe

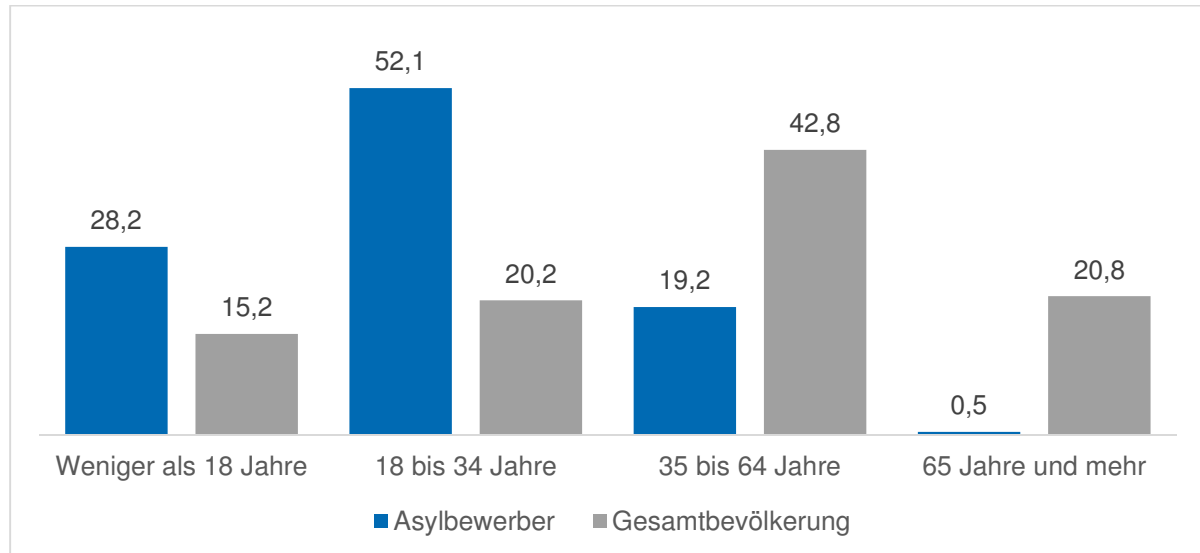
Quelle: BAMF, 2016

3.2. Qualifizierungsmöglichkeiten für Flüchtlinge

Da nicht genau bekannt ist, welche Qualifikationen die Flüchtlinge mitbringen, lassen sich auch keine verlässlichen Aussagen darüber treffen, welche Qualifizierungsangebote notwendig oder sinnvoll sind, um eine gute Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt zu gewährleisten. Dennoch gibt die Altersstruktur der Asylbewerber erste Hinweise auf Qualifizierungsbedarfe. So sind 28,2 Prozent der Personen, die im dritten Quartal 2015 einen Asylantrag gestellt haben, minderjährig (Abbildung 6). In der Gesamtbevölkerung liegt der entsprechende Anteil nur bei 15,2 Prozent. Diese Personen sind in Deutschland noch schulpflichtig und müssen hier ihren Bildungsweg in der Regel zunächst an einer allgemeinbildenden oder beruflichen Schule fortsetzen, bevor sie eine betriebliche, schulische oder hochschulische Ausbildung beginnen können. Abgesehen von einem besonderen Förderbedarf aufgrund mangelnder Deutschkenntnisse zu Beginn des Schulbesuchs in Deutschland unterscheiden sie sich dabei nicht strukturell von einheimischen Kindern und Jugendlichen derselben Altersgruppe.

Abbildung 6: Altersstruktur der Asylbewerber

Anteile in Prozent, Stand drittes Quartal 2015 (Asylbewerber) bzw. 2014 (Gesamtbevölkerung)



Quelle: Eurostat, 2015

Rund die Hälfte (52,1 Prozent) der Asylbewerber ist zwischen 18 und 34 Jahre alt. Das heißt, dass sie, sofern sie ihren Bildungsweg bereits beendet haben, noch relativ am Anfang ihres Erwerbslebens stehen. Dabei ist davon auszugehen, dass viele dieser Personen ihre Ausbildung im Heimatland nicht oder zumindest nicht in der eigentlich gewünschten Form abschließen konnten, da kriegerische Auseinandersetzungen die Bildungsinfrastruktur stark beeinträchtigen können bis hin zur Schließung von Bildungseinrichtungen. Daher kommen für diese Altersgruppe grundsätzlich auch längere Ausbildungsgänge, wie eine reguläre betriebliche Ausbildung oder ein Hochschulstudium, in Frage. Allerdings müssen die Flüchtlinge hierzu über die notwendigen Sprachkenntnisse und qualifikatorischen Voraussetzungen (zum Beispiel eine Hochschulzugangsberechtigung) verfügen oder diese zunächst in Deutschland erwerben. Für eine betriebliche Ausbildung müssen sie sich zudem mindestens drei Monate im Land aufhalten.¹ Ist dies der Fall, unterscheiden sich die Flüchtlinge abgesehen von der Unsicherheit über den Verbleib im Land² kaum von einheimischen Auszubildenden und Studierenden. Allerdings ist, wie im vorangegangenen Abschnitt gezeigt, damit zu rechnen, dass viele der Flüchtlinge ein niedriges Bildungsniveau mitbringen, so dass tendenziell vor

¹ Asylbewerber und Geduldete aus sicheren Herkunftsländern, die nach dem 31.8.2015 eingereist sind, haben keinen Zugang zum Arbeitsmarkt und damit auch nicht zur betrieblichen Ausbildung.

² Für Flüchtlinge, die bei Beginn einer betrieblichen Ausbildung unter 21 Jahren alt waren und nicht aus einem sicheren Herkunftsland stammen, kann die Abschiebung bis zu ihrem Ende ausgesetzt werden (§60a Abs.2 AufenthG).

allem Bildungsgänge mit niedrigen formalen Zugangsvoraussetzungen in Frage kommen. Zudem dürften viele der Flüchtlinge zunächst eine berufliche Eingliederung benötigen (siehe unten), bevor sie mit ihrer Ausbildung starten können.

Für die über 35-jährigen Asylbewerber im erwerbsfähigen Alter, die nur 19,2 Prozent der Asylbewerber stellen, dürfte ein vollständiger Bildungsgang in Deutschland, wie etwa eine reguläre Ausbildung im dualen System, in den meisten Fällen nicht in Frage kommen. Allerdings müssen sie, wie die anderen Altersgruppen auch, zunächst die deutsche Sprache erlernen und benötigen häufig eine Nachqualifizierung und berufliche Eingliederung, um ihre im Heimatland erworbenen Qualifikationen am deutschen Arbeitsmarkt gut einsetzen zu können. Anders als bei der regulären schulischen, hochschulischen und beruflichen Ausbildung weisen die Flüchtlinge in diesen beiden Bereichen besondere Bedarfe auf:

Sprachvermittlung

Ohne Kenntnisse der deutschen Sprache ist für Flüchtlinge in der Regel weder die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit noch die Teilnahme an einem (weiterführenden) Bildungsgang möglich,³ so dass der Spracherwerb grundsätzlich Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration ist. Dabei unterscheiden sich die Rahmenbedingungen für schulpflichtige und nicht-schulpflichtige Flüchtlinge deutlich. Bei schulpflichtigen Flüchtlingen findet, wie bei anderen schulpflichtigen Zuwanderern auch, der Spracherwerb im Rahmen des Schulunterrichts statt. Hierzu werden in der Regel besondere Klassen (häufig Willkommensklassen genannt) eingerichtet, in denen die Zuwandererkinder zunächst grundlegende Sprachkenntnisse erwerben, bevor sie auf die regulären Klassen verteilt werden.

Für erwachsene Flüchtlinge stellt sich die Lage deutlich komplexer dar. Wurde ihr Asylverfahren positiv beschieden, haben sie Anspruch auf einen Integrationskurs. Dieser umfasst in der Regel 660 Unterrichtsstunden und führt zum Sprachniveau B1 (Fortgeschrittene Sprachverwendung). Auch Flüchtlinge, die sich noch im Asylverfahren befinden, können seit Oktober 2015 zu diesen Kursen zugelassen werden, wenn sie gute Bleibeperspektiven haben und genügend Kursplätze zur Verfügung stehen (§44 Abs. 4 AufenthG). Darüber hinaus existieren insbesondere auf kommunaler Ebene weitere Sprachkursangebote für Flüchtlinge, die sich in Zielgruppe, Inhalt und Umfang zum Teil deutlich unterscheiden. Daher sind auch keine allgemeingültigen Aussagen darüber möglich, unter welchen Rahmenbedingungen der Spracherwerb erwachsener Flüchtlinge stattfindet und welches Sprachniveau sie wann erreicht haben können.

³ Einzige Ausnahme bilden einige wenige Unternehmen bzw. Unternehmensbereiche und Bildungseinrichtungen, in denen die Arbeitssprache Englisch ist.

Berufliche Eingliederung und Nachqualifizierung:

In Kriegs- und Krisenländern erworbene Qualifikationen sind häufig nicht vollständig mit den Anforderungen des deutschen Arbeitsmarkts kompatibel. Daher benötigen viele Flüchtlinge über die Vermittlung von Sprachkenntnissen hinausgehende Unterstützungsangebote, bevor sie eine reguläre Erwerbstätigkeit oder betriebliche Ausbildung aufnehmen können. Wichtig sind insbesondere Berufsorientierungspraktika, in denen sie den Arbeitsalltag in deutschen Unternehmen kennenlernen und fehlende arbeitsmarktbezogene Kenntnisse erwerben können. Diese sind nach einem Aufenthalt von drei Monaten in Deutschland rechtlich zulässig (§32 BeschV) und können unter bestimmten Voraussetzungen von der Bundesagentur für Arbeit gefördert werden. Hier ist insbesondere die Einstiegsqualifizierung (EQ) zu nennen, die in einem Zeitraum von sechs bis zwölf Monaten auf die betriebliche Ausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf vorbereitet. Bei ihr kann die Praktikantenvergütung von der Bundesagentur für Arbeit mit bis zu 216 Euro bezuschusst werden (§54a SGBIII).

Darüber hinaus ist in manchen Fällen auch die formale Anerkennung der ausländischen Qualifikationen von großer Bedeutung. Insbesondere gilt dies bei Abschlüssen in reglementierten Berufen. Im Jahr 2014 wurden die beruflichen Qualifikationen von 516 Syrern, 66 Irakern und 33 Afghanen offiziell anerkannt, wobei es sich bei diesen Personen größtenteils um Ärzte und Zahnärzte handelt (BQ-Portal, 2015). Wie sich diese Zahlen weiterentwickeln werden, lässt sich nicht abschätzen, da nicht bekannt ist, inwieweit die derzeit ankommenden Flüchtlinge über Bildungsabschlüsse verfügen, die potenziell anerkannt werden könnten. Ein weiterer wichtiger Bereich der Nachqualifizierung für Flüchtlinge ist die Grundbildung. So ist davon auszugehen, dass bei einem Teil der erwachsenen Flüchtlinge auch bei der Alphabetisierung Lücken bestehen. Allerdings gilt auch hier, dass die tatsächlichen Bedarfe im Dunkeln liegen.

3.3. Potenziale und Grenzen der Qualifizierung von Flüchtlingen

Vor dem Hintergrund der völlig unzureichenden Datenlage lässt sich weder konkret abschätzen, welches Qualifikationsniveau die Flüchtlinge potenziell erreichen können, noch welche Qualifikationsmaßnahmen hierfür notwendig wären. Damit ist in Folge auch eine Abschätzung der Kosten und Nutzen der Qualifizierung von Flüchtlingen nicht möglich. Dennoch lassen sich einige Aussagen zu Potenzialen und Grenzen der Qualifizierung von Flüchtlingen treffen:

- Da die meisten Flüchtlinge, wenn sie ihren Bildungsweg überhaupt bereits abgeschlossen haben, erst am Beginn ihres Erwerbslebens stehen, kommen für sie grundsätzlich auch längerfristige Bildungsgänge in Frage wie zum Beispiel eine reguläre betriebliche Ausbildung.
- Allerdings ist davon auszugehen, dass viele erwachsene Flüchtlinge zum Zeitpunkt der Einreise nur über ein niedriges Qualifikationsniveau verfügen. Damit sind für sie hauptsächlich Bildungsgänge mit niedrigen formalen Anforderungen relevant.
- Hingegen dürfte die Zahl der erwachsenen Flüchtlinge, die in einem vernünftigen Zeitraum und mit vertretbarem Aufwand zu qualifizierten und insbesondere akademischen Fachkräften weiterqualifiziert werden können, eher gering sein.
- Damit dürften die Potenziale der Qualifizierung erwachsener Flüchtlinge vor allem in einer Stärkung der Arbeitskräftebasis im Bereich der Fachkräfte liegen, die typischerweise eine berufliche Ausbildung voraussetzen, und weniger im Bereich der Spezialisten und Experten, die weiterführende Ausbildungen notwendig machen.
- Allerdings setzen auch solche beruflichen Ausbildungen grundsätzlich die Ausbildungsreife voraus, die nicht gegeben ist, wenn Lücken bei der Grundbildung bestehen. Ist dies der Fall, macht dies die Qualifizierung von erwachsenen Flüchtlingen deutlich aufwändiger und teurer. Ferner ist anzunehmen, dass ein großer Teil der Flüchtlinge zu einer solchen zeitaufwändigen Investition in die eigene Ausbildung nicht bereit ist und aufgrund einer hohen Zeitpräferenzrate einen schnellen Zugang zu Helferstellen bevorzugt.
- Für die Bildungswege von Flüchtlingskindern ist die Eingliederung in den Schulalltag in Deutschland entscheidend. Gelingt diese, sollten ihnen in der Regel dieselben Optionen offenstehen wie einheimischen Kindern und Jugendlichen und dieselben Kosten und Nutzen entstehen, sieht man von der bestehenden Rückkehrwahrscheinlichkeit ab.
- Insgesamt liegen die Potenziale der Qualifizierung tendenziell vor allem in der mittleren bis langen und weniger in der kurzen Frist.

4. Arbeitsmarktpotenziale von Flüchtlingen im Vergleich zur gesteuerten Fachkräftezuwanderung

4.1. Potenziale und Grenzen der gesteuerten Fachkräftezuwanderung

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels ist Deutschland, wie in Abschnitt 2 gezeigt, zunehmend auf Personen aus dem Ausland angewiesen, um die Fachkräftebasis zu stabilisieren. Diese leisten auch heute schon einen wichtigen Beitrag zur Fachkräftesicherung. So ist die Beschäftigungsexpansion in den MINT-Berufen in den letzten Jahren maßgeblich den zugewanderten MINT-Arbeitnehmern zu verdanken. Die Beschäftigung ausländischer Fachkräfte ist vom vierten Quartal 2012 bis zum vierten Quartal 2014 um 10,6 Prozent gestiegen – mehr als viermal so stark wie bei deutschen MINT-Arbeitnehmern (Anger et al., 2015). Allerdings ist anzumerken, dass die Zahl der potenziellen Zuwanderer aus den anderen EU-Ländern begrenzt ist. Fuchs et al. (2015) schätzen etwa das langfristige Potenzial auf nur rund 56.000 Personen im Jahr. Daher muss Deutschland auch verstärkt Fachkräfte aus Drittstaaten gewinnen. Hier kann die gesteuerte Zuwanderung, also die Erwerbs- und Bildungsmigration, wie in Geis et al. (2016) gezeigt, einen wichtigen Beitrag leisten. Eine Übersicht über Zuwanderungswege für qualifizierte Fachkräfte findet sich in Tabelle 3:

In Geis et al. (2016) findet sich eine detailliertere Darstellung und kritische Würdigung der bestehenden Zugangswege. Daher werden im Folgenden nur einige zentrale Aussagen zu Potenzialen und Grenzen gesteuerter Zuwanderung dargestellt und erläutert:

- **Gesteuerte Zuwanderung ermöglicht eine passgenaue Auswahl der Arbeitskräfte aus dem Ausland.** Im Kontext der Erwerbsmigration ist eine Zuwanderung nach Deutschland (derzeit) grundsätzlich nur mit vorliegendem Stellenangebot möglich.⁴ Zudem bestehen weitere arbeitsmarktbezogene Anforderungen an Stelle und Bewerber, die sich je nach konkretem Aufenthaltstitel unterscheiden. Eine Zulassung in Ausbildungsberufe nach §6 BeschV ist etwa nur möglich, wenn sich der Beruf auf der sogenannten Engpassliste befindet oder eine Vermittlung durch die Bundesagentur für Arbeit erfolgt. Grundsätzlich lässt sich sagen, dass der Arbeitsmarktzugang für Akademiker deutlich liberaler geregelt ist als für beruflich Qualifizierte und

⁴ Einzige Ausnahme bildet der Aufenthaltstitel zur Arbeitssuche nach §18c AufenthG. Für die Vergabe eines Aufenthaltstitels nach §20 AufenthG muss anstelle des Arbeitsvertrages eine Aufnahmevereinbarung zur Durchführung eines Forschungsvorhabens mit einer anerkannten Forschungseinrichtung nachgewiesen werden.

Tabelle 3: Zugangswege für die Erwerbsmigration von Fachkräften

Aufenthaltstitel	Erteilungsvoraussetzungen
§ 18 Abs. 4 AufenthG (Aufenthaltserlaubnis zur qualifizierten Beschäftigung)	-Abhängige Beschäftigung von Personen oder Berufsgruppen, die durch die Beschäftigungsverordnung (BeschV) zugelassen sind - Oder: Beschäftigung im öffentlichen oder regionalen wirtschaftlichen Interesse.
§ 19 AufenthG (Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte)	-Wissenschaftler mit besonderen fachlichen Kenntnissen oder Lehrpersonen in herausgehobener Funktion
§ 19a AufenthG (Blaue Karte EU, Regelberufe & Mangelberufe)	-Deutscher oder anerkannter ausländischer oder vergleichbarer ausländischer Hochschulabschluss - Arbeitsplatzangebot in Deutschland mit jährlichem Bruttogehalt von 48.400 Euro (2015); in Mangelberufen: 37.752 Euro
§ 18c AufenthG (Arbeitsplatzsuche für qualifizierte Fachkräfte)	-Deutscher oder in Deutschland anerkannter Hochschulabschluss -Sicherung des Lebensunterhalts
§20 AufenthG (Aufenthaltserlaubnis für Forscher)	Aufnahmevereinbarung mit einer anerkannten Forschungseinrichtung zur Durchführung eines Forschungsvorhabens
§21 AufenthG (Aufenthaltserlaubnis zur selbstständigen Tätigkeit)	-Freiberufliche Tätigkeit -Oder wirtschaftliches Interesse oder regionales Bedürfnis an der selbstständigen Tätigkeit -Finanzierungsnachweis (Eigenkapital bzw. Kreditzusage)

Quelle: Eigene Darstellung

der rechtliche Rahmen insbesondere mit Blick auf die Zuwanderung Letzterer noch deutliche Verbesserungspotenziale aufweist. Nichtsdestotrotz sind Auswahlkriterien für die Erwerbsmigration wichtig, da sie sicherstellen, dass nur Personen zuwandern, die am deutschen Arbeitsmarkt auch gebraucht werden. Dabei ist anzumerken, dass diese Mechanismen auch im Kontext der Zuwanderung über das Bildungssystem zum Tragen kommen. Da Deutschland Bildungszuwanderern nicht direkt nach Abschluss ihrer

Ausbildung eine dauerhafte Niederlassungserlaubnis erteilt, müssen diese zunächst einen Aufenthaltstitel zur Erwerbszuwanderung beantragen, für dessen Ausstellung die Anforderungen der Erwerbszuwanderung erfüllt sein müssen.

- **Gesteuerte Zuwanderung birgt keine Risiken für den deutschen Fiskus.** Grundvoraussetzung für die Erteilung eines Aufenthaltstitels im Kontext der Erwerbs- oder Bildungsmigration ist nach §5 Abs. 1 AufenthG, dass „der Lebensunterhalt gesichert ist“. Während dies bei einer qualifizierten Beschäftigung als gegeben betrachtet wird, werden im Kontext der Zuwanderung über das Bildungssystem und des Aufenthaltstitels zur Erwerbssuche nach §18c AufenthG entsprechende Finanzierungsnachweise eingefordert. Damit wird sichergestellt, dass die Zuwanderer nicht auf Sozialleistungen angewiesen sind, sodass die gesteuerte Zuwanderung letztlich auch nicht zu einer Belastung für die öffentlichen Haushalte werden kann.
- **Die Zahl der für eine Erwerbszuwanderung nach Deutschland in Frage kommenden Personen ist begrenzt:** Während das Potenzial wanderungsbereiter Arbeitskräfte weltweit und insbesondere in demografiestarken Drittstaaten sehr groß ist, gilt das nicht in gleichem Maße für die Zahl gutqualifizierter Fachkräfte. So sind im Jahr 2013 nur rund 28.000 Erwerbszuwanderer nach Deutschland gekommen (Eurostat, 2015). Gleichzeitig bemühen sich auch andere hochentwickelte Länder verstärkt darum, international mobile Fachkräfte zu gewinnen, sodass Deutschland hier in einem zunehmenden Wettbewerb steht. Für eine gelingende gesteuerte Zuwanderung reicht es daher nicht aus, entsprechende Zugangswege zu öffnen. Vielmehr muss Deutschland aktiv auf die gesuchten Personen zugehen, und selbst dann gilt, dass bei weitem nicht für jede offene Stelle ein passender international mobiler Bewerber zur Verfügung steht.
- **Die Zuwanderung über das Bildungssystem kann einen wichtigen Beitrag zur Fachkräftesicherung leisten, allerdings erhalten bisher nur wenige Drittstaatenangehörige eine berufliche Ausbildung in Deutschland.** In den letzten Jahren kommen zunehmend Drittstaatenangehörige zur Ausbildung nach Deutschland. So hatten zum 31.12.2014 insgesamt 169.000 Personen einen Aufenthaltstitel zur Ausbildung. Davon entfielen mit 146.000 rund sechs Siebtel auf Studierende und nur 11.800 auf Personen in beruflicher Ausbildung inklusive Praktikanten (Geis et al., 2016). Viele der zugewanderten Auszubildenden und Studierenden bleiben im Land. So lebten im Jahr 2011 noch rund 40 Prozent der Bildungsausländer, die ihr Studium zwischen 2001 und 2010 beendet hatten, in Deutschland (Alichniewicz/Geis, 2013). Sie leisten einen wichtigen Beitrag zur Fachkräftesicherung, da sie durch ihre Ausbildung sehr gut auf

eine Erwerbstätigkeit in Deutschland vorbereitet sind. Obschon die Zuwanderung über das Bildungssystem große Potenziale für die Fachkräftesicherung bietet, begrenzen insbesondere die notwendigen Deutschkenntnisse die Zahl der infrage kommenden Personen aus dem Ausland.

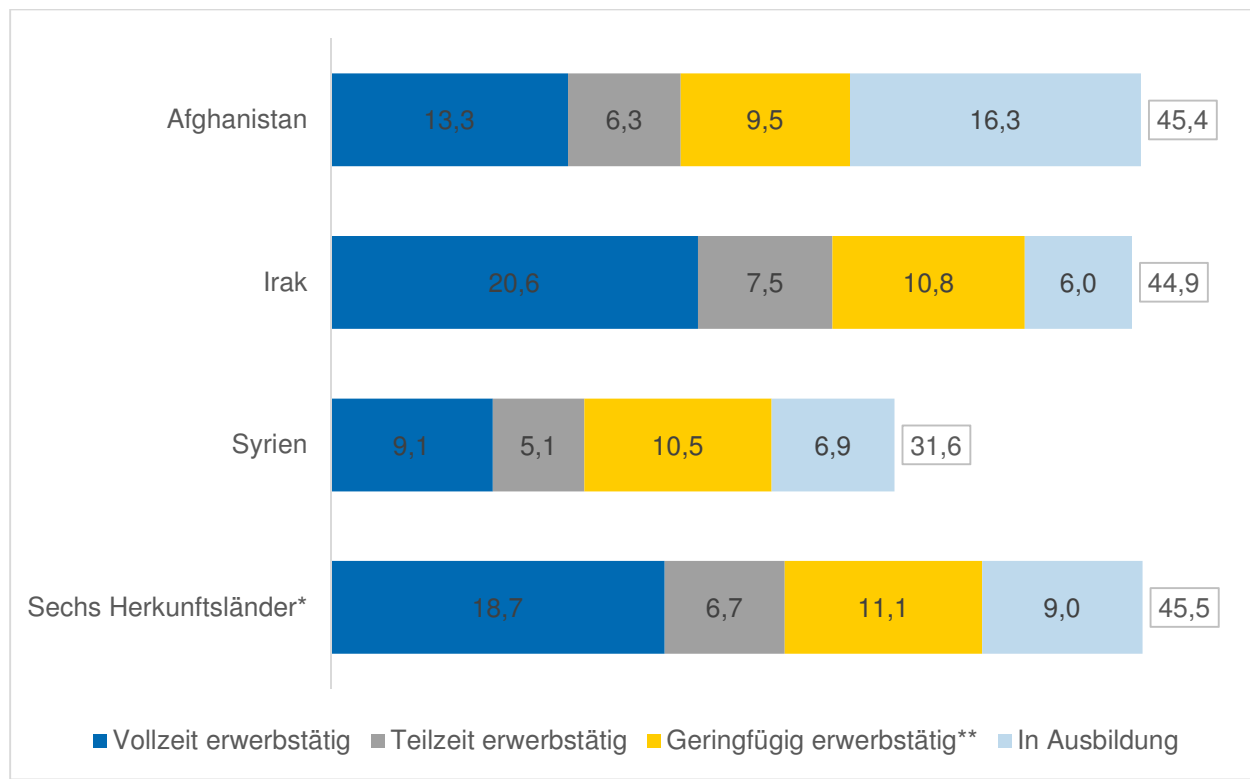
Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die gesteuerte Zuwanderung zusätzliche Potenziale für den deutschen Arbeitsmarkt bietet, jedoch nur in beschränktem Umfang international mobile, gutqualifizierte Fachkräfte zur Verfügung stehen. Allerdings hängt die Zahl der für eine gesteuerte Zuwanderung infrage kommenden Personen stark von den zuwanderungsrechtlichen Regelungen ab. So könnte die Fachkräftezuwanderung aus Drittstaaten deutlich gesteigert werden, wenn, wie in Geis et al. (2016) im Detail dargestellt, im Kontext der Erwerbsmigration auf ein konkretes qualifikationsadäquates Stellenangebot verzichtet würde, sofern das Qualifikationsprofil der betreffenden Personen eine sehr gute Integration in den Arbeitsmarkt erwarten lässt. Im Kontext der Zuwanderung über das Bildungssystem könnte der Zugang zur betrieblichen Ausbildung durch die Einrichtung von Vorkursen analog zum Studienkolleg an Hochschulen erleichtert werden.

4.2. Potenziale und Grenzen der Beschäftigung und Qualifizierung von Flüchtlingen

Vor dem Hintergrund, dass sehr wenig über die Qualifikationen der derzeit in Deutschland ankommenden Flüchtlinge bekannt ist, lassen sich auch ihre Arbeitsmarktpotenziale nur sehr schwer einschätzen. Allerdings liefert die bereits in Abschnitt 3.1 angeführte BAMF-Flüchtlingsstudie auch hier erste Hinweise. So waren im Jahr 2014 nur 36,5 Prozent der betrachteten erwachsenen Flüchtlinge aus den sechs Herkunftsländern Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Sri Lanka und Syrien, denen Asyl oder Schutz nach Genfer Konvention (§3 AsylG) gewährt wurde, erwerbstätig (Abbildung 7). Bei den Irakern lag der entsprechende Anteil mit 38,9 etwas höher und bei den Syrern mit 24,7 Prozent deutlich niedriger. Betrachtet man den Anteil der Vollzeitbeschäftigten, so lag dieser über alle sechs Herkunftsländer hinweg bei 18,7 Prozent und bei den Syrern sogar nur bei 9,1 Prozent. Insgesamt zeigt sich deutlich, dass anerkannte Flüchtlinge aus den derzeit wichtigsten Flüchtlingsherkunftsländern nur in geringem Maß am Arbeitsmarkt aktiv sind.

Abbildung 7: Erwerbsbeteiligung anerkannter Flüchtlinge

Personen über 18 Jahren, Anteile in Prozent, Stand 2014



* Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Sri Lanka und Syrien ** Inkl. Arbeitszeit nicht zuordenbar

Quelle: BAMF, 2016

Hinzu kommt, dass die Erwerbstätigen unter ihnen eher in einfachen Tätigkeiten zumeist in den Bereichen Gastronomie, Verpackung, Lagerung, Logistik und Transport, Reinigung und Herstellung und Verkauf von Lebensmitteln beschäftigt sind. Nur bei weniger als 20 der 2.805 in der BAMF-Flüchtlingsstudie befragten Personen lassen die Angaben auf eine Tätigkeit in einem akademischen Beruf schließen (BAMF, 2016). Dies bestätigt auch eine eigene Auswertung zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von Personen aus den Flüchtlingsherkunftsländern Syrien, Afghanistan, Irak und Eritrea. Von diesen arbeiten 44,0 Prozent in Helferberufen, im Vergleich zu 15,0 Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Tabelle 4).

Tabelle 4: Beschäftigte aus Kriegs- und Krisenländern nach Art der Tätigkeit
Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Anforderungsniveau des ausgeübten Berufs in Prozent, Stand 30.06.2015

	Experten- berufe	Facharbeiter- und Spezialisten- berufe	Helferberufe
Afghanistan	2,5	58,7	38,1
Eritrea	1,8	39,1	58,4
Irak	2,7	47,3	49,5
Syrien	21,8	37,6	40,2
Zusammen	7,4	48,1	44,0
Alle in Deutschland Beschäftigten	12,5	71,9	15,0

Quelle: eigene Auswertung, Bundesagentur für Arbeit, 2016; Rest zu 100 Prozent: keine Angabe

Vor diesem Hintergrund lassen sich einige Aussagen über die Potenziale und Grenzen der Beschäftigung und Qualifizierung von Flüchtlingen treffen:

- **Flüchtlinge können nur im Einzelfall bereits kurzfristig Stellen in Engpassberufen besetzen.** Die bestehende Datenlage deutet darauf hin, dass ein großer Teil von ihnen nur ein niedriges formales Bildungsniveau mitbringt. Hinzu kommt, dass nur sehr wenige Flüchtlinge bei der Einreise über Deutschkenntnisse verfügen und nicht alle Bildungsabschlüsse international vergleichbar sind. Daher kann man mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit davon ausgehen, dass Flüchtlinge nur in Ausnahmefällen zeitnah Stellen in Engpassbereichen, die ein relativ hohes Qualifikationsniveau erfordern, besetzen können.
- **Durch den Flüchtlingszustrom wird kurzfristig vor allem die Arbeitskräftebasis in den Helferberufen gestärkt.** Wenn Zuwanderer nur über ein geringes formales Qualifikationsniveau und/oder unzureichende Deutschkenntnisse verfügen, kommen für sie in der Regel nur einfache Tätigkeiten in Frage. Da dies auf die meisten Flüchtlinge zumindest kurzfristig zutreffen dürfte, stärken sie, wie bereits heute zu beobachten, vor allem die Arbeitskräftebasis in den Helferberufen.
- **Viele Flüchtlinge wollen möglichst schnell am Arbeitsmarkt aktiv werden.** Viele der nach Deutschland geflüchteten Personen haben Familien in Deutschland oder in den Heimatländern, die sie finanziell unterstützen möchten oder müssen. Vor diesem Hintergrund ist es für sie sehr wichtig,

möglichst schnell ein eigenes Einkommen zu erzielen, was zu einer hohen Arbeitsmotivation führt.

- **Eine Qualifizierung erwachsener Flüchtlinge über den Spracherwerb hinaus nimmt viel Zeit in Anspruch.**⁵ Auch wenn die konkreten Qualifizierungsbedarfe der Flüchtlinge nicht bekannt sind, lässt sich sagen, dass eine über den Spracherwerb hinausgehende Qualifizierung viel Zeit in Anspruch nimmt. So dauert eine reguläre berufliche Ausbildung meist drei Jahre und setzt ausreichende Deutschkenntnisse voraus, die vorab erworben werden müssen. Zudem bestehen häufig weitergehende Lücken bei der Ausbildungsreife, die zunächst geschlossen werden müssen.
- **Für viele erwachsene Flüchtlinge sind längere Ausbildungsgänge nicht attraktiv.** Kehrseite der Notwendigkeit beziehungsweise des Wunsches, möglichst schnell ein eigenes Einkommen zu erzielen, ist, dass dies die Motivation senken kann, eine weitere Ausbildung in Deutschland zu absolvieren. Hinzu kommt, dass für viele Flüchtlinge nicht absehbar ist, wie lange sie in Deutschland bleiben können und wollen, so dass nicht klar ist, ob sich ein weiterer Bildungsabschluss überhaupt lohnt. Daher ist damit zu rechnen, dass sich vor allem Flüchtlinge, die keine reguläre Beschäftigung finden, für eine längere Ausbildung in Deutschland entscheiden, was die Potenziale der Qualifizierung deutlich senkt.
- **Der mögliche Beitrag erwachsener Flüchtlinge zur Fachkräftesicherung ist beschränkt.** Vor dem Hintergrund obiger Ausführungen ist damit zu rechnen, dass sich nur ein kleiner Teil der erwachsenen Flüchtlinge für eine (weitere) berufliche Ausbildung in Deutschland entscheidet und diese erfolgreich abschließt. Daher dürfte die Qualifikationsstruktur der erwachsenen Flüchtlinge auch längerfristig eher ungünstig bleiben. Da am deutschen Arbeitsmarkt, wie in Abschnitt 2 dargestellt, jedoch vorwiegend höherqualifizierte Zuwanderer gebraucht werden, heißt dies, dass der potenzielle Beitrag der erwachsenen Flüchtlinge zur Fachkräftesicherung mittelfristig begrenzt ist.
- **Minderjährige Flüchtlinge können langfristig einen bedeutenden Beitrag zur Fachkräftesicherung in Deutschland leisten.** Anders als Erwachsene münden Minderjährige, die immerhin 28,2 Prozent der Flüchtlinge ausmachen, direkt ins deutsche Bildungssystem ein. Gleichzeitig haben sie ihren Bildungsweg in ihren Heimatländern in den allermeisten Fällen noch nicht abgeschlossen, sodass sie in jedem Fall einen deutschen Bildungsabschluss anstreben. Auch kann durch gelingende Integrationsmaßnahmen an den Schulen dafür gesorgt werden, dass die

⁵ Das gilt zwar grundsätzlich auch für andere Zuwanderungsformen, allerdings werden die entsprechenden Kenntnisse und Fähigkeiten bei der gesteuerten Zuwanderung vorausgesetzt.

minderjährigen Flüchtlinge mit Abschluss ihrer Schullaufbahn in der Regel auch die Ausbildungsreife erreichen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass man mit Blick auf die kurzfristigen Potenziale der Beschäftigung und Qualifizierung von Flüchtlingen für den deutschen Arbeitsmarkt zurückhaltend sein muss. Erst in der langen Frist, wenn auch die Flüchtlingskinder am Arbeitsmarkt aktiv werden, können sie unter Umständen einen substanziellen Beitrag zur Fachkräftesicherung leisten. Allerdings ist nicht absehbar, wie viele der Flüchtlinge längerfristig im Land bleiben beziehungsweise in ihre Heimatländer zurückkehren.

4.3. Potenziale der Integration von Flüchtlingen und der gesteuerten Zuwanderung im Vergleich

Obschon die derzeit ankommenden Flüchtlinge bei gelingender Integration in den Arbeitsmarkt mittel- bis langfristig einen Beitrag zur Wertschöpfung in Deutschland leisten können, kann ihre Qualifizierung und Beschäftigung die gesteuerte Zuwanderung nicht ersetzen. So kommt es zwar vor, dass Flüchtlinge in Deutschland gesuchte Engpassqualifikationen mitbringen oder zeitnah erwerben können, die Regel ist dies aber nicht. Zudem kann bei den Flüchtlingen auch ein längerfristiger Verbleib im Land nicht als gegeben betrachtet werden. Daher kann der aktuelle Flüchtlingszuzug auch nur einen begrenzten Beitrag dazu leisten, die bestehenden Engpässe am Arbeitsmarkt zu reduzieren. Über die gesteuerte Zuwanderung können hingegen gezielt Personen gewonnen und im Land gehalten werden, die entweder bereits über Engpassqualifikationen verfügen oder diese in Deutschland zeitnah erwerben können.

Gleichzeitig birgt die gesteuerte Zuwanderung auch vor dem Hintergrund des starken Flüchtlingszustroms kein Risiko für den Staatshaushalt. So ist in diesem Kontext ein Bezug von Transferleistungen zumindest kurzfristig rechtlich ausgeschlossen und der längerfristige Verbleib in Deutschland in der Regel an eine qualifikationsadäquate Stelle geknüpft. Gelingt es, viele Stellen in Engpassbereichen mit Flüchtlingen zu besetzen, führt dies dazu, dass die Nachfrage nach weiteren ausländischen Fachkräften abnimmt. Damit erhalten automatisch auch weniger Personen die Möglichkeit, im Kontext gesteuerter Zuwanderung einzuwandern, sodass es durch die gesteuerte Zuwanderung grundsätzlich nicht zu einem Überangebot an Arbeitskräften kommen sollte.

Vor diesem Hintergrund sollte sich Deutschland trotz des starken Zuzugs von Flüchtlingen noch weiter für die Erwerbs- und Bildungsmigration aus Drittstaaten

öffnen. Dies könnte auch einen Beitrag dazu leisten, dass weniger Personen, die nicht von politischer Verfolgung betroffen sind, einen Asylantrag stellen. Denn für viele Zuwanderungsinteressierte bietet das Asylverfahren derzeit den einzigen Zugangsweg nach Deutschland. Hätten sie eine realistische Perspektive, im Rahmen der Erwerbs- oder Bildungsmigration einzureisen, wären viele dieser Personen auch bereit, zuvor in ihre Bildung zu investieren, um diese Zugangswege nutzen zu können. Von dieser Mehrinvestition in die Ausbildung könnten sogar die Heimatländer profitieren, da nicht jede Person, die sich auf eine Wanderung vorbereitet, letztendlich auch wandert, und viele von ihnen zurückkehren. Hingegen kommen die für die Schlepperei ausgegeben Mittel weder den wandernden Personen noch den Heimatländern oder dem deutschen Staat zugute.

5. Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

5.1. Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen

Auch wenn noch nicht absehbar ist, wie viele Flüchtlinge letztendlich nach Deutschland kommen und hier bleiben werden, zeichnet sich ab, dass die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter durch den aktuellen Flüchtlingszustrom substanziell zunehmen wird. Damit steigt auch die Zahl der Erwerbspersonen. Trifft dieses zusätzliche Arbeitsangebot auf eine entsprechende Arbeitsnachfrage, so kann sich die Zuwanderung positiv auf Wachstum und Wohlstand in Deutschland auswirken. Dabei ist absehbar, dass in den nächsten Jahren aufgrund des demografischen Wandels zusätzliche Arbeitskräfte aus dem Ausland benötigt werden. Allerdings bestehen diese Bedarfe vor allem bei gut qualifizierten Fachkräften mit beruflichen oder hochschulischen Abschlüssen insbesondere in industrienahen Tätigkeiten sowie im Gesundheits- und Pflegebereich. Hingegen stehen an sich genügend Einheimische zur Verfügung, um die Arbeitskräftenachfrage bei Helfertätigkeiten zu decken, obschon sich kleine Unternehmen zum Teil auch in diesem Qualifikationssegment schwer tun, geeignete Bewerber zu finden.

Welchen Beitrag die Flüchtlinge längerfristig am Arbeitsmarkt leisten können, hängt vor diesem Hintergrund maßgeblich davon ab, inwieweit sie in Deutschland gesuchte Qualifikationen mitbringen oder im Land erwerben. Damit kommt auch der Qualifizierung von Flüchtlingen zentrale Bedeutung für die Fachkräftesicherung in Deutschland zu. Um die Rahmenbedingungen hierfür zu verbessern, sind folgende Maßnahmen notwendig:

- **Ermittlung des Qualifikationsstands der Flüchtlinge.** Nur wenn das Ausgangsniveau der Zielgruppe bekannt ist, lassen sich passende Qualifizierungsmaßnahmen entwickeln und anbieten. Daher setzt eine erfolgreiche Qualifizierung der Flüchtlinge Wissen über ihren Bildungsstand voraus, das derzeit nicht vorhanden ist.
- **Schaffung von Recht und Pflicht zum Besuch der Integrationskurse für Asylbewerber, die sich länger in Deutschland aufhalten.** Die Integrationskurse bilden eine sehr gute Grundlage für die Integration in Arbeitsmarkt und Gesellschaft, da sie sowohl Kenntnisse der deutschen Sprache auf dem Niveau B1 (selbständige Sprachanwendung) als auch grundlegendes Wissen über die Institutionen in Deutschland, wie das Rechtssystem, vermitteln. Erst seit Oktober 2015 können auch Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive zugelassen werden, allerdings nur wenn ausreichend Plätze zur Verfügung stehen, was häufig nicht der Fall sein dürfte. Dies ist keine befriedigende Lösung, da mit Ausnahme einiger weniger, die bereits über gute Deutschkenntnisse verfügen, alle Flüchtlinge, die sich längerfristig in Deutschland aufhalten, eine entsprechende Qualifizierung benötigen. Daher sollte Asylbewerbern, die sich länger in Deutschland aufhalten, nicht nur ein Recht auf den Besuch der Integrationskurse eingeräumt werden, sondern ihnen sollte auch eine entsprechende Verpflichtung auferlegt werden.
- **Stärkung der Berufsorientierung für Flüchtlinge.** Obschon fast nichts darüber bekannt ist, welche Qualifikationen die Flüchtlinge mitbringen, ist davon auszugehen, dass viele von ihnen eine Orientierungsphase in Form von Praktika und Ähnlichem benötigen, ehe sie sich erfolgreich in den deutschen Arbeitsmarkt integrieren können. Grund hierfür ist, dass sie in der Regel zunächst die notwendigen berufsbezogenen Sprachkenntnisse erwerben müssen und die Inhalte der Ausbildungen in den Herkunftsländern den Anforderungen des deutschen Arbeitsmarkts häufig nicht vollständig entsprechen. Daher sollten das Angebot an Berufsorientierungsmaßnahmen, wie der Einstiegsqualifizierung, für Flüchtlinge sowohl von staatlicher als auch von Unternehmensseite ausgebaut werden. Zudem sollten Flüchtlinge, sofern sich ein Bedarf zeigt, noch gezielter in diese Maßnahmen vermittelt werden.
- **Weitere Vereinfachung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber.** Obschon der Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber in den letzten Monaten bereits stark vereinfacht wurde, bestehen nach wie vor substantielle Restriktionen. Zu nennen ist hier vor allem die Vorrangprüfung, in der die Bundesagentur für Arbeit feststellen muss, dass kein geeigneter bevorzogter Bewerber (also ein Inländer oder EU-Ausländer) für die Stelle zur Verfügung steht. Sie ist Vorschrift, sofern sich der Asylbewerber weniger als 15 Monate in Deutschland aufhält und es sich nicht um eine Stelle im

hochqualifizierten Bereich oder in einem Engpassberuf handelt. Dabei ist es mit Blick auf die langfristige Integration in Arbeitsmarkt und Gesellschaft sehr wichtig, dass die Flüchtlinge möglichst früh eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Daher sollte die Arbeitsaufnahme von Flüchtlingen gefördert und sogar gefordert und nicht gehemmt werden.

5.2. Gesteuerte Zuwanderung in Zeiten des Flüchtlingszustroms

Die derzeit in Deutschland ankommenden Flüchtlinge können nur im Ausnahmefall bereits zeitnah qualifizierte Stellen in Engpassbereichen besetzen. Trotz der großen Zuwandererzahlen ist daher nach wie vor eine gezielte Gewinnung von Fachkräften aus Drittstaaten erforderlich. Diese kann zum einen direkt über die Erwerbsmigration und zum anderen indirekt über die Zuwanderung über das Bildungssystem erfolgen. Dabei hat die Bildungsmigration gegenüber der Qualifizierung von Flüchtlingen den Vorteil, dass sichergestellt ist, dass die Zuwanderer die für den jeweiligen Bildungsgang notwendigen Ausgangsqualifikationen mitbringen beziehungsweise dass die Zuwanderer gezielt für die Bildungsgänge gewonnen werden können, bei denen in Deutschland ein Mangel an Bewerbern herrscht.

Vor diesem Hintergrund sollte die gesteuerte Zuwanderung trotz des starken Flüchtlingszustroms weiter erleichtert und gefördert werden. Insbesondere wären folgende Schritte zu gehen:

- **Vereinfachung des Zuwanderungsrechts.** Obschon in den letzten Jahren immer mehr Zugangswege für die Erwerbs- und Bildungsmigration geöffnet worden sind, besteht noch immer Verbesserungsbedarf. So sind die rechtlichen Regelungen an vielen Stellen äußerst komplex und lassen große Interpretationsspielräume, sodass selbst für Experten schwer absehbar ist, ob und unter welchen Bedingungen in einem konkreten Fall ein Aufenthaltstitel ausgestellt werden kann. Für Unternehmen, die ihre offenen Stellen mit Personen aus dem Ausland besetzen wollen, bedeutet dies eine große Unsicherheit, da sie nicht sicher sein können, ob der ausgewählte Bewerber letztlich auch einreisen kann. Wanderungsbereite Fachkräfte können diese Unsicherheit von einer Entscheidung für Deutschland abhalten, da andere Länder mittels entsprechender Online-Tools unmittelbar Klarheit über die Einreisechancen schaffen.
- **Gezielte Ansprache von zugewanderungsinteressierten Fachkräften.** Um in größerem Maße Fachkräfte aus Drittstaaten für den deutschen Arbeitsmarkt zu gewinnen, reicht es nicht aus, die entsprechenden Zugangswege zu öffnen, die betreffenden Personen müssen auch gezielt angesprochen

werden. Hierfür sind Informationsportale, wie die Onlineseite www.make-it-in-germany.com, von großer Bedeutung. Hinzukommen sollten gezielte Anwerbemaßnahmen wie Jobmessen an Hochschulen im Ausland.

- **Förderung der Vermittlung von Deutschkenntnissen im Ausland.** Für viele international mobile Fachkräfte sind mangelnde Deutschkenntnisse ein Hauptargument gegen die Zuwanderung nach Deutschland. Daher ist eine gezielte Förderung der Vermittlung der deutschen Sprache im Ausland notwendig, um die Fachkräftezuwanderung zu fördern. Dies kann insbesondere durch einen Ausbau der Goethe-Institute erreicht werden.
- **Gelebte Willkommenskultur.** Um Zuwanderungsinteressierte mit Alternativen für Deutschland zu gewinnen und im Land zu halten, ist eine gelebte Willkommenskultur notwendig. Diese muss in den Behörden, den Unternehmen und der Gesellschaft insgesamt sichtbar werden (vgl. Alichniewicz et al., 2014). Dabei müssen alle relevanten Akteure gemeinsam darauf hinarbeiten, dass die Grundstimmung in Deutschland zuwanderungsfreundlich bleibt.

Literatur

Alichniewicz, Justina / **Geis**, Wido, 2013, Zuwanderung über die Hochschule, in: IW-Trends, 40. Jg., Nr. 4, Köln, S. 3–17

Alichniewicz, Justina / **Geis**, Wido / **Nintcheu**, Jeanette Michaelle, 2014, Willkommenskultur – Wie Deutschland für ausländische Fachkräfte attraktiver werden kann, IW-Positionen Nr. 65, Köln

Anger, Christina / **Geis**, Wido / **Plünnecke**, Axel / **Seyda**, Susanne, 2014, Demografischer Wandel und Fachkräftesicherung – Ein Fortschrittsbericht, IW-Analysen Nr. 94, Köln

Anger, Christina / **Koppel**, Oliver / **Plünnecke**, Axel, 2015, MINT-Herbstreport 2015: Regionale Herausforderungen und Chancen der Zuwanderung, Gutachten für BDA, BDI, MINT Zukunft schaffen und Gesamtmetall, Köln

BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung, 2015, BIBB-Erhebung über neu abgeschlossene Ausbildungsverträge zum 30.09., <http://www.bibb.de/de/21122.php> [10.11.2015]

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2016, Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge in Deutschland: Qualifikationsstruktur, Arbeitsmarkteteiligung und Zukunftsorientierungen, BAMF-Kurzanalyse 01/2016

BMI – Bundesministerium des Inneren, 2016, 2015: Mehr Asylanträge in Deutschland als jemals zuvor, Pressemitteilung 06.01.2016, <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/01/asylantraege-dezember-2015.html> [6.1.2016]

BQ-Portal, 2015, Anerkennungsstatistik, <https://www.bq-portal.de/de/seiten/aner kennungsstatistik> [27.11.2015]

Bundesagentur für Arbeit, 2015a, Ausbildungsstellenmarkt – Die aktuellen Entwicklungen im Berichtsjahr 2014/2015 in Kürze – Stand: September 2015, <http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Ausbildungsstellenmarkt/Ausbildungsstellenmarkt-Nav.html> [27.11.2015]

Bundesagentur für Arbeit, 2015b, Arbeitsmarkt in Zahlen – Arbeitsmarktstatistik. Arbeitsmarkt nach Berufen Oktober 2015, Nürnberg

Bundesagentur für Arbeit, 2016, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Staatsangehörigkeit und Anforderungsniveau im Juni 2015, Sonderauswertung, Nürnberg

Bundestag, 2015, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Jutta Krellmann, Jan Korte, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.– Drucksache 18/5987 –Erfahrungen beim Arbeitsmarktzugang und der Arbeitsförderung von Asylsuchenden und Flüchtlingen – Qualifikation und Beschäftigung, Bundestagsdrucksache 18/6420.

Bußmann, Sebastian, 2015, Fachkräfteengpässe in Unternehmen – Geschlechterunterschiede in Engpassberufen, Gutachten für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie,
<http://www.iwkoeln.de/studien/gutachten/beitrag/sebastian-bussmann-fachkraefteengpaesse-in-unternehmen-geschlechterunterschiede-in-engpassberufen-235132> [27.11.2015]

Eurostat, 2015, Datenbank Asyl und Gesteuerte Migration, Asyl und „Dublin“ Statistiken, <http://ec.europa.eu/eurostat/de/data/database> [21.8.2015]

Esselmann, Ina / **Geis**, Wido, 2014, Bildungsverlierer – Kurzstudie auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels und PISA-Daten, Kurzgutachten für die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, 2014, Köln

Geis, Wido / **Nintcheu**, Jeanette Michaelle / **Vogel**, Sandra, 2016, Potenziale einer gesteuerten Zuwanderung für Deutschland, IW-Analysen, Nr. 105, Köln

Fuchs, Johann / **Kubis**, Alexander / **Schneider**, Lutz, 2015, Zuwanderungsbedarf aus Drittstaaten in Deutschland bis 2050: Szenarien für ein konstantes Erwerbspersonenpotenzial – unter Berücksichtigung der zukünftigen inländischen Erwerbsbeteiligung und der EU-Binnenmobilität

IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2015, Flüchtlinge und andere Migranten am deutschen Arbeitsmarkt: Der Stand im September 2015, Aktueller Bericht 14/2015, Nürnberg

Hammermann, Andrea / **Stettes**, Oliver, 2015, Beschäftigungseffekte der Digitalisierung: Erste Eindrücke aus dem IW-Personalpanel, in: IW-Trends, 42. Jg., Nr. 3, S. 77–94

Hinte, Holger / Rinne, Ulf / Zimmermann, Klaus F., 2015, Flüchtlinge in Deutschland: Herausforderung und Chancen, in: Wirtschaftsdienst, 95. Jg., Nr. 11, S. 744–751

Kompetenzzentrum Fachkräftesicherung, 2014, Rekrutierungsprobleme von Unternehmen: Ergebnisse des Qualifizierungsmonitors 2014, bisher unveröffentlichte Materialien

Statistisches Bundesamt, 2014, Bildung und Kultur: Nichtmonetäre hochschulstatistische Kennzahlen 1980 - 2013, Fachserie 11, Reihe 4.3, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2015a, Bevölkerung bis 2060 . Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Genesis-Online-Datenbank, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/logon> [18.8.2015]

Statistisches Bundesamt 2015b, Arbeitsmarkt - Bevölkerung und Erwerbstätigkeit (Inländer), https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/LangeReihen/Arbeitsmarkt/lrerw011.html?cms_gtp=151846_list%253D2&https=1 [27.11.2015]

Statistisches Bundesamt, 2015c, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Vorläufige Ergebnisse der Bevölkerungsfortschreibung auf Grundlage des Zensus 2011, 2014, Wiesbaden