

Brücker, Herbert et al.

Working Paper

Gesteuerte Erwerbsmigration nach Deutschland

Arbeitspapier, No. 03/2022

Provided in Cooperation with:

German Council of Economic Experts

Suggested Citation: Brücker, Herbert et al. (2022) : Gesteuerte Erwerbsmigration nach Deutschland, Arbeitspapier, No. 03/2022, Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/266412>

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 Erwerbsmigration nach Deutschland

Herbert Brücker^{*)}

(Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB); Humboldt-Universität zu Berlin, BIM)

Davit Adunts^{*)}

Tanja Fendel^{*)}

Andreas Hauptmann^{*)}

Sekou Keita^{*)}

Regina Konle-Seidl^{*)}

(Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB))

Arbeitspapier 03/2022^{**)}

November 2022

^{*)} Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Regensburger Straße 104, 90478 Nürnberg.

^{**)} Der Beitrag gibt die persönliche Meinung der Autorinnen und Autoren wieder und nicht notwendigerweise die der angegebenen Institutionen.



INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND
BERUFSFORSCHUNG
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

Gesteuerte Erwerbsmigration nach Deutschland



Gesteuerte Erwerbsmigration nach Deutschland

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Straße 104
90478 Nürnberg

Davit Adunts (IAB),
Herbert Brücker (IAB, Humboldt-Universität zu Berlin, BIM),
Tanja Fendel (IAB),
Andreas Hauptmann (IAB),
Sekou Keita (IAB),
Regina Konle-Seidl (IAB)

Stand: 10. Oktober 2022

Erstellt im Auftrag des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen
Entwicklung.

In aller Kürze

- Das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland würde ohne Wanderungen und mit konstanter Erwerbsbeteiligung bis 2060 um rund ein Drittel sinken. Bei einem Wanderungssaldo von 400.000 Personen pro Jahr, einer steigenden Erwerbsbeteiligung und der Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre würde es konstant bleiben. Auch dann würde der modifizierte Altenquotient von 43 Älteren je 100 Erwerbspersonen auf 59 Ältere je 100 Erwerbspersonen steigen. Migration kann den demografischen Wandel nicht aufhalten, aber deutlich abmildern.
- Die Anspannung im deutschen Arbeitsmarkt gemessen an dem Verhältnis der offenen Stellen zu den Arbeitslosen hat im vergangenen Jahrzehnt deutlich zugenommen. So ist die Zahl der in der IAB Stellenerhebung ausgewiesenen offenen Stellen von 800.000 zum Jahresende 2010 auf 1,7 Millionen zum Jahresende 2021 gestiegen. Im gleichen Zeitraum ist das Verhältnis von Arbeitslosen zu offenen Stellen von 3,7 auf 1,4 gesunken.
- Die Anspannung im Arbeitsmarkt hat in allen Qualifikationsgruppen zugenommen. Auffällig ist, dass auf die Gruppe der Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung relativ zu ihrem Beschäftigungsanteil ein überdurchschnittlich hoher Anteil offener Stellen entfällt.
- Seit der deutschen Wiedervereinigung belief sich der Wanderungssaldo in Deutschland auf durchschnittlich 300.000 Personen pro Jahr. Die Migration unterliegt allerdings starken Schwankungen, die neben der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland vor allem durch politische Ereignisse wie dem Fall des Eisernen Vorhangs, den Bürgerkriegen im früheren Jugoslawien, der EU Osterweiterung und der Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Fluchtmigration aus dem Nahen Osten und der Ukraine ausgelöst wurden. So belief sich der Wanderungssaldo in den Jahren 2000 bis 2009 auf durchschnittlich 100.000 Personen, von 2010 bis 2019 auf 450.000 Personen pro Jahr.
- Die Einwanderung aus den heutigen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) belief sich von 1996 bis 2020 auf 43 Prozent der gesamten Einwanderung. Sie erreichte 2015 ihren Höhepunkt und ist seitdem auf ein Drittel des Niveaus von 2015 gesunken. Sie wird aufgrund der Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen, des demografischen Wandels und der Ausschöpfung des Wanderungspotenzials in den neuen Mitgliedsstaaten der EU voraussichtlich weiter sinken. Damit entfällt ein zentrales Potenzial für die Einwanderung von Fach- und anderen Arbeitskräften nach Deutschland. Künftig ist der deutsche Arbeitsmarkt deshalb sehr viel stärker auf die Einwanderung aus Drittstaaten angewiesen, wenn das Erwerbspersonenpotenzial stabilisiert werden soll.
- Die Zuzüge von Staatsangehörigen aus Drittstaaten mit einer Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken sind zwar von 30.000 im Jahr 2010 auf 64.000 im Vorkrisenjahr 2019 gestiegen. Diesen Zuzügen stehen jedes Jahr rund 20.000 Fortzüge von Personen mit Aufenthaltstiteln zu Erwerbszwecken gegenüber. Die Einwanderung zu Erwerbszwecken in Deutschland hat in den vergangenen zehn Jahren 10 Prozent der Zuzüge aus Drittstaaten und 5 Prozent der gesamten Zuzüge pro Jahr in der Regel nicht überschritten. Damit spielt die gesteuerte Erwerbsmigration in Deutschland nur eine untergeordnete Rolle im

Wanderungsgeschehen. Von Verhältnissen klassischer Einwanderungsländer, die wie Kanada, Australien und Neuseeland rund 30 bis 40 Prozent der Einwanderung durch Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken steuern, ist Deutschland weit entfernt, auch wenn man berücksichtigt, dass die Wanderungsstatistiken nicht genau vergleichbar sind.

- Im Zuge der COVID-19-Pandemie ist die Einwanderung von Personen mit Aufenthaltstiteln zu Erwerbszwecken überdurchschnittlich eingebrochen, von 64.000 Personen im Jahr 2019 auf knapp 30.000 Personen im Jahr 2020. Die Wirkungen des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes auf die Migration können allerdings gegenwärtig noch nicht beurteilt werden, weil es zeitgleich mit der Pandemie in Kraft getreten ist. Der überdurchschnittliche Einbruch der Zuzüge von Personen mit Aufenthaltstiteln zu Erwerbszwecken ist jedoch auch kein Hinweis darauf, dass es große quantitative Wirkungen entfaltet hat.
- Unter den Zuzugswegen zu Erwerbszwecken haben Sonderregelungen, die zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ohne Qualifikationsauflagen berechtigen, zahlenmäßig ein vergleichsweise hohes Gewicht. Das gleiche gilt für die Blaue Karte EU. Relativ gering ist die Zahl der Personen, die die Regelungen für den Zuzug von Fachkräften mit beruflichen Abschlüssen genutzt haben. Dies gilt auch für Personen, die andere Regelungen als die Blaue Karte EU für den Zuzug von Fachkräften mit akademischen Abschlüssen genutzt haben. Nahezu nicht genutzt werden die Regelungen zur Arbeitssuche.
- Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von ausländischen Staatsangehörigen ist von 2010 bis 2021 insgesamt um rund 150 Prozent gewachsen. Besonders hoch ist das Wachstum der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung bei Staatsangehörigen aus der EU ausgefallen (rund 200 Prozent), aber auch die von Drittstaatsangehörigen hat stark zugenommen (rund 110 Prozent). Diese Entwicklung ist neben der Einwanderung auch auf den Anstieg der Erwerbsbeteiligung und der Beschäftigungsquoten der hier ansässigen ausländischen Bevölkerung zurückzuführen. Zugleich sind die Erwerbsbeteiligung und die Beschäftigung der deutschen Bevölkerung im vergangenen Jahrzehnt gestiegen, obwohl die deutsche Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter durch den demografischen Wandel bereits deutlich abgenommen hat. Insgesamt ist die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Deutschland von 2010 bis 2021 um rund 6 Millionen Personen gewachsen. Die Beschäftigung der deutschen Staatsangehörigen ist in diesem Zeitraum um 3,2 Millionen Personen, die der ausländischen Staatsangehörigen um 2,8 Millionen Personen gestiegen.
- Mit der Beschäftigungsentwicklung verbindet sich ein Wandel der Beschäftigungsstruktur. Im vergangenen Jahrzehnt zeichnet sich eine Tendenz zur Polarisierung der Beschäftigungsstruktur am oberen und unteren Ende der Anforderungsniveaus der Tätigkeiten ab. Dies geht mit einem überdurchschnittlichen Anstieg der Beschäftigung im Bereich der kognitiv-analytischen, interaktiven und manuellen Nicht-Routine-Tätigkeiten auf der einen Seite und mit einem unterdurchschnittlichen Beschäftigungsanstieg im Bereich der kognitiven und manuellen Routine-Tätigkeiten auf der anderen Seite einher. Insgesamt ist mit dieser Entwicklung auch ein überdurchschnittliches Beschäftigungswachstum der Helfer- und Anlernertätigkeiten verbunden. Migration könnte diese Entwicklung fördern, weil unter den Migrantinnen und Migranten sowohl der Anteil von Personen mit akademischen Abschlüssen als auch ohne abgeschlossene Berufsausbildung überdurchschnittlich hoch ist.

- Die Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten hängt nicht allein von ihrer Humankapitalausstattung und ihren Fähigkeiten wie Sprachkenntnissen ab, sondern wird auch durch die rechtlichen und institutionellen Zuzugs- und Aufenthaltsbedingungen beeinflusst. Dabei zeigt sich, dass Personen, die mit einem Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken zugezogen sind, gemessen an der Beschäftigungswahrscheinlichkeit deutlich besser in den Arbeitsmarkt integriert sind als andere Migrantengruppen.
- Aufgrund von zwischenstaatlichen Vereinbarungen und anderen Regelungen gibt es eine recht hohe Varianz der Zuzugsregelungen für Arbeitsmigrantinnen und -migranten in Deutschland. Ein Vergleich zeigt, dass Personen, die wie bei der Westbalkanregelung einen Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken erhalten haben, der keine Qualifikationsauflagen vorschreibt, aber eine verbindliche Arbeitsplatzzusage verlangt und den Aufenthaltstitel an die Beschäftigung koppelt, eine hohe Beschäftigungsstabilität sowie geringe Arbeitslosigkeits- und Leistungsbezugsrisiken aufweisen. Bei Zuzugswegen, die Qualifikationsauflagen vorsehen, steigen die Qualifikation, das Anforderungsniveau der ausgeübten Tätigkeiten und die Verdienste. Aber auch ohne Qualifikationsauflagen erreichen Personen, die zu Erwerbszwecken zugezogen sind, vergleichbare Verdienste wie deutsche Staatsangehörige mit vergleichbarer Berufserfahrung im Inland. Ihre Beschäftigungs- und Leistungsbezugsrisiken sind eher geringer.
- Die Migration hat vielfältige Wachstums- und Verteilungseffekte sowie zahlreiche gesellschaftliche Wirkungen. Die Einwanderungspolitik ist deshalb immer auch auf Werturteile angewiesen und die Einschätzung ihrer Wirkungen hängt von den angestrebten Zielen ab. Wenn Deutschland das Erwerbspersonenpotenzial stabilisieren will, ist es vor dem Hintergrund des sinkenden Erwerbspersonenpotenzials der einheimischen Bevölkerung und der abnehmenden Einwanderung aus der EU zunehmend auf Erwerbsmigration aus Drittstaaten angewiesen. Der genaue Umfang hängt allerdings auch davon ab, ob das Renteneintrittsalter noch über 67 Jahre erhöht wird. Vor dem Hintergrund der geringen Zahl von Personen, die bislang mit einem Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken nach Deutschland zuziehen, ist es unwahrscheinlich, dass auf Grundlage des bisherigen Systems der Steuerung das Ziel einer deutlichen Steigerung der Erwerbsmigration erreicht werden kann. Dies hat nicht nur quantitative Implikationen. Mit der Erhöhung der Zuzüge zu Erwerbszwecken steigen auch die Chancen für eine gute Arbeitsmarktintegration, die wiederum positive wirtschaftliche und soziale Effekte nach sich zieht.
- Das deutsche Einwanderungsrecht enthält zahlreiche Zuzugswege für Migrantinnen und Migranten, die hier einer Erwerbstätigkeit nachgehen wollen. Das im deutschen Recht verankerte System der Steuerung der Erwerbsmigration orientiert sich an Mindestkriterien, die, weil sie alle gleichzeitig erfüllt werden müssen, restriktiv wirken können. Die größte Hürde ist vor dem Hintergrund des spezifischen deutschen Bildungs- und Ausbildungssystems mit hoher Wahrscheinlichkeit die Anerkennung der Gleichwertigkeit beruflicher Abschlüsse. Die Zahl der Anerkennungsverfahren, die aus dem Ausland erfolgt, steigt zwar, ist aber in absoluten Größen immer noch sehr gering.
- Die Länder der OECD verfolgen bei der Anerkennung der Abschlüsse unterschiedliche Strategien: Einige Länder wie die USA, Kanada und das Vereinigte Königreich verzichten ganz auf eine Gleichwertigkeitsprüfung, andere erheben nur eher allgemeine

Qualifikationsstandards und wieder andere wie Deutschland prüfen die Gleichwertigkeit von Ausbildungsgängen in Hinblick auf Referenzberufe. Diese Unterschiede reflektieren auch verschiedene Ausbildungs- und Bildungssysteme.

- Wenn Deutschland die Erwerbsmigration spürbar erhöhen will, wird es mit hoher Wahrscheinlichkeit auf die gegenwärtige Gleichwertigkeitsprüfung verzichten müssen. Das bedeutet nicht, dass es auf Qualifikationsauflagen verzichten muss. Auch bietet es sich an, die Arbeitsplatzzusage als Zuzugskriterium beizubehalten, weil (i) durch sie automatisch geprüft wird, ob auf den Arbeitsmärkten eine Nachfrage nach der Arbeitskraft besteht, und (ii) die empirische Evidenz zeigt, dass Personen, die unmittelbar nach dem Zuzug ein Beschäftigungsverhältnis aufnehmen, auch mittel- und langfristig gut in den Arbeitsmarkt integriert sind. Vor diesem Hintergrund bietet es sich an, dass sich Deutschland bei der Reform des Einwanderungsrechts im Wesentlichen auf folgende Kriterien stützt, die sich auch international bewährt haben:
 - eine verbindliche Arbeitsplatzzusage;
 - in nicht-reglementierten Berufen qualifizierte Berufs- oder Hochschulabschlüsse von anerkannten Bildungseinrichtungen, die allgemeine Qualitätsstandards erfüllen, aber kein Gleichwertigkeitsnachweis zu einem Referenzberuf;
 - in reglementierten Berufen weiterhin die Anerkennung von Abschlüssen. Dies ist aufgrund der mit der Berufsausübung in reglementierten Berufen verbundenen Risiken und externen Effekte notwendig.
- Ein solches System würde die Zuzugsbedingungen gegenüber dem Status quo stark vereinfachen und damit den Zuzug von ausländischen Arbeitskräften voraussichtlich deutlich erhöhen, zugleich aber nach den vorliegenden Erkenntnissen auch mittel- und langfristig die Arbeitsmarktintegration begünstigen.
- Die Anerkennung beruflicher Abschlüsse kann durchaus hohe Erträge im Arbeitsmarkt haben. Sie sollte wegen ihrer stark restriktiven Wirkungen nicht als Zuzugskriterium verwendet, aber stark gefördert und vereinfacht werden. Statt der detaillierten Überprüfung der Vergleichbarkeit von Qualifikationen in Referenzberufen sollte generell geprüft werden, ob allgemeinere Feststellungen des Qualifikationsniveaus ausreichend sind.
- Deutsche Sprachkenntnisse begünstigen ebenfalls die Arbeitsmarktintegration. Da Deutsch keine Weltsprache ist und weniger als ein Zehntel der Migrantinnen und Migranten beim Zuzug über gute oder sehr gute Deutschkenntnisse verfügen, ist es nicht realistisch, deutsche Sprachkenntnisse zum verpflichtenden Zuzugskriterium zu machen und zugleich die Erwerbsmigration zu steigern. Durch den Ausbau der Sprachkursangebote im Ausland und zwischenstaatliche Vereinbarungen zur Förderung von Deutschkenntnissen in Schulen und anderen Bildungseinrichtungen kann allerdings das Migrationspotenzial erhöht und die Arbeitsmarktintegration erleichtert werden. Zentral bleibt aber die Deutschsprachförderung in Deutschland und die Erweiterung der Sprachkursangebote, vor allem von berufsbegleitenden Angeboten.
- Der Schwerpunkt der gesteuerten Erwerbsmigration sollte auf dem Zuzug von qualifizierten Arbeitskräften liegen, weil hier die Beschäftigungsrisiken geringer sind. Auch ist die soziale und gesellschaftliche Akzeptanz von qualifizierter Einwanderung höher. Vor dem Hintergrund der hohen Arbeitsnachfrage auch nach Arbeitskräften, die keine formellen

Berufsabschlüsse besitzen, sollte jedoch geprüft werden, ob analog zur Westbalkanregelung unter restriktiven aufenthaltsrechtlichen Bedingungen regulierte Zuzugswege geöffnet werden, die zugleich die Beschäftigungs- und Leistungsbezugsrisiken für die betroffenen Gruppen stark reduzieren. Die Ausweitung des Arbeitsangebots in diesen Bereichen sollte nicht allein der ungesteuerten Migration überlassen bleiben.

- Die Vorschläge der Bundesregierung zur Reform des Systems der Erwerbsmigration können zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Expertise noch nicht im Detail bewertet werden, weil sie erst in Umrissen bekannt sind. Auf Grundlage der bekanntgewordenen Informationen ergibt sich folgende Einschätzung:
 - Die Erweiterung des Begriffs des qualifikationsadäquaten Arbeitsvertrags auf grundsätzliche Qualifikationsniveaus und nicht einzelne Berufe trägt den Flexibilitätsanforderungen des Arbeitsmarktes Rechnung und dürfte die Integration in den Arbeitsmarkt eher begünstigen. Der dahinterstehende Gedanke sollte im Grundsatz auch auf die Bewertung der Qualifikationen insgesamt erweitert werden.
 - Die Senkung der Gehaltsschwellen für die Blaue Karte EU und ihre Anpassung an Berufserfahrung und Alter der Bewerberinnen und Bewerber dürfte die Migrationsanreize stärken, ohne die Integrationsrisiken zu erhöhen.
 - Inwieweit sich die Möglichkeit des Zuzugs zur Ausübung einer Beschäftigung vor der Anerkennung von beruflichen Abschlüssen, die aber weiterhin verpflichtend nachgeholt werden muss, von den bestehenden Regelungen des Zuzugs zur Anerkennung unterscheidet, kann gegenwärtig noch nicht beurteilt werden. Bislang werden diese Regelungen wenig genutzt, vermutlich, weil das Risiko, dass die Anerkennung nicht erfolgreich verläuft, für die betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die Unternehmen nur geringe Anreize zur Nutzung dieser Regeln setzen.
 - Noch nicht bekannt ist, ob und wie die Anerkennung von Berufs- und Hochschulabschlüssen künftig geregelt wird. Wenn die Bundesregierung an den alten Regelungen zur Anerkennungsprüfung festhält, dürften sich die Bedingungen für die Erwerbsmigration nicht grundlegend verändern. Hier müssen die konkreten Reformvorschläge der Regierung abgewartet werden.
 - Die Vorschläge der Bundesregierung enthalten eine zweite Säule für den Zuzug zu Erwerbszwecken über eine „Chancenkarte“, bei der drei von vier Kriterien (Hochschul- oder Ausbildungsabschlüsse, dreijährige Berufserfahrung, Deutschsprachkenntnisse, Alter von unter 35 Jahren) erfüllt sein müssen. Dieser Weg ist zur Arbeitssuche gedacht und enthält folglich nicht das Kriterium der Arbeitsplatzzusage. Sofern die Beschäftigung während der Arbeitssuche weiterhin weitgehend ausgeschlossen ist, würde dieser Weg ähnlich wie die Wege zur Arbeitssuche in der Vergangenheit keine großen Anreizwirkungen für die Migration nach Deutschland entfalten. Wenn sie dagegen ähnlich wie die früheren Punktesysteme in Kanada, Australien und Neuseeland einen angebotsorientierten Zuzugsweg öffnen, der mit einer Aufenthalts- und Beschäftigungserlaubnis verbunden ist, könnte diese Regelung durchaus quantitativ relevant sein. Grundsätzlich erhöht der Verzicht auf eine Arbeitsplatzzusage die Beschäftigungsrisiken. Da dieser Zuzugsweg zahlenmäßig kontingiert ist, könnte

er ohne größere Verfahren experimentell umgesetzt und auf ihre Wirkungen evaluiert werden. Zentral für den Erfolg der Reform des Einwanderungsrechts bleibt aber, dass die Hürden für die erste Säule, also den Zugang zum Arbeitsmarkt für Arbeitskräfte mit Berufs- und Hochschulabschlüssen und Arbeitsplatzzusage gesenkt werden und nicht auf eine Umlenkung auf eine zweite Säule des Arbeitsmarktzugangs zu setzen.

- Die Vorschläge der Bundesregierung enthalten eine Stichtagsregelung, die für Geflüchtete gelten soll, die sich zum 1.1.2022 mindestens seit fünf Jahren in Deutschland als geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis aufgehalten haben („Chancen-Aufenthaltsrecht“). Dieser Personenkreis von rund 135.000 Personen kann eine zunächst einjährige Aufenthaltserlaubnis beantragen. Wenn es ihnen gelingt, ihren Lebensunterhalt überwiegend selbst durch Erwerbsarbeit zu sichern und eine Reihe von anderen Integrationsauflagen zu erfüllen, können sie eine längerfristige Aufenthaltserlaubnis erhalten. Dies könnte die Arbeitsmarktintegration dieser Personengruppe fördern, ihre Lebensbedingungen erheblich verbessern und zugleich die fiskalischen Transferleistungen senken. Sogenannte Pull-Effekte sind von einer solchen Stichtagsregelung nicht zu erwarten, weil sie bei den Migrationsentscheidungen nicht oder nur sehr schwer antizipiert werden kann.
- Rechtliche Reformen des Arbeitsmarktzugangs und des Aufenthaltsrechts sollten in einer umfassende Strategie der Rekrutierung von Arbeitskräften und ihre Integration in den Arbeitsmarkt und andere gesellschaftliche Bereiche eingebunden werden. Eckpunkte einer solchen Strategie sollten die Reform und bessere Ausstattung der deutschen Auslandsvertretungen mit dem Ziel der deutlichen Beschleunigung der Verfahren zur Erteilung von Visa und Aufenthaltstiteln sein, eine Reform und gegebenenfalls Zusammenfassung der Kompetenzen zur Anerkennung beruflicher Abschlüsse in einer einheitlichen Einrichtung, der Ausbau der Förderung des Erwerbs deutscher Sprachkenntnisse im Aus- und Inland, die Erleichterung des Nachzugs von Familienangehörigen von Arbeitskräften, die in Deutschland arbeiten, die Förderung und Teilhabe in anderen gesellschaftlichen Bereichen wie Bildungseinrichtungen, Kultureinrichtungen, Sport u.v.a.
- Grundsätzlich sollten die vorgeschlagenen Regelungen evaluiert und fortlaufend auf ihre Wirksamkeit nach dem Vorbild klassischer Einwanderungsländer überprüft werden. Die Bedingungen für die Migration und Arbeitsmarktintegration verändern sich kontinuierlich. Die gesteuerte Erwerbsmigration sollte sich deshalb fortlaufend an veränderte Bedingungen anpassen und auf ihre Wirkungen überprüft werden.

Inhalt

In aller Kürze	iii
Inhalt.....	ix
1 Einleitung.....	1
2 Arbeitsangebot und Arbeitskräftemangel	2
2.1 Auswirkungen der Migration auf die demografische Struktur	2
2.2 Offene Stellen und Stellenbesetzungsschwierigkeiten	4
2.3 Struktur der Arbeitsnachfrage.....	6
2.4 Fazit	7
3 Migration und Erwerbsmigration	9
3.1 Überblick: Entwicklung der Migration seit 1991	9
3.2 Entwicklung der Erwerbsmigration aus Drittstaaten	12
3.3 Struktur der Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken	14
3.4 Fazit	16
4 Beitrag der Migration zur Beschäftigung	16
4.1 Gesamtwirtschaftliche Entwicklung	16
4.2 Beschäftigungsstruktur	17
4.3 Arbeitsmarktrisiken	21
5 Arbeitsmarktintegration nach Zuzugswegen	22
5.1 Einleitung	22
5.2 Arbeitsmarktintegration nach Zuzugsgrund nach Jahren seit dem Zuzug	24
5.3 Vergleich der Westbalkanregelung und anderer Zuzugswege für Drittstaatsangehörige und Unionsbürger	26
5.3.1 Westbalkanregelung und andere Zuzugswege im Vergleich.....	26
5.3.2 Methode und Datenbasis	27
5.3.3 Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug	28
5.3.4 Qualifikation, Tätigkeitsniveau und qualifikationsadäquate Beschäftigung	32
5.3.5 Verdienste.....	35
5.4 Fazit	37
6 Fachkräfteeinwanderungsgesetz und Anerkennung von Abschlüssen	38
6.1 Steuerung der Erwerbsmigration in Deutschland: Überblick	39
6.2 Die Regelungen des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes im Einzelnen	40
6.3 Anerkennung von Abschlüssen	43
6.3.1 Die Anerkennung von Berufsabschlüssen im internationalen Vergleich	44

6.3.2 Die Entwicklung der Anerkennungsverfahren in Deutschland.....	47
6.4 Bewertung des geltenden Rechts.....	49
6.5 Bewertung der Vorschläge der Bundesregierung.....	54
6.6 Fazit	56
7 Schlussfolgerungen	58
Literatur	61
Anhang	66

1 Einleitung

Deutschland gehört mit einem Wanderungssaldo von rund 300.000 Personen pro Jahr seit der deutschen Wiedervereinigung zu den wichtigsten Einwanderungsländern in der Europäischen Union (EU) und der OECD. Das gilt nicht nur in absoluten Größen, auch relativ zur Bevölkerung ist der Wanderungssaldo in Deutschland in den vergangenen drei Jahrzehnten relativ hoch gewesen. Die Einwanderung nach Deutschland unterlag dabei starken Schwankungen, die häufig durch politische und institutionelle Veränderungen wie den Fall des Eisernen Vorhangs, die EU Osterweiterung und die Fluchtmigration aus den Nachfolgestaaten Jugoslawiens, dem Nahen Osten und seit Beginn des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine ausgelöst wurden. Gegenwärtig steht die Migration nach Deutschland wieder vor einer Umbruchssituation. Im Zuge des demografischen Wandels wird das Erwerbspersonenpotenzial von Inländern in den kommenden Jahren stark sinken. Dieser Rückgang wird durch die Mobilisierung inländischer Potenziale wie einer weiteren Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren nicht kompensiert werden können.¹ Quantitativ dürfte die Migration der wichtigste Faktor für eine Stabilisierung des Erwerbspersonenpotenzials sein. Diese Entwicklung trifft auf eine bereits stark abnehmende Einwanderung aus der EU nach Deutschland, die nach aller Wahrscheinlichkeit in den kommenden Jahren noch weiter zurückgehen wird. Insofern werden die künftigen Wanderungspotenziale künftig in den Drittstaaten, also den Ländern außerhalb der EU und des Europäischen Wirtschaftsraums liegen. Bislang erfolgt die Einwanderung aus Drittstaaten nur in geringem Umfang durch die gesteuerte Erwerbs- bzw. Arbeitsmigration. So entfielen in den vergangenen zehn Jahren weniger als ein Zehntel der Zuzüge aus Drittstaaten und weniger als fünf Prozent der Zuzüge insgesamt auf die über die gesteuerte Erwerbsmigration. Diese Entwicklung wirft die Frage auf, ob Deutschland auf eine Reform des Systems zur Steuerung der Erwerbsmigration angewiesen ist, wenn die Migration einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung des Erwerbspersonenpotenzials leisten soll.

Gegenstand dieser Expertise ist vor diesem Hintergrund eine Analyse der gegenwärtigen und künftigen Entwicklung des Arbeitsangebots in Deutschland, der Erwerbsmigration nach Deutschland, der Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten und eine Diskussion der sich daraus ergebenden Schlussfolgerungen für eine nachhaltige Steuerung der Erwerbsmigration.² Das folgende Kapitel beschreibt die Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials in Deutschland unter verschiedenen Annahmen über das Wanderungssaldo sowie der Spannung im deutschen Arbeitsmarkt auf Grundlage der IAB-Stellenerhebung. Dies gibt aus einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive Hinweise über die Entwicklung des Arbeitskräftebedarfs in Deutschland (Kapitel 2). Kapitel 3 untersucht die Entwicklung der Migration nach Deutschland aus der EU und Drittstaaten. Im Mittelpunkt der Analyse steht dabei die Frage, in welchem Umfang bislang die verschiedenen rechtlichen

¹ Eine Ausnahme könnte die Heraufsetzung des Renteneintrittsalters auf über 67 Jahre sein. Dies wird im Rahmen dieser Expertise allerdings nicht thematisiert.

² Die Migration hat selbstverständlich auch komplexe Folgen für die Herkunftsländer der Migration, die häufig ambivalent sind. Dies wird im Rahmen dieser Expertise nicht diskutiert, vgl. hierzu u.a. Docquier/Rapoport (2012a, 2012b),

Regelungen für den Zuzug und die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in Deutschland aus Drittstaaten genutzt werden. Kapitel 4 analysiert die Dynamik des Umfangs und der Struktur der Beschäftigung von Migrantinnen und Migranten. Zusammen mit der Veränderung der Struktur der Arbeitsnachfrage gemessen an den offenen Stellen ergeben sich daraus auch Hinweise, wie sich die Beschäftigungs- und Tätigkeitsstrukturen in Deutschland verändern und welche Schlussfolgerungen daraus für den Arbeitskräftebedarf zu ziehen sind. Die Arbeitsmarktintegration wird nicht allein von dem Humankapital der Migrantinnen und Migranten und anderen Fähigkeiten beeinflusst, sondern auch von den rechtlichen und institutionellen Zuzugs- und Aufenthaltsbedingungen. Vor diesem Hintergrund untersucht Kapitel 5 die Zusammenhänge zwischen Arbeitsmarktintegration und verschiedenen Zuzugs- und Aufenthaltsregelungen im deutschen Einwanderungsrecht. Dabei liegt ein besonderer Schwerpunkt auf der Westbalkanregelung, weil sie anders als viele andere Zuzugswege den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt auch ohne Qualifikationsauflagen ermöglicht.

Abschließend werden die Regelungen des gegenwärtigen, zuletzt durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz novellierten, Aufenthaltsrechts in Hinblick auf seine Steuerungswirkungen für den Zuzug von Arbeitskräften und anderen Erwerbstätigen analysiert. Dabei liegt ein Schwerpunkt auf der Anerkennung beruflicher Abschlüsse in Deutschland, die mit hoher Wahrscheinlichkeit eine wesentliche Hürde für den Zuzug von qualifizierten Arbeitskräften aus dem Ausland ist. Darauf aufbauend werden verschiedene Politikoptionen für eine Reform des Einwanderungsrechts sowie die jüngsten Reformvorschläge der Bundesregierung diskutiert (Kapitel 6).

2 Arbeitsangebot und Arbeitskräftemangel

Der deutsche Arbeitsmarkt unterliegt durch die demografische Entwicklung, die Steigerung der Erwerbsbeteiligung und die Migration starken Veränderungen. Diese Veränderungen sind bereits im vergangenen Jahrzehnt deutlich sichtbar geworden und werden sich künftig fortsetzen und zum Teil noch beschleunigen. In diesem Kapitel werden vor diesem Hintergrund drei Fragen untersucht: Erstens, wie sich das Erwerbspersonenpotenzial durch den demografischen Wandel und Veränderungen der Erwerbsbeteiligung künftig entwickeln wird und wie durch Migration diese Entwicklung beeinflusst werden kann (Abschnitt 2.1). Zweitens, wie sich die Arbeitsnachfrage in Deutschland gemessen an den offenen Stellen entwickelt hat und welche Schlussfolgerungen sich daraus für die Spannung am Arbeitsmarkt ergeben (Abschnitt 2.2). Drittens, wie sich die Struktur der Arbeitsnachfrage gemessen an den offenen Stellen in Hinblick auf die Qualifikations- bzw. Tätigkeitsanforderungen der Arbeitskräfte entwickelt (Abschnitt 2.3).

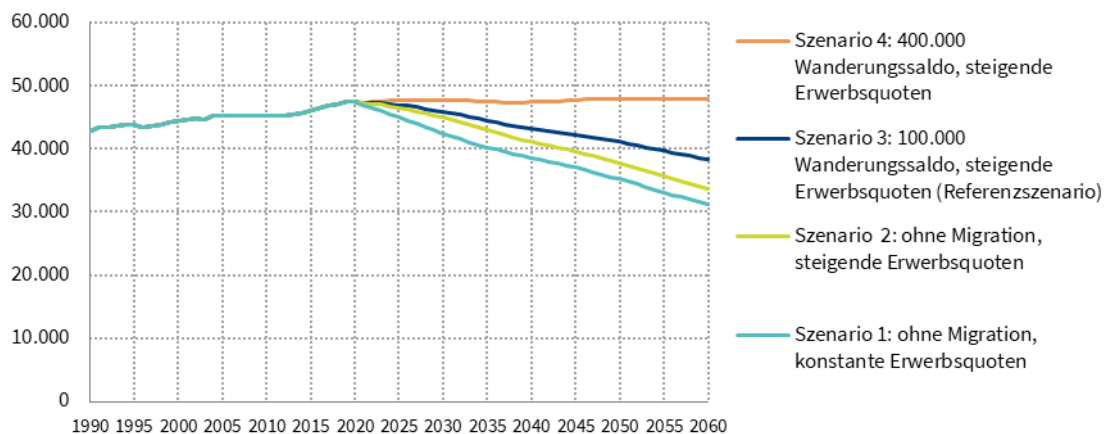
2.1 Auswirkungen der Migration auf die demografische Struktur

Deutschland ist im internationalen Vergleich aufgrund geringer Geburtenraten und einer steigenden Lebenserwartung global aber auch im Durchschnitt der OECD-Staaten und der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) überdurchschnittlich vom demografischen Wandel betroffen. Dies hat langfristig zur Folge, dass das Arbeitskräfteangebot in Deutschland abnimmt.

Eine höhere Erwerbsbeteiligung – insbesondere von Frauen und Älteren – sowie Zuzüge aus dem Ausland können dem entgegenwirken. Das IAB hat daher in einer kürzlich erschienen Studie die Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials untersucht (Fuchs/Söhnlein/Weber 2021). Dabei wurden verschiedene Projektionsszenarien mit unterschiedlichen Annahmen kombiniert, um den Einfluss der einzelnen Komponenten abschätzen zu können.³ So würde in einem kontrafaktischen Szenario ohne Wanderungen und bei konstanter Erwerbsbeteiligung das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland von 47,4 Millionen im Jahr 2020 auf 31,3 Millionen im Jahr 2060 oder um 34 Prozent sinken (Fuchs/Söhnlein/Weber 2021). Im Referenzszenario von Fuchs/Söhnlein/Weber (2021) würde bei einem Wanderungssaldo von 100.000 Personen p.a., einem Anstieg des gesetzlichen Renteneintrittsalter auf 67 Jahre und realistischen Annahmen über die Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren das Erwerbspersonenpotenzial auf 38,3 Millionen im Jahr 2060 sinken, bei einer steigenden Erwerbsbeteiligung und einem Wanderungssaldo von 400.000 Personen würde es konstant bleiben (Abbildung 2.1).

Abbildung 2.1: Szenarien für die Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials bis 2060

in 1.000 Erwerbspersonen



Anmerkung: Der angegebene Wanderungssaldo ist die jährliche Differenz aus Zu- und Fortzügen von Personen im Alter von 0 bis 110 Jahren (also nicht nur Arbeitskräfte).

Quelle: Fuchs/Söhnlein/Weber (2021); eigene Darstellung.

Um ein Wanderungssaldo von 400.000 Personen zu erreichen, waren im vergangenen Jahrzehnt aufgrund der Rückwanderung bzw. der Fortzüge in andere Länder rund 1,5 bis 1,6 Millionen Zuzüge notwendig (Statistisches Bundesamt 2022a). Im Zeitverlauf dürfte dieses Verhältnis aus zwei Gründen weiter steigen: Erstens, weil rein statistisch mit einem steigenden Migrationsbestand das Rückwanderungspotenzial wächst und damit mehr Zuzüge erforderlich sind, um das Wanderungssaldo konstant zu halten. Zweitens, weil mit fallenden Transport- und

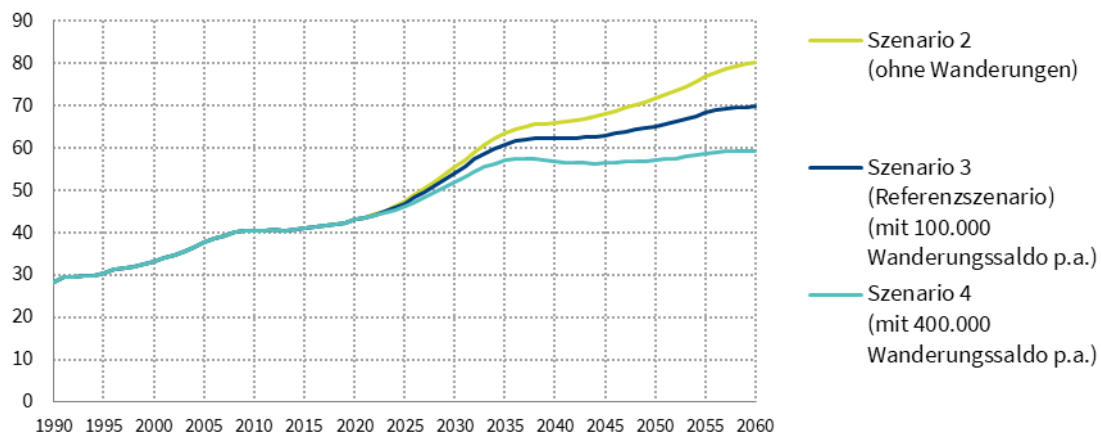
³ Die demografischen Szenarien zur Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials und des Altenquotienten sind, weil die meisten Kohorten schon geboren sind und die Verhaltensänderungen der Erwerbsbeteiligung langfristigen Trends folgen, recht belastbar (vgl. die methodischen Ausführungen bei Fuchs/Söhnlein/Weber 2021). Der am wenigsten vorhersehbare Faktor ist die Einwanderung, weil sie von zahlreichen politischen, institutionellen, ökonomischen und sozialen Faktoren beeinflusst wird, die nicht prognostizierbar sind.

Kommunikationskosten die temporäre Migration zunimmt und die Migrationsepisoden im Lebensverlauf kürzer werden.

Aufgrund der steigenden Lebenserwartung nimmt der modifizierte Altenquotient – das Verhältnis der Bevölkerung, die das gesetzliche Renteneintrittsalter überschritten hat, zum Erwerbspersonenpotenzial – auch bei einem konstanten Erwerbspersonenpotenzial weiter zu: So steigt der modifizierte Altenquotient von Fuchs/Söhnlein/Weber (2021) in Szenario 4 (mit einem Wanderungssaldo von 400.000 Personen p.a. und steigender Erwerbsbeteiligung) von 43 Älteren je 100 Erwerbspersonen im Jahr 2020 auf einen Wert von 59 im Jahr 2060. In Szenario 2 ohne Wanderungen (aber steigender Erwerbsbeteiligung) kämen im Jahr 2060 80 Ältere auf 100 Erwerbspersonen (Abbildung 2.2). Da die Migrationsbevölkerung auch altert, kann die Migration den Anstieg des Altenquotienten zwar nicht aufhalten, aber erheblich abmildern.

Abbildung 2.2: Entwicklung des modifizierten Altenquotienten 1990 bis 2060

Verschiedene Wanderungsannahmen, steigende Erwerbsquoten



Anmerkung: Modifizierter Altenquotient = (Bevölkerung 65 Jahre und älter) / (Erwerbspersonenpotenzial 20- bis 64-Jährige) * 100.

Quelle: Fuchs/Söhnlein/Weber (2021); eigene Darstellung.

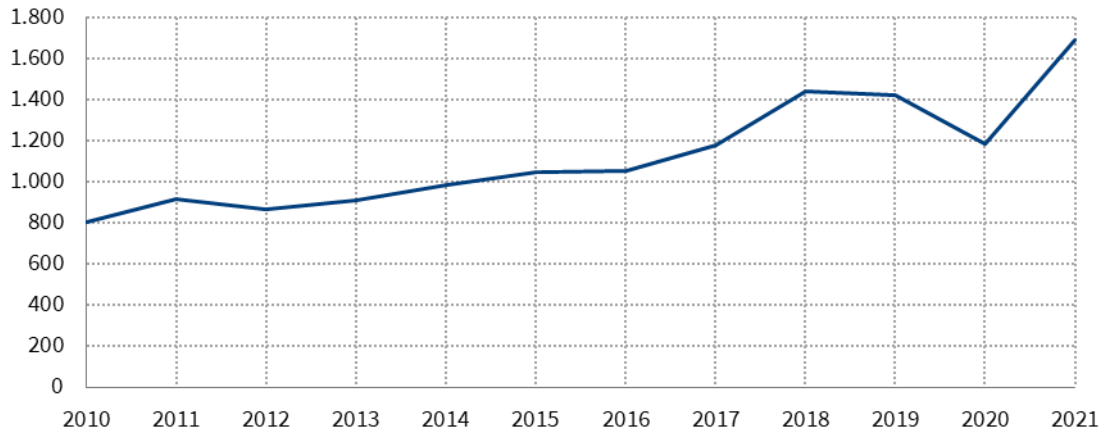
2.2 Offene Stellen und Stellenbesetzungsschwierigkeiten

Die konjunkturelle und demografische Entwicklung spiegelt sich auch in der Entwicklung der zentralen makroökonomischen Indikatoren auf dem Arbeitsmarkt. So ist die Zahl der offenen Stellen in Deutschland nach Angaben der IAB-Stellenerhebung (2022) – mit Ausnahme des Pandemie-Jahres 2020 – kontinuierlich von 800.000 im Jahr 2010 auf 1,7 Millionen im Jahr 2021 gestiegen (Abbildung 2.3). Im gleichen Zeitraum ist das Verhältnis von Arbeitslosen zu offenen Stellen von 3,7 auf 1,4 gesunken (Abbildung 2.4). Damit hat sich die Spannung im deutschen Arbeitsmarkt erheblich erhöht. Dies ist sicher nicht allein auf die demografische Entwicklung, sondern auch auf das günstige konjunkturelle Umfeld im vergangenen Jahrzehnt zurückzuführen. Auffällig ist allerdings, dass sich die Unternehmen in Deutschland an außergewöhnliche starke Schocks wie die COVID-19-Pandemie und die zugehörigen Gegenmaßnahmen überwiegend nicht durch Entlassungen, sondern die Verringerung der Arbeitszeiten angepasst haben (Brücker et al. 2021). Zugleich ist die Arbeitsnachfrage gemessen

an den offenen Stellen während des Schocks nur geringfügig zurückgegangen und danach schnell wieder gestiegen.

Abbildung 2.3: Offene Stellen

in 1.000

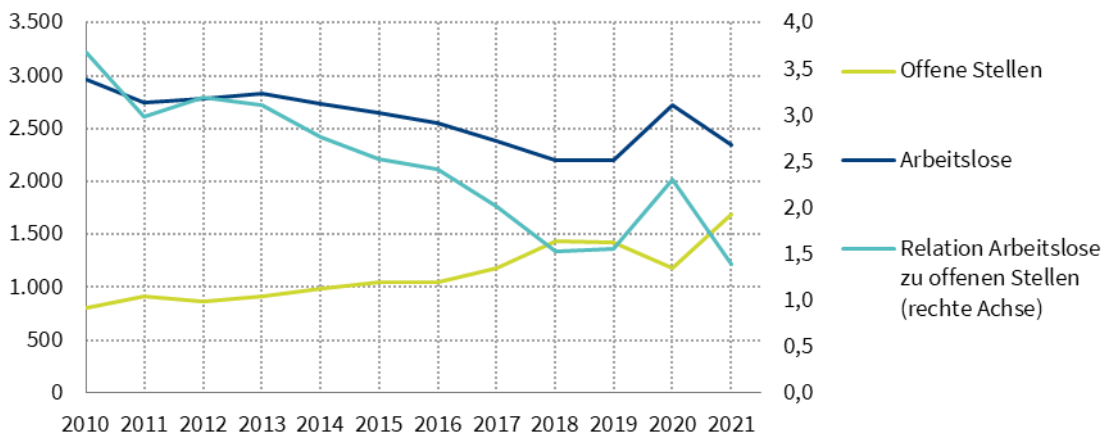


Anmerkung: Werte zum 4. Quartal des jeweiligen Jahres. Zahlen für 2021 vorläufig.

Quelle: IAB-Stellenerhebung (2022); eigene Darstellung.

Abbildung 2.4: Arbeitslose und offene Stellen

in 1.000 (linke Achse)



Anmerkung: Werte zum 4. Quartal des jeweiligen Jahres. Zahlen für 2021 vorläufig.

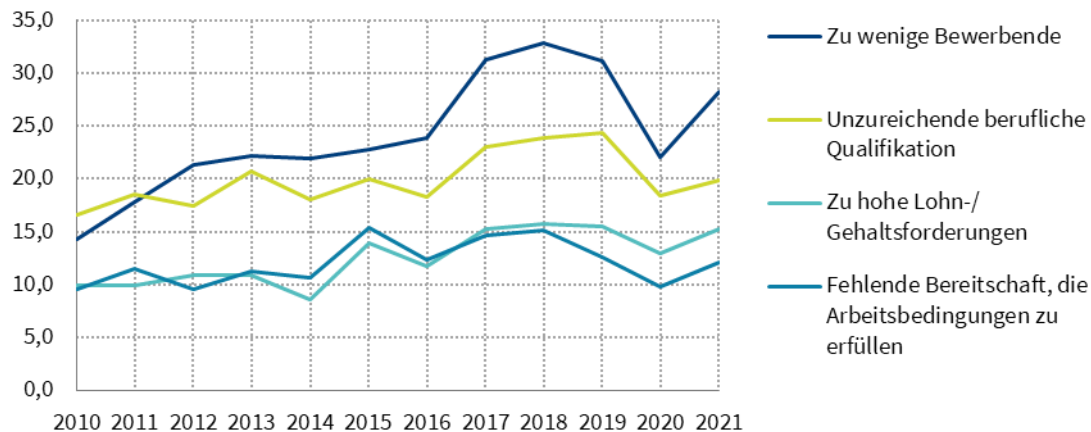
Quelle: IAB-Stellenerhebung (2022); eigene Darstellung.

Darüber hinaus berichten die befragten Betriebe der IAB-Stellenerhebung zunehmend von Schwierigkeiten bei der Stellenbesetzung. Während im Jahr 2010 rund 29 Prozent Probleme bei Neueinstellungen angaben, waren es im Jahr 2019 gut 44 Prozent. Im Zuge der Pandemie ist dieser Anteil auf unter 40 Prozent gesunken und liegt im Jahr 2021 bei 37 Prozent (IAB-Stellenerhebung 2022). Als Gründe für die Stellenbesetzungsschwierigkeiten geben die Betriebe zunehmend als wichtigsten Grund an, dass keine ausreichenden Bewerberinnen und Bewerber zur Verfügung stehen. Dieser Anteil ist während der Pandemie gesunken, 2021 aber bereits

wieder auf 28 Prozent gestiegen. Unzureichende Qualifikationen werden von rund 20 Prozent der Betriebe genannt, zu hohe Lohn- und Gehaltsforderungen von 15 Prozent und eine fehlende Arbeitsbereitschaft von 12 Prozent (Abbildung 2.5). Insgesamt deutet dies auf einen gestiegenen Arbeitskräftebedarf der deutschen Wirtschaft hin, der teilweise nicht – oder nur mit Schwierigkeiten – gedeckt werden kann.

Abbildung 2.5: Gründe für Stellenbesetzungsschwierigkeiten

in Prozent an allen Neueinstellungen



Anmerkung: Zahlen für 2021 vorläufig.

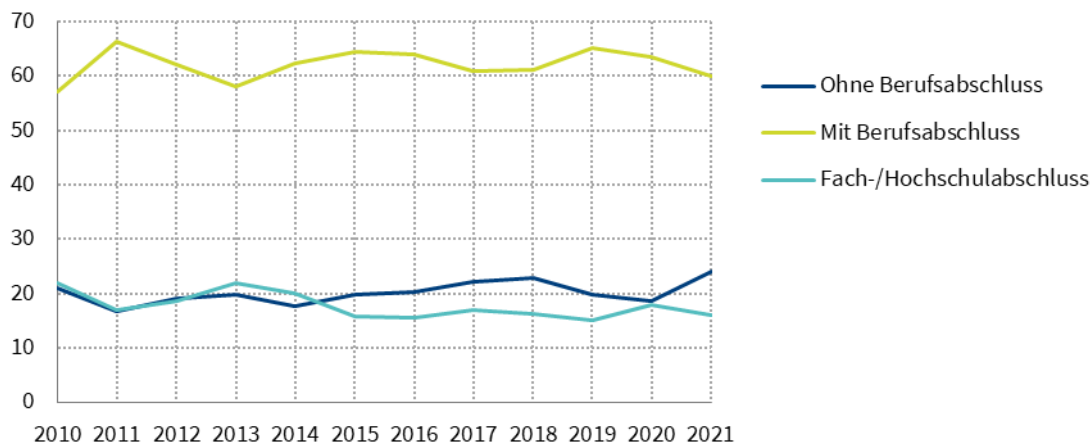
Quelle: IAB-Stellenerhebung (2022); eigene Darstellung.

2.3 Struktur der Arbeitsnachfrage

Die Arbeitsnachfrage gemessen an den offenen Stellen ist nicht gleichmäßig auf alle Qualifikationsgruppen verteilt. Im Jahr 2021 entfielen rund 60 Prozent der offenen Stellen auf die mittlere Qualifikationsgruppe der Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung, 16 Prozent auf die Gruppe der Fachhochschul- und Universitätsabsolventen und gut ein Viertel auf die Gruppe der Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung (Abbildung 2.6). Gemessen an den Beschäftigungsanteilen ist die Zahl von offenen Stellen für Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung überdurchschnittlich hoch. So beträgt im Jahr 2021 das Verhältnis des Anteils der offenen Stellen bei den Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung knapp 1,7, im Vergleich zu rund 0,9 bei den Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung und 0,8 bei den Hochschul- und Universitätsabsolventen (Abbildung 2.7). Es ist denkbar, dass dies auch auf eine kürzere durchschnittliche Beschäftigungsdauer und einen höheren Job-Turnover in diesem Arbeitsmarktsegment zurückzuführen ist. Aber auch wenn man dies berücksichtigt, deuten die Proportionen und der steigende Trend darauf hin, dass im deutschen Arbeitsmarkt nicht nur Arbeitskräfte mit mittleren und hohen Qualifikationen gefragt sind, sondern auch ein Bedarf an Helfer- und Anlernqualifikationen besteht (vgl. auch Kapitel 4.2).

Abbildung 2.6: Offene Stellen nach Qualifikationsniveau

Anteile in Prozent

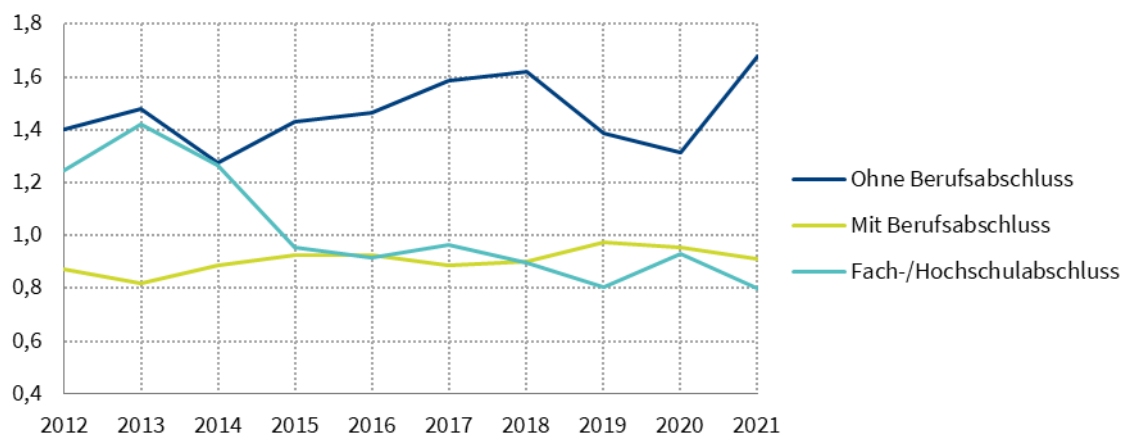


Anmerkung: Werte zum 4. Quartal des jeweiligen Jahres. Zahlen für 2021 vorläufig.

Quelle: IAB-Stellenerhebung (2022); eigene Darstellung.

Abbildung 2.7: Verhältnis der Anteile offener Stellen zum Beschäftigungsanteil nach Qualifikationsniveau

Anteil der offenen Stellen an allen offenen Stellen im Verhältnis zum Anteil der Beschäftigung an allen Beschäftigten der jeweiligen Qualifikationsgruppe



Anmerkung: Anteile an offenen Stellen im Verhältnis zum Anteil an der Beschäftigung. Ein Wert größer als eins gibt somit an, dass der Anteil der offenen Stellen den Anteil an der Beschäftigung übersteigt. Allerdings können Unterschiede in der Beschäftigungsdauer bzw. der Beschäftigungsfluktuation nach Qualifikationsniveau sich auch in Unterschieden bei den offenen Stellen widerspiegeln. Offene Stellen: Werte zum 4. Quartal des jeweiligen Jahres. Zahlen für 2021 vorläufig. Beschäftigte: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (am Arbeitsort) zum Dezember des jeweiligen Jahres. Anteile für Personen mit Angaben zum Berufsabschluss.

Quelle: IAB-Stellenerhebung (2022), Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

2.4 Fazit

Aus den vorliegenden Szenarien und empirischen Befunden lassen sich drei Schlussfolgerungen ziehen: Erstens wird das inländische Arbeitsangebot gemessen am Erwerbspersonenpotenzial durch den demografischen Wandel erheblich zurückgehen. Die Erhöhung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre und die weitere Steigerung der Erwerbsbeteiligung kann dem

nur in geringem Umfang entgegenwirken. Migration kann demgegenüber einen vergleichsweise starken Einfluss auf die Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials haben, wie die Szenarien in Abschnitt 2.1 zeigen. Durch die steigende Lebenserwartung wird der modifizierte Altenquotient allerdings auch bei einer Stabilisierung des Erwerbspersonenpotenzials erheblich steigen. Migration kann den mit sinkenden Geburtenraten und der steigenden Lebenserwartung einhergehenden Anstieg des modifizierten Altenquotienten nicht aufhalten, aber erheblich mildern. Zweitens ist der Arbeitskräftebedarf gemessen an den offenen Stellen in den vergangenen Jahren gestiegen. Dies kann auf den demografischen Wandel, aber auch auf die günstige konjunkturelle Entwicklung im vergangenen Jahrzehnt zurückzuführen sein. Drittens zeigt die Struktur der offenen Stellen im Vergleich zur Beschäftigungsstruktur, dass auch ein Bedarf an Arbeitskräften mit geringen Qualifikationen besteht. Dies mag auf den ersten Blick überraschen, könnte aber mit dem säkularen Anstieg der Dienstleistungen an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung zusammenhängen, die auch mit einer steigenden Nachfrage nach geringer qualifizierten Tätigkeiten einhergeht. Dies wird im Folgenden noch näher betrachtet.

Diese deskriptiven Befunde zeigen insgesamt, dass in Deutschland ohne Migration das Erwerbspersonenpotenzial stark zurückgehen würde und dass die Arbeitsnachfrage stark gestiegen ist. Eine Analyse der potenziellen Wirkungen der Migration unter den Bedingungen des demografischen Wandels übersteigt den Rahmen dieser Expertise. Es sprechen doch eine Reihe von Argumenten dafür, dass bei einem demografisch bedingten Rückgang des inländischen Erwerbspotenzials und einer hohen Arbeitsnachfrage Migration positive gesamtwirtschaftliche Effekte nach sich ziehen kann. So kann Migration neben den komparativ-statischen Gewinnen, die sich im klassischen Lehrbuchfall durch die Ausweitung der Produktionsfaktoren ergeben, auch zusätzliche volkswirtschaftliche Gewinne in den Einwanderungsländern durch die Realisierung von steigenden Skalenerträgen oder Produktivitätsgewinne durch eine steigende Diversität erzeugen (Alesina/Murard/Rapoport 2019; Ottaviano/Peri 2006; Südekum/Wolff/Blien 2014). Dem stehen mögliche Kosten durch die Überlastung nicht vermehrbare Produktionsfaktoren wie Boden oder der physischen Infrastruktur etwa in urbanen Ballungsräumen gegenüber (Borjas 2014). Langfristig ist anzunehmen, dass sich Volkswirtschaften durch Investitionen oder Handel an die Ausweitung des Arbeitsangebotes durch Migration anpassen, so dass gesamtwirtschaftlich die Löhne konstant bleiben (z.B. Borjas 2014; Ottaviano/Peri 2011), auch wenn Migration sich unterschiedlich auf Löhne und Beschäftigung für verschiedene Gruppen im Arbeitsmarkt auswirken kann (Ottaviano/Peri 2011). Kurzfristig kann Migration auch gesamtwirtschaftlich zu sinkenden Löhnen oder steigender Arbeitslosigkeit führen, wobei die meisten empirischen Studien nur sehr geringe Effekte messen (Friedberg/Hunt 1995; Longhi/Nijkamp/Poot 2005; 2006; 2008; Dustmann/Schönberg/Stuhler 2016), auch wenn die empirischen Ergebnisse unterschiedlich sind (vgl. für Deutschland u.a. die Studien von Brücker et al. 2014; Brücker/Jahn 2011; Dustmann/Schönberg/Stuhler 2017). Andere Effekte, wie die Auswirkungen der Migration in einer Volkswirtschaft mit sinkendem Arbeitsangebot und einer unvollkommenen Anpassung des Kapitalstocks sind unseres Wissens noch gar nicht oder nur unvollkommen untersucht worden.

Schließlich ist es naheliegend, dass Migration vor dem Hintergrund der oben skizzierten demografischen Entwicklung ein Potenzial zur Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme

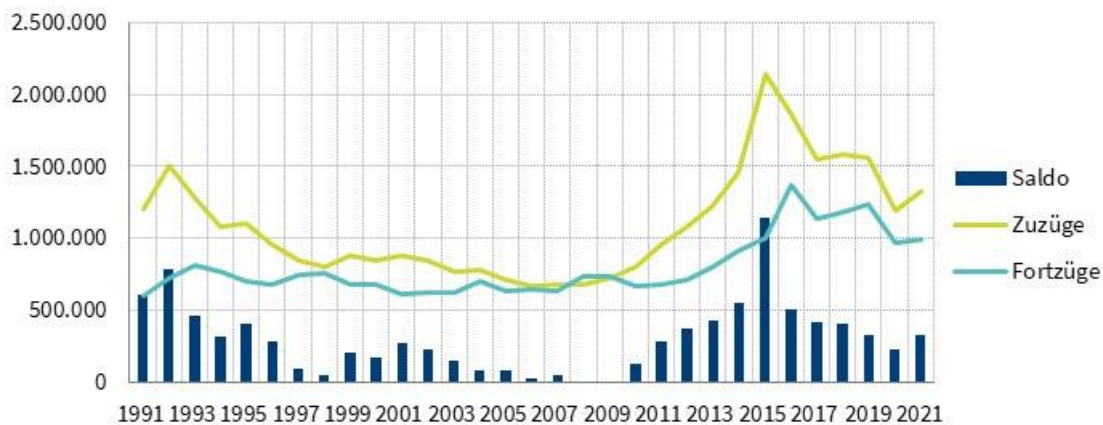
hat, sofern die Arbeitsmarktintegration der Migrantinnen und Migranten erfolgreich gelingt. Weil Migrantinnen und Migranten zu erheblichen Teilen erst nach Abschluss ihrer Bildungsbiografien nach Deutschland kommen und sich häufig nur temporär im Zielland aufhalten, ergeben sich auch unter der Berücksichtigung der Portabilität von Renten potenzielle Gewinne, weil die Belastungen des Staates und der Sozialversicherungen bis zum Eintritt in das und nach dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben geringer ausfallen (z.B. Storesletten 2000). Dem stehen höhere Transferleistungen und geringere Steuereinnahmen des Staates aufgrund von höheren Arbeitsmarktrisiken und geringeren Verdiensten der Migrationsbevölkerung gegenüber. In Abhängigkeit von der Struktur der Migration, aber auch den zugrundeliegenden Annahmen und Methoden, ermitteln diese Studien teils positive (Bonin/Raffelhüschen/Walliser 2000; Dustmann/Frattini 2014; Dustmann/Frattini/Halls 2010; Nyman/Ahlskog 2018; Östermann/Palme/Ruhs 2019; Storesletten 2000), zum Teil auch negative Effekte (Bonin 2014; Liebig/Mo 2013). Allerdings berücksichtigen viele Studien zentrale Aspekte, die die fiskalische Bilanz der Migration positiv beeinflussen können, wie den hohen und steigenden Anteil von Migrantinnen und Migranten, die vor dem Eintritt in das Rentenalter rückwandern, nicht. Auch berücksichtigt nur ein Teil der Studien die Wirkungen der Migration auf die Einkommen sowie die Steuer- und Abgabenzahlungen komplementärer Produktionsfaktoren. Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass unter den oben skizzierten demografischen Bedingungen erhebliche Wohlfahrtsgewinne für das Einwanderungsland mit der Migration verbunden sein können, sofern eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration gelingt. In den folgenden Kapiteln wird deshalb der Beitrag der Migration zur Beschäftigungsentwicklung und die Integration von Migrantinnen und Migranten in den deutschen Arbeitsmarkt näher untersucht.

3 Migration und Erwerbsmigration

3.1 Überblick: Entwicklung der Migration seit 1991

Die Migration nach Deutschland ist seit der Wiedervereinigung in besonderem Maße immer wieder durch politische Ereignisse wie den Fall des Eisernen Vorhangs 1991 und die damit verbundene Einwanderung aus Ost- und Mitteleuropa, die Kriege in den Nachfolgestaaten Jugoslawiens, die EU Osterweiterung und die Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit, die Fluchtmigration im Zuge der Kriege und Bürgerkriege im Nahen Osten und am Horn von Afrika und jetzt den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine geprägt worden. Auch die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland und die Umlenkung der europäischen Migrationsströme nach Deutschland im Zuge der Finanzkrise spielten eine wichtige Rolle (Bertoli/Brücker/Fernández-Huertas Moraga 2016). Entsprechend unterlag die Migration nach Deutschland seit 1991 erheblichen Schwankungen: Insgesamt belief sich der Wanderungssaldo in Deutschland von 1991 bis 2021 auf 9,2 Millionen Personen, das entspricht einer Nettomigration von knapp 300.000 Personen pro Jahr (Statistisches Bundesamt 2022a). In den 1990er Jahren betrug der Wanderungssaldo rund 350.000 Personen pro Jahr, in den Jahren von 2000 bis 2009 auf fast 100.000 und von 2010 bis 2019 auf rund 450.000 Personen pro Jahr (Abbildung 3.1).

Abbildung 3.1: Zuzüge, Fortzüge und Wanderungssaldo insgesamt, 1991 - 2021



Anmerkung: Einschließlich der Wanderungen deutscher Staatsangehöriger.

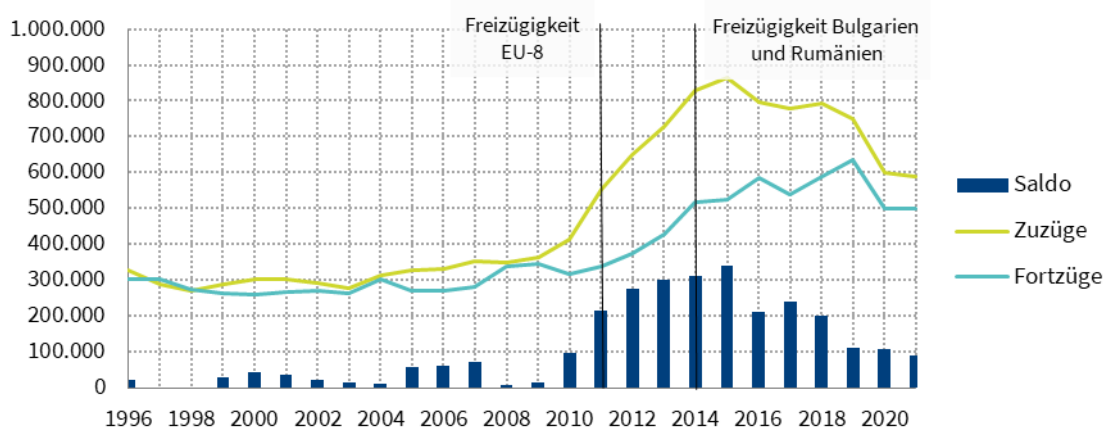
Quellen: Statistisches Bundesamt (2022a). Angaben für 2021 GENESIS Datenbank. Eigene Berechnungen.

In den Jahren 1996 bis 2021 entfielen 43 Prozent des Wanderungssaldos ausländischer Staatsangehöriger auf Personen der heutigen EU und des Vereinigten Königreichs, und dementsprechend 57 Prozent auf Drittstaatsangehörige.⁴ Auch die Migration aus der EU unterliegt im Zeitverlauf erheblichen Schwankungen. Dies ist u.a. auf institutionelle Faktoren wie die Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit für die acht Staaten der ersten Osterweiterungsrunde 2011, für Bulgarien und Rumänien 2014 sowie Kroatien 2015, aber auch die Umlenkung von Migrationsströmen aus den neuen Mitgliedsstaaten der EU nach Deutschland im Zuge der Finanzkrise zurückzuführen (Bertoli/Brücker/Fernández-Huertas Moraga 2016). Im Jahr 2015 erreichte die Einwanderung aus den Mitgliedsstaaten der EU mit einem Wanderungssaldo von 341.000 Personen ihren Höhepunkt. Seitdem ist er kontinuierlich auf 90.000 Personen im Jahr 2021 gesunken, auch im Vorkrisenjahr 2019 belief sich die Nettoeinwanderung von Staatsangehörigen der EU mit 113.000 Personen nur noch auf ein Drittel des Niveaus des Jahres 2015 (Abbildung 3.2).

Drei Argumente sprechen dafür, dass die Migration von Staatsangehörigen aus der EU nach Deutschland weiter sinken wird: Erstens ist das Wanderungspotenzial der wanderungsbereiten, jungen Kohorten bereits weitgehend ausgeschöpft. Auch bei hohen Einkommensdifferenzen stellt sich bei heterogenen Präferenzen im Zeitverlauf ein Gleichgewicht zwischen den Migrationsbeständen und den Einkommensdifferenzen und anderen ökonomischen Faktoren ein, so dass die Nettomigration auf null sinkt (Brücker/Schröder 2012).

⁴ Die nicht zur EU gehörenden Staatsangehörigen des Europäischen Wirtschaftsraums und der Schweiz werden hier zu den Drittstaatsangehörigen gerechnet.

Abbildung 3.2: Zuzüge, Fortzüge und Wanderungssaldo von Staatsangehörigen der heutigen EU und des Vereinigten Königreichs, 1996 - 2021

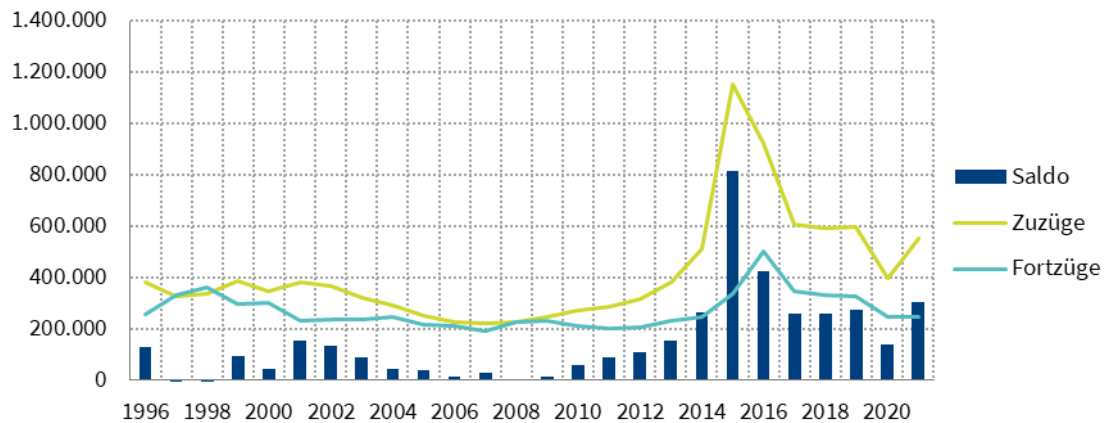


Anmerkung: Ohne die Wanderungen deutscher Staatsangehöriger. Berücksichtigt wurden die Wanderungen von Staatsangehörigen der 27 Mitgliedsstaaten der gegenwärtigen EU und des Vereinigten Königreichs.
 Quellen: Statistisches Bundesamt (2022a). Angaben für 2021 GESIS Datenbank. Eigene Berechnungen.

Zweitens konvergieren die Einkommen der neuen Mitgliedsstaaten der EU schrittweise zu dem Einkommensniveau der alten EU Mitgliedsstaaten, so dass die Wanderungsanreize sinken. Drittens sind auch die neuen Mitgliedsstaaten der EU von niedrigen Geburtenraten und einer steigenden Lebenserwartung und dem damit verbundenen demographischen Wandel betroffen. Es ist deshalb davon auszugehen, dass das Migrationspotenzial der Mitgliedsstaaten der EU – obwohl die wirtschaftlichen Unterschiede zum Teil noch erheblich sind – bereits weitgehend ausgeschöpft ist. Dafür spricht auch, dass der Wanderungssaldo der Staatsangehörigen aus den acht Ländern der ersten Osterweiterungsrunde 2021 bereits auf 10.000 Personen gesunken ist, so dass die Nettomigration heute im Wesentlichen durch die Staatsangehörigen aus Bulgarien und Rumänien mit einem Wanderungssaldo von 60.000 Personen im Jahr 2020 getragen wird (Statistisches Bundesamt 2022a). Dies wird durch Schätzungen des Migrationspotenzials aus der EU bestätigt, die von einem weiter fallenden Wanderungssaldo ausgehen (Fuchs/Kubis/Schneider 2019). Die künftige Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials in Deutschland wird deshalb künftig nur noch in geringfügigem Ausmaß durch die Migration aus der EU beeinflusst werden. Sie wird im Wesentlichen künftig von der Entwicklung der Migration aus Drittstaaten abhängen.

Die Zahl der Zuzüge aus Drittstaaten unterlag im vergangenen Jahrzehnt erheblichen Schwankungen, die vor allem auf den starken Anstieg der Fluchtmigration in den Jahren 2015 und 2016 zurückzuführen ist (Abbildung 3.3). Die ersten Daten aus dem Ausländerzentralregister für 2022 sprechen dafür, dass es durch die hohe Zahl von Geflüchteten aus der Ukraine wieder zu einem sprunghaften Anstieg der Migration aus Drittstaaten kommen wird.

Abbildung 3.3: Zuzüge, Fortzüge und Wanderungssaldo von Staatsangehörigen aus Drittstaaten, 1996 - 2021



Anmerkung: Ohne die Wanderungen deutscher Staatsangehöriger. Berücksichtigt wurden die Wanderungen von ausländischen Staatsangehörigen ohne die EU-27 und das Vereinigte Königreich.

Quellen: Statistisches Bundesamt (2022a). Angaben für 2021 GESIS Datenbank. Eigene Berechnungen.

3.2 Entwicklung der Erwerbsmigration aus Drittstaaten

Neben der Wanderungsstatistik des Statistischen Bundesamtes kann als weitere Datenquelle für Informationen zum Migrationsgeschehen in Deutschland das Ausländerzentralregister (AZR) herangezogen werden. Zwar ist die Vergleichbarkeit durch Unterschiede in der statistischen Erfassung eingeschränkt, das AZR bietet aber den Vorteil, dass es die rechtlichen Grundlagen für die Einreise und den Aufenthalt von ausländischen Staatsangehörigen erfasst (BAMF 2022). Nach Angaben des AZR entfielen in Jahren 2010 bis 2020 von den 5,5 Millionen Zuzügen aus Drittstaaten 27 Prozent auf Zuzüge aus politischen, völkerrechtlichen und humanitären Gründen, 15 Prozent auf Zuzüge aus familiären Gründen, 10 Prozent auf Zuzüge zu Bildungs- und Ausbildungszwecken und 8 Prozent auf Zuzüge zu Erwerbszwecken (Abbildung 3.4).

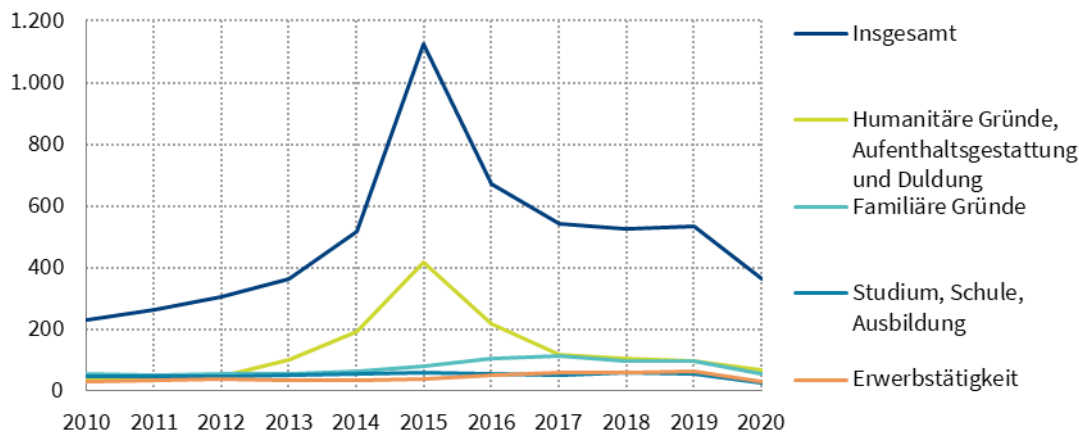
Mit dem 2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetz hat Deutschland erstmals seit dem Anwerbestopp von 1973 wieder eine rechtliche Basis für Arbeitsmigration bzw. allgemeiner die Migration zu Erwerbszwecken für Staatsangehörige aus Drittstaaten geöffnet. Dieses Gesetz wurde mehrfach novelliert, u.a. durch das 2009 in Kraft getretene Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz,⁵ die Umsetzung der Hochqualifiziertenrichtlinie der EU („Blaue Karte EU“) 2012 und schließlich das 2019 verabschiedete und zum 1.3.2020 in Kraft getretene Fachkräfteeinwanderungsgesetz. Diese verschiedenen Reformen haben die im Aufenthaltsgesetz vorgesehenen Möglichkeiten für die Einwanderung von Arbeitskräften geändert und im Regelfall erweitert. Für das Wanderungsgeschehen in Deutschland spielt dieser Rechtsrahmen für die gesteuerte Erwerbsmigration aus Drittstaaten allerdings nur eine untergeordnete Rolle. Zwar ist die Zahl der Zuzüge von Staatsangehörigen aus Drittstaaten, die mit einem Visum bzw. einem Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken nach Deutschland zugezogen sind, von 29.000 im Jahr 2010 auf 64.000 im Jahr 2019 gestiegen. Ihr Anteil hat jedoch nie ein

⁵ Gesetz zur arbeitsmarktagäquaten Steuerung der Zuwanderung Hochqualifizierter und zur Änderung weiterer aufenthaltsrechtlicher Regelungen (Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz – AMStG) vom 20.12.2009, Geltung ab dem 1.1.2009.

Zehntel der Zuzüge aus Drittstaaten oder grob 5 Prozent der gesamten Zuzüge in Deutschland überschritten (vgl. Abbildungen 3.4 und 3.5).

Abbildung 3.4: Zuzüge von Drittstaatsangehörigen nach ausgewählten Aufenthaltszwecken/-titeln, 2010-2020

in 1.000

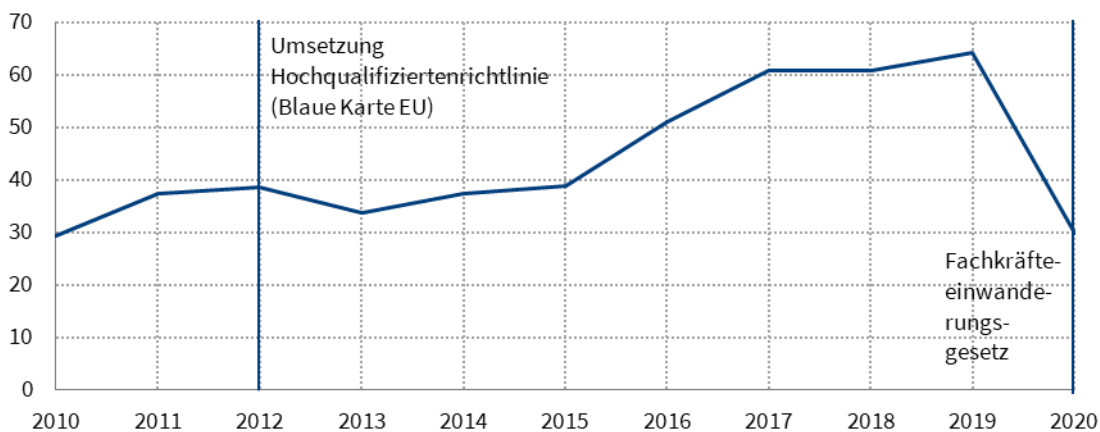


Anmerkung: Ohne im Inland geborene ausländische Kinder. Die Differenz zwischen der Summe der aufgeführten Aufenthaltstitel und der Spalte „Insgesamt“ erklärt sich dadurch, dass nicht alle Aufenthaltsstatus aufgeführt sind. Darüber hinaus sind etwa Personen, die vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels befreit sind, sowie Personen, die einen Antrag auf einen Aufenthaltstitel gestellt haben, nicht enthalten.

Quelle: BAMF (2022); eigene Berechnungen.

Abbildung 3.5: Zuzüge von Drittstaatsangehörigen mit einer Aufenthaltserlaubnis zur Erwerbstätigkeit, 2010-2020

in 1.000



Quelle: BAMF (2022); eigene Darstellung.

Für eine Beurteilung der Wirkungen des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes ist es noch zu früh, auch weil es im März 2020 zeitgleich mit dem ersten Lockdown im Zuge der COVID-19-Pandemie in Kraft getreten ist. Nach den vorliegenden Daten ist die Zahl der Zuzüge zu Erwerbszwecken 2020 gegenüber dem Vorkrisenjahr 2019 um 53 Prozent gesunken, während die Zahl der Zuzüge in Deutschland insgesamt nur um 24 Prozent zurückgegangen ist. Nach den Daten aus dem

ersten Halbjahr 2021 zeichnet sich zwar eine leichte Erholung der Migration zu Erwerbszwecken ab, aber das Niveau des Jahres 2019 wird immer noch sehr stark unterschritten. Es ist noch zu früh, die Ursachen dieser Entwicklung zu bewerten. Ein möglicher Grund könnte sein, dass die Einwanderung zu Erwerbszwecken mit einem sehr viel höheren bürokratischen Aufwand als die Einwanderung beispielsweise aus der EU verbunden ist, so dass sie stärker auf einen Lockdown reagiert als andere Wanderungsbewegungen.

Den Zuzügen zu Erwerbszwecken stehen auch erhebliche Rückzüge gegenüber. So verlassen jedes Jahr rund 20.000 Personen Deutschland, die über einen Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken verfügen (Tabelle 3.1). Weil die Personen ihren Aufenthaltsstatus wechseln können, sind die Zahlen der Zuzüge von Personen mit einem Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken mit den Fortzugszahlen nicht exakt vergleichbar, dadurch kann das Verhältnis von Zu- und Fortzügen in dieser Kategorie gleichermaßen über- und unterschätzt werden. Auf jeden Fall ist zu berücksichtigen, dass den Zuzügen von Personen mit einem Visum oder Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken auch eine erhebliche Zahl an Rückzügen gegenübersteht.

Tabelle 3.1: Abwanderung von Drittstaatsangehörigen nach dem letzten Aufenthaltsstatus, 2012-2020

	Insgesamt	dar. Aufenthaltserlaubnis zur Erwerbstätigkeit
2020	192.138	19.859
2019	242.958	22.413
2018	244.835	22.211
2017	266.721	21.022
2016	324.333	19.387
2015	265.603	19.981
2014	181.381	19.615
2013	146.040	18.135
2012	141.543	19.408

Quelle: BAMF (2022).

3.3 Struktur der Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) weist auf Grundlage des Ausländerzentralregisters die Zusammensetzung der einzelnen rechtlichen Grundlagen für die Erteilung eines Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken aus (Graf 2022). So wurden 2021 85.000 Aufenthaltserlaubnisse zu Erwerbszwecken erstmals erteilt, davon hatten 40.000 Personen vorher keinen Aufenthaltstitel und sind überwiegend zugezogen, in 46.000 Fällen handelt es sich um Personen, die einen Statuswechsel vollzogen haben, d.h. bereits vorher einen anderen Aufenthaltstitel in Deutschland hatten. Unter den Fällen, die keinen vorherigen Aufenthaltstitel hatten, entfallen 11.000 auf die Blaue Karte EU (28%), jeweils 3.000 (8%) auf Fachkräfte mit akademischer und beruflicher Ausbildung, 3.200 (9%) auf mobile Forschende, knapp 1.000 auf unternehmensintern entsendete Personen (2%), und weitere 1.000 (3%) auf Freiberufler und Selbständige. 35 Prozent der Fälle entfallen auf sonstige Aufenthaltstitel, die in der Regel keinen

beruflichen Qualifikationsauflagen unterliegen, darunter 3.200 (9%) qualifizierte Geduldete, jeweils 2.400 (6%) Au-Pairs und über die Westbalkanregelung Zugezogene. Andere Regelungen, die breit im Gesetzgebungsprozess diskutiert wurden, wie die Möglichkeit des Zuzugs zur Arbeitssuche (196 Personen) spielen keine Rolle. Auffällig ist, dass die Öffnung des Arbeitsmarktzugangs für Personen mit beruflicher Ausbildung, die vor dem Inkrafttreten der Regelungen des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes nur eine Arbeitserlaubnis erhalten haben, wenn der Beruf auf einer Positivliste enthalten war, quantitativ offenbar keine größeren Auswirkungen nach sich gezogen hat. Auch die Abschaffung der Vorrangprüfung hat offenbar keine größeren Veränderungen ausgelöst. Am stärksten nachgefragt waren offenbar die bereits etablierten Regelungen wie die „Blaue Karte EU“ (Tabelle 3.2).

Tabelle 3.2: Drittstaatsangehörige mit Ersterteilung einer Aufenthaltserlaubnis im Rahmen der Erwerbsmigration im Jahr 2021

nach Rechtsgrundlage und Erteilungsart

	Mit Ersterteilung in 2021	Davon Personen	
		Ohne vorherigen Titel	Mit Statuswechsel
Fachkraft mit Berufsausbildung (§ 18a AufenthG)	11.206	3.016	8.190
Fachkraft mit akademischer Ausbildung (§ 18b Abs. 1 AufenthG)	13.516	2.993	10.523
Blaue Karte EU (§ 18b Abs. 2 AufenthG)	24.507	11.040	13.467
(Mobile-) Forschende (§§ 18d und 18f AufenthG)	4.564	3.173	1.391
(Mobiler-) ICT-Karte (§§ 19 und 19b AufenthG)	1.079	955	124
Sonstige Beschäftigungszwecke; Beamte (§ 19c AufenthG), darunter	16.715	13.245	3.470
<i>Au-pair (§ 12 BeschV)</i>	2.358	2.336	22
<i>Bestimmte Staatsang. (§ 19c Abs. 1 AufenthG i. V. m. § 26 Abs. 1 BeschV)</i>	2.467	2.023	444
<i>Westbalkanregelung (§ 19c Abs. 1 AufenthG i. V. m. § 26 Abs. 2 BeschV)</i>	3.056	2.361	695
<i>Ausgeprägte berufspraktische Kenntnisse (§ 19c Abs. 2 AufenthG)</i>	688	347	341
Qualifizierte Geduldete (§ 19d AufenthG)	3.312	3.217	95
Europäischer Freiwilligendienst (§ 19e AufenthG)	114	65	49
Arbeitsplatzsuche (§ 20 AufenthG), darunter	7.778	196	7.582
<i>für Fachkräfte mit Berufsausbildung (§ 20 Abs. 1 AufenthG)</i>	35	3	32
<i>für Fachkräfte mit akademischer Ausbildung (§ 20 Abs. 2 AufenthG)</i>	510	83	427
<i>nach Studium (§ 20 Abs. 3 Nr. 1 AufenthG)</i>	6.988	94	6.894
<i>nach Forschungstätigkeit (§ 20 Abs. 3 Nr. 2 AufenthG)</i>	107	7	100
<i>nach Berufsausbildung (§ 20 Abs. 3 Nr. 3 AufenthG)</i>	95	2	93
<i>nach Anerkennung ausl. Berufsqual. (§ 20 Abs. 3 Nr. 4 AufenthG)</i>	43	7	36
Selbständige Tätigkeit (§ 21 Abs. 1, 2, 2a AufenthG)	644	283	361
Freiberufliche Tätigkeit (§ 21 Abs. 5 AufenthG)	1.529	755	774
Gesamt	84.964	38.938	46.026

Anmerkung: AZR zum Stichtag 31.03.2022.

Quelle: Übernommen aus Graf (2022); eigene Darstellung.

3.4 Fazit

Deutschland zählt mit einem durchschnittlichen Wanderungssaldo von rund 300.000 Personen pro Jahr zu den Ländern in der OECD, die sich durch eine vergleichsweise starke Einwanderung auszeichnen. Dies hat gleichermaßen politische und wirtschaftliche Ursachen, die in den vergangenen drei Jahrzehnten erhebliche Schwankungen in der Migrationsentwicklung ausgelöst haben. Auch gegenwärtig zeichnen sich starke Veränderungen des Wanderungsgeschehens ab. Die Einwanderung von Staatsangehörigen aus der EU, auf die in den vergangenen drei Jahrzehnten ein Anteil von mehr als 40 Prozent an dem Wanderungssaldo in Deutschland entfiel, hat Mitte des vergangenen Jahrzehnts ihren Höhepunkt erreicht und ist seitdem stark gesunken und wird voraussichtlich weiter deutlich zurückgehen. Dies hat erhebliche Auswirkungen, weil die Arbeits- bzw. Erwerbsmigration künftig in sehr viel stärkerem Umfang auf die Einwanderung aus Drittstaaten angewiesen sein wird.

Die gesteuerte Arbeitsmigration aus Drittstaaten spielt allerdings bislang quantitativ nur eine untergeordnete Rolle. Im Jahr 2005 hat Deutschland erstmals seit dem Anwerbestopp von 1973 wieder eine gesetzliche Grundlage für die Erwerbsmigration geschaffen, die seitdem mehrfach novelliert wurde, zuletzt durch die Verabschiedung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes. Der Anteil der Personen, die nach diesen Aufenthaltstiteln zugezogen sind, spielt jedoch nur eine untergeordnete Rolle: Im letzten Jahrzehnt entfielen nur 9 Prozent der Zuzüge aus Drittstaaten und 5 Prozent der gesamten Zuzüge auf Personen, die ein Visum oder eine Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken erhalten haben. Auch seit dem Inkrafttreten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes zeichnet sich keine Änderung ab. Die Einwanderung zu Erwerbszwecken aus Drittstaaten ist im Zuge der COVID-19-Pandemie weit überdurchschnittlich eingebrochen, so dass ein Effekt der Gesetzesänderung derzeit schwer messbar ist. Für eine abschließende Einschätzung ist es noch zu früh. Allerdings gibt es auch keine Hinweise dafür, dass das Fachkräfteeinwanderungsgesetz einen Anstieg der Erwerbsmigration bewirkt hat.

4 Beitrag der Migration zur Beschäftigung

4.1 Gesamtwirtschaftliche Entwicklung

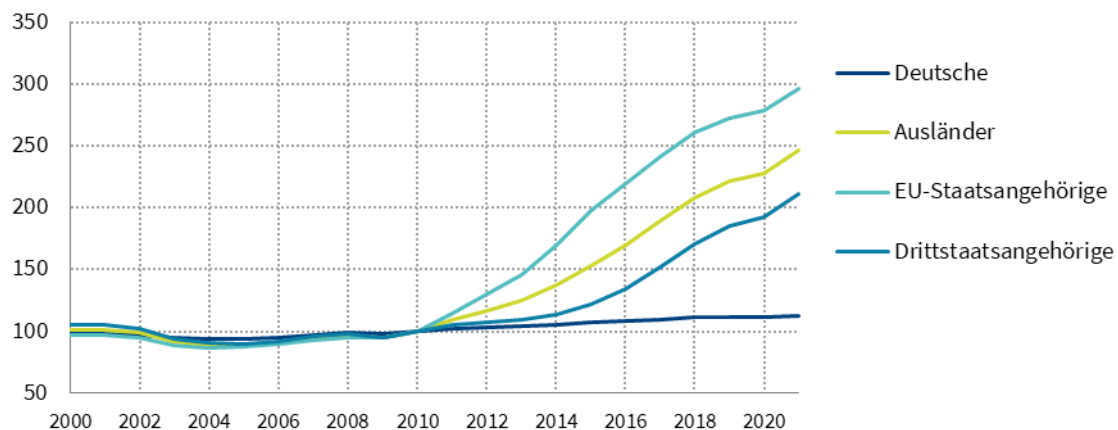
Im vergangenen Jahrzehnt hat die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von ausländischen Staatsangehörigen in Deutschland um knapp 150 Prozent zugenommen. Besonders stark ist das Beschäftigungswachstum bei den Staatsangehörigen aus der EU im Zeitraum von 2010 bis 2021 ausgefallen (+196 %). Die Beschäftigung der Drittstaatsangehörigen ist um 111 Prozent und die der deutschen Staatsangehörigen um 12 Prozent gewachsen (Abbildung 4.1). Insgesamt ist die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Deutschland im vergangenen Jahrzehnt um 6 Millionen Personen gewachsen, davon entfallen 3,2 Millionen auf deutsche und 2,8 Millionen auf ausländische Staatsangehörige (Brücker et al. 2022).

Das Beschäftigungswachstum der ausländischen Bevölkerung ist sowohl auf das Wachstum der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (+66 %) als auch der Beschäftigungsquoten (+12 %-Punkte) von 2010 bis 2021 zurückzuführen. Im gleichen Zeitraum ist die deutsche Bevölkerung im

erwerbsfähigen Alter um 6 Prozent gesunken, während ihre Beschäftigungsquote um rund 8 Prozent gestiegen ist (Brücker et al. 2022).

Abbildung 4.1: Beschäftigung nach Staatsangehörigkeit, 2000 bis 2021

2010=100



Anmerkung: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (am Arbeitsort) zum Dezember des jeweiligen Jahres.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen.

4.2 Beschäftigungsstruktur

Mit dieser Entwicklung der Beschäftigung ist auch schrittweise eine Veränderung der Beschäftigungsstruktur verbunden. Im Trend zeichnet sich eine Polarisierung der Beschäftigungsstruktur in Hinblick auf die Tätigkeitsstrukturen ab.

Die „Klassifikation der Berufe 2010“, die auch in der Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit verwendet wird, weist auf Ebene der Berufsgattung das Anforderungsniveau aus. Dabei werden vier Gruppen in Hinblick auf die Komplexität der beruflich ausgeübten Tätigkeit unterschieden: Helfer- und Anlerntätigkeiten, die in der Regel keine abgeschlossene Berufsausbildung voraussetzen, Fachkrafttätigkeiten, die eine abgeschlossene Berufsausbildung voraussetzen, Spezialistentätigkeiten, die Meister-, Techniker- oder Qualifikationen voraussetzen, die in praxisorientierten Hochschulstudiengängen erworben werden können, und Expertentätigkeiten, die in der Regel akademische Berufsabschlüsse voraussetzen (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2022).

Nach dieser Klassifikation ist die Beschäftigung in den Helfertätigkeiten (+38 %), den Expertentätigkeiten (+31 %) und den Spezialistentätigkeiten (+24 %) überdurchschnittlich, in den Fachkrafttätigkeiten (+9 %) unterdurchschnittlich gewachsen. Bei den deutschen Staatsangehörigen ist im Grundsatz der gleiche Trend zu beobachten, jedoch ist das Wachstum der Beschäftigung in den Spezialisten- und Expertentätigkeiten stärker als bei den Helfertätigkeiten ausgeprägt, bei den ausländischen Staatsangehörigen ist auch eine Polarisierung zu beobachten, allerdings ist das Wachstum der Beschäftigung in den Helferberufen sehr viel stärker als am oberen Ende des Anforderungsniveaus ausgeprägt. Unterschiede lassen sich hier nach Herkunftsländergruppen beobachten: Bei den Staatsangehörigen aus der EU ist die Beschäftigung vor allem in den Helfertätigkeiten, bei den

Drittstaatsangehörigen vor allem bei den Experten- und Spezialistentätigkeiten gewachsen. Die Beschäftigungsstruktur weist eine sehr viel stärkere Konzentration der ausländischen Beschäftigten auf die Helfertätigkeiten im Vergleich zu den deutschen Beschäftigten auf (Tabelle 4.1, Abbildung 4.2).

Tabelle 4.1: Beschäftigungsstruktur nach Anforderungsniveau

Angaben in Prozent

	Insgesamt	Deutsche	Ausländer	darunter: EU-Staatsangehörige	darunter: Drittstaatsangehörige
Beschäftigungsveränderung 2012-2021					
Helfer	38,4	15,7	144,8	194,8	105,9
Fachkraft	9,4	3,5	96,7	112,3	83,8
Spezialist	24,1	20,5	108,2	85,6	137,8
Experte	31,1	25,7	114,6	72,7	165,1
Insgesamt	16,1	8,4	110,3	126,6	96,9
Beschäftigungsstruktur 2021					
Helfer	16,0	12,7	36,1	38,1	34,3
Fachkraft	56,6	58,1	47,1	47,0	47,1
Spezialist	13,5	14,6	6,8	6,6	7,0
Experte	13,9	14,5	10,0	8,3	11,6
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Anmerkung: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (am Arbeitsort) nach Anforderungsniveau zum Dezember des jeweiligen Jahres. Anteile zur Beschäftigungsstruktur 2021 ohne fehlende Angaben zum Anforderungsniveau.

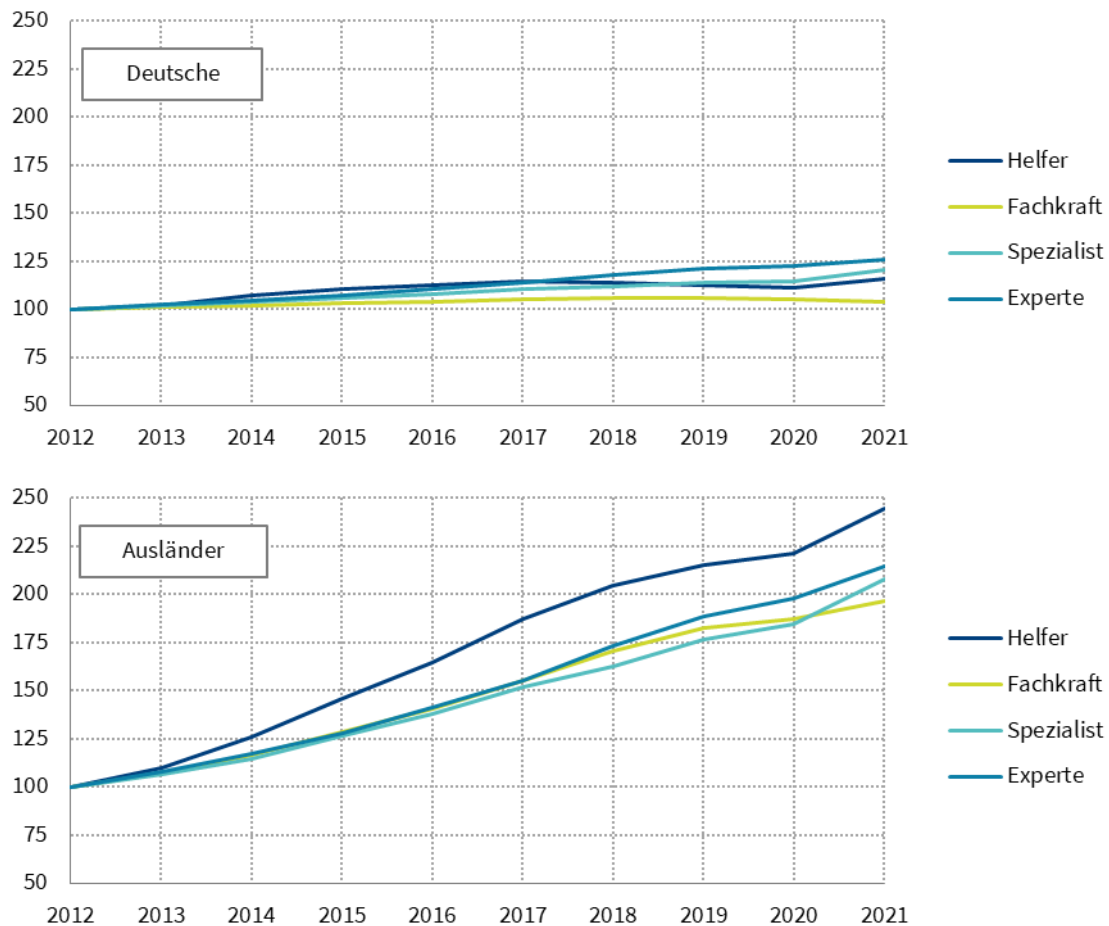
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen.

Dieser Polarisierungstrend wurde für die USA ausführlich u.a. durch Acemoglu/Autor (2011), Autor/Dorn (2013) und Autor (2013) beschrieben und analysiert. Sie erklären das gleichzeitige Wachstum von hochqualifizierten Tätigkeiten in der Industrie und von geringer qualifizierten Tätigkeiten in den wachsenden Dienstleistungssektoren durch das Zusammenspiel von technologischem Wandel, der Verlagerung von Teilen der industriellen Wertschöpfungsketten in das Ausland und der zunehmenden Nachfrage nach geringer qualifizierten Tätigkeiten in den Dienstleistungssektoren. Im Ergebnis ist zwar in der Industrie durch den technologischen Wandel und die Verlagerung arbeitsintensiver Tätigkeiten in das Ausland ein Rückgang der Helfertätigkeiten zu erwarten, aber vor allem in den Dienstleistungssektoren nehmen Nicht-Routine-Tätigkeiten zu, die nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohen Kosten in das Ausland verlagert werden können. David Autor erwartet deshalb, dass in entwickelten Industriegesellschaften analytische Nicht-Routine-Tätigkeiten, interaktive Nicht-Routine-Tätigkeiten und manuelle Nicht-Routine-Tätigkeiten zunehmen, während kognitive und manuelle Routine-Tätigkeiten abnehmen. Diese Tendenz kann mit einer Polarisierung der Qualifikationsanforderungen bei den beruflichen Tätigkeiten einhergehen.

Die Polarisierungshypothese muss dem empirischen Befund, dass durch die Digitalisierung in überdurchschnittlichen Umfang geringer qualifizierte Tätigkeiten vor allem in der Industrie substituiert werden können (Frey/Osborne 2013; in geringerem Umfang Dengler/Matthes 2015)

nicht widersprechen, weil aus einer dynamischen Perspektive mit dem Wegfall von Jobs gleichzeitig immer wieder neue Jobs entstehen, die Nicht-Routine-Tätigkeiten wahrnehmen (Autor 2013). Auch kann die Freisetzung von Arbeitskräften aus der Industrie das überdurchschnittliche Wachstum der Dienstleistungssektoren mit einem relativ hohen Anteil geringer qualifizierter Tätigkeiten begünstigen.

Abbildung 4.2: Beschäftigung nach Staatsangehörigkeit und Anforderungsniveau
2010=100



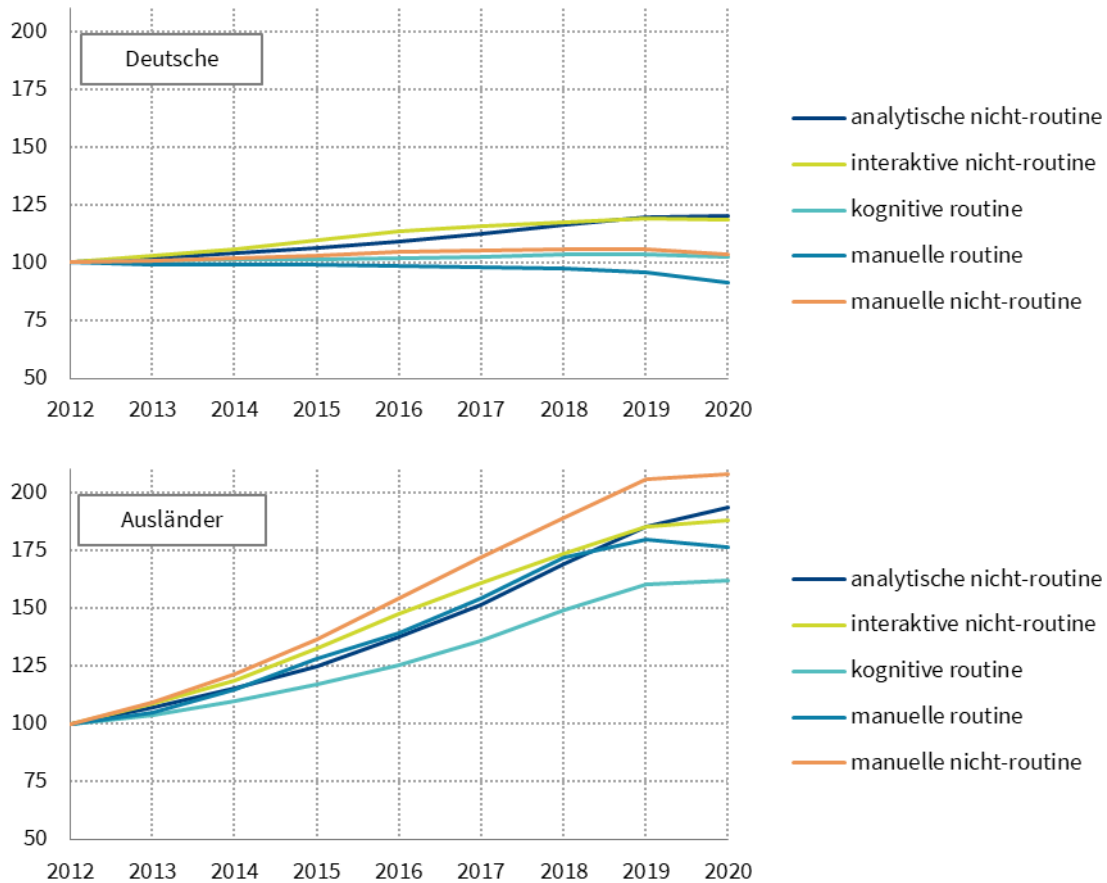
Anmerkung: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (am Arbeitsort) nach Anforderungsniveau zum Dezember des jeweiligen Jahres.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen.

Wie Abbildung 4.3 zeigt, ist ein solcher Trend in der Beschäftigungsstruktur in Deutschland im vergangenen Jahrzehnt zu beobachten: Bei den deutschen Staatsangehörigen ist die Beschäftigung in analytischen und interaktiven Nicht-Routine-Tätigkeiten deutlich überdurchschnittlich gewachsen, während die Beschäftigung in den manuellen Routine-Tätigkeiten gesunken ist. Ein ähnlicher Trend ist bei den ausländischen Beschäftigten zu beobachten: Dort ist die Beschäftigung in den manuellen Nicht-Routine-Tätigkeiten gefolgt von den analytischen und interaktiven Nicht-Routine-Tätigkeiten überdurchschnittlich gewachsen, in den manuellen und kognitiven Routine-Tätigkeiten dagegen unterdurchschnittlich. Eine unterschiedliche Spezialisierung von Migrantinnen und Migranten und einheimischen

Arbeitskräften auf analytische, interaktive und manuelle Nicht-Routine-Tätigkeiten wurde u.a. von Autor (2013) bereits für möglich gehalten.

Abbildung 4.3: Beschäftigung nach Staatsangehörigkeit und Inhalt der Tätigkeit
2010=100



Anmerkung: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte zum Juni des jeweiligen Jahres. Inhalt der Tätigkeit nach Dengler/Matthes/Paulus (2014).

Quelle: IAB Beschäftigtenhistorik (BeH) V10.06.00-202012; eigene Berechnungen.

Hinter dieser Entwicklung können sich nachfrage- und angebotsseitige Trends verbergen, d.h. das Wachstum von manuellen, interaktiven und analytischen Nicht-Routine-Tätigkeiten kann auch auf die Ausweitung des Arbeitsangebots durch Migration oder den steigenden Anteil an Hochschulabsolventinnen und -absolventen in der Gesamtbevölkerung zurückzuführen sein. Die überdurchschnittliche Arbeitsnachfrage im Helferbereich, auf die die IAB-Stellenerhebung verweist (Kapitel 2.3), deutet allerdings darauf hin, dass dieser Trend auch von der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes gestützt wird.

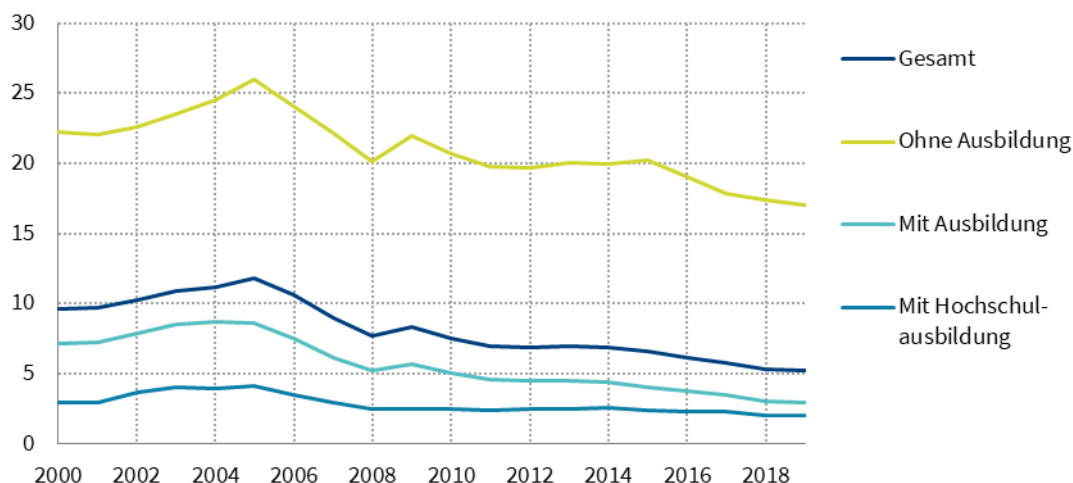
Für eine endgültige Bewertung dieser Trends ist es allerdings noch recht früh, da diese Daten in dieser Struktur erst seit 2012 erhoben. Es kann sich also auch um eine kurzfristige Entwicklung und nicht einen langfristigen Strukturtrend handeln.

4.3 Arbeitsmarktrisiken

Die Beschäftigungsquote von Migrantinnen und Migranten ist zwar im vergangenen Jahrzehnt deutlich gestiegen, liegt aber immer noch deutlich unter dem Niveau des Bevölkerungsdurchschnitts. So belief sie sich im Juli 2022 auf 53 Prozent im Vergleich zu 69 Prozent im Bevölkerungsdurchschnitt, wobei die durchschnittliche Beschäftigungsquote sich bei den Staatsangehörigen aus der EU auf 62 und bei den Drittstaatsangehörigen im Durchschnitt auf 47 Prozent belief (Brücker et al. 2022). Das Gefälle zwischen den Erwerbstätigenquoten des Bevölkerungsdurchschnitts und der Bevölkerung mit eigener Migrationserfahrung fällt allerdings nach den Angaben des Mikrozensus deutlich niedriger aus: Während sich die Erwerbstätigenquote des Bevölkerungsdurchschnitts auf 78 Prozent beläuft, beträgt die der Personen mit eigener Migrationserfahrung 70 Prozent (Statistisches Bundesamt 2022b). Dieser Unterschied ist neben der Berücksichtigung der freiberuflichen und selbstständigen Erwerbstätigkeit u.a. darauf zurückzuführen, dass Migrantinnen und Migranten, die die deutsche Staatsangehörigkeit annehmen, im Durchschnitt deutlich besser in den Arbeitsmarkt integriert sind als diejenigen, die noch eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzen.

Abbildung 4.4: Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten

in Prozent



Anmerkung: Anteil der Arbeitslosen an allen zivilen Erwerbspersonen gleicher Qualifikation (Arbeitslose plus Erwerbstätige, ohne Auszubildende) in Prozent.

Quelle: IAB (2020); eigene Darstellung.

Die aggregierte Betrachtungsweise unterliegt allerdings generell zahlreichen Verkürzungen, u.a. weil sich die Altersstruktur der deutschen und ausländischen Bevölkerung stark unterscheidet. Bei einer Kontrolle für das jeweilige Alter würden die Differenzen geringer ausfallen. Auch steigen die Beschäftigungs- und Erwerbstätigenquoten mit zunehmender Aufenthaltsdauer. Schließlich können aus aggregierten Daten keine Schlussfolgerungen auf die Erwerbsmigration gezogen werden, weil die Beschäftigungsquoten von Drittstaatsangehörigen, die zu Erwerbszwecken einreisen, sehr viel höher als die des Durchschnitts der Drittstaatsangehörigen sind. So wird der Durchschnitt durch Sonderfaktoren wie die Fluchtmigration und die mit ihr verbundene

verzögerte Arbeitsmarktintegration gesenkt. In Kapitel 5 wird deshalb die Arbeitsmarktintegration detaillierter nach Zuzugswegen und Aufenthaltsdauer analysiert. Die Beschäftigungsrisiken sind auch nicht gleich auf die verschiedenen Qualifikationsgruppen verteilt. Auch wenn die Arbeitsnachfrage und die Beschäftigung in den Helferberufen im vergangenen Jahrzehnt überdurchschnittlich gestiegen ist, so ergeben sich im deutschen Arbeitsmarkt nach wie vor starke Unterschiede in den Arbeitsmarktrisiken nach beruflicher Qualifikation. So belief sich 2019 die Arbeitslosenquote in der Gruppe ohne abgeschlossene Berufsausbildung auf 17 Prozent, im Vergleich zu 2 bzw. 3 Prozent für die Gruppen mit Hochschul- bzw. abgeschlossener Berufsausbildung und 5 Prozent im Durchschnitt der Erwerbspersonen. Allerdings sind die Arbeitsmarktrisiken von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung von 26 Prozent im Jahr 2005 bis zum Jahr 2019 um 9 Prozentpunkte und damit überdurchschnittlich gesunken (Abbildung 4.4).

5 Arbeitsmarktintegration nach Zuzugswegen

5.1 Einleitung

Das vorhergehende Kapitel hat gezeigt, dass die Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften im vergangenen Jahrzehnt stark gestiegen ist und auch zunehmend die Strukturen auf dem deutschen Arbeitsmarkt beeinflusst. In diesem Kapitel wird die Frage untersucht, in welchem Zusammenhang die unterschiedlichen rechtlichen und institutionellen Zuzugswege nach Deutschland, insbesondere die verschiedenen Wege für die Erwerbsmigration aus Drittstaaten, mit der Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten stehen. Dabei wird nicht der Anspruch erhoben, kausale Wirkungszusammenhänge zu beschreiben. Die rechtlichen und institutionellen Bedingungen für den Zuzug beeinflussen gleichermaßen die Selektivität der Migrationsbevölkerung in Hinblick auf beobachtbare und nicht-beobachtbare Merkmale wie auch die Integrationschancen in den Arbeitsmarkt. Diese verschiedenen Wirkungen können mit rein deskriptiven Analysen nicht unterschieden werden. Es kann aber beschrieben werden, wie die einzelnen Zuzugswege für bestimmte Migrantengruppen mit verschiedenen Indikatoren für den Arbeitsmarkterfolg korreliert sind.

Die Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten wird durch zahlreiche Faktoren beeinflusst. Beispiele sind das im Ausland oder Deutschland erworbene Humankapital, Migrationsnetzwerke und andere Formen von sozialem Kapital, Sprachkenntnisse, Berufserfahrung und die Transferierbarkeit von Human- und Sozialkapital wichtige Faktoren für den Arbeitsmarkterfolg. Aber auch die rechtlichen und institutionellen Zuzugsbedingungen und die Umstände des Zuzugs spielen eine wichtige Rolle. So haben Geflüchtete im Durchschnitt schlechtere Integrationschancen, weil sie schlechter als andere Gruppen von Migrantinnen und Migranten auf die Arbeitsmarktintegration vorbereitet sind, über keine Sprachkenntnisse des Ziellandes verfügen und ihr Humankapital nicht an die Anforderungen des Ziellandes angepasst haben. Zudem unterliegen sie teilweise auch institutionellen Restriktionen wie

Beschäftigungsverboten, einem unsicheren Aufenthaltsstatus oder Wohnsitzauflagen. Umgekehrt können Zuzugswege für die Arbeits- bzw. Erwerbsmigration die Integrationschancen im Vergleich zu anderen Gruppen von Migrantinnen und Migranten erhöhen. So verfügen Personen, die zu Erwerbszwecken einreisen, häufig schon über eine Arbeitsplatzzusage oder haben sich auf die Arbeitssuche vorbereitet, haben im Vorfeld ziellandspezifisches Humankapital erworben, professionelle und soziale Kontakte aufgebaut, die die Arbeitsmarktintegration erleichtern u.ä. Auflagen der erwerbsbezogenen Zuzugswege, wie z.B. Qualifikationsauflagen, geforderte Sprachkenntnisse, Arbeitsplatzzusagen u.ä. können ebenfalls die Arbeitsmarktintegration begünstigen. Zugleich beeinflusst die Ausgestaltung der institutionellen Zuzugswege die Selektion der Migrantengruppen in Hinblick auf ihr Humankapital und andere beobachtbare oder nicht-beobachtbare Fähigkeiten, teils durch Selbstselektion aufgrund unterschiedlicher Migrationsanreize, teils direkt durch die rechtlichen und institutionellen Zuzugswege. Von beidem, der Selektion der Migrantengruppen und den Integrationschancen die die verschiedenen Zuzugswege eröffnen, wird die Arbeitsmarktintegration beeinflusst.

Aus Sicht des Ziellandes wirken Auflagen und Restriktionen für den Zuzug zu Erwerbszwecken ambivalent: Sie können auf der einen Seite die Integrationschancen der Gruppen, denen der Zuzug ermöglicht wird, erhöhen, andererseits das Migrationspotenzial reduzieren. Bei einer zu restriktiven Politik können die durchschnittliche Qualifikation und Integrationschancen der Migrationsbevölkerung insgesamt sinken, weil dann der Anteil oder auch absolut die Zuzüge von Personen steigen, die über andere Wege kommen, die möglicherweise geringere Qualifikationen und andere für den Arbeitsmarkt relevante Fähigkeiten mitbringen oder institutionell wie etwa bei der Asylumigration geringere Integrationschancen haben. Vor dem Hintergrund der geringen Einwanderung von Personen, die über einen Aufenthaltstitel zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit verfügen und der sinkenden Einwanderung aus der EU ist dies ein reales Risiko für den Arbeitsmarkt in Deutschland. Andererseits kann der Verzicht auf Qualifikations- und andere Auflagen dazu führen, dass das durchschnittliche Qualifikationsniveau und die Integrationschancen von Personen sinken, die über einen Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken verfügen.

Vor diesem Hintergrund wird in diesem Kapitel auf der Grundlage verschiedener Datenquellen untersucht, welche Zusammenhänge zwischen den unterschiedlichen Zuzugswegen und dem Arbeitsmarkterfolg zu beobachten sind. Auf Grundlage der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe wird im Folgenden untersucht, wie sich Migrantinnen und Migranten, (i) die als Unionsbürger die Personen- bzw. Arbeitnehmerfreizügigkeit für den Zuzug genutzt haben und die als Drittstaatsangehörige (ii) über einen Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken, (iii) über die Wege für den Familiennachzug und (iv) als Schutzsuchende über das Asylsystem nach Deutschland zugezogen sind sich in Hinblick auf die Beschäftigungschancen in Deutschland unterscheiden (Abschnitt 5.2). Auf der Grundlage von Mikrodaten aus der Beschäftigungs- und Sozialversicherungsstatistik des IAB und der Bundesagentur für Arbeit werden darauf aufbauend verschiedene Zuzugswege, vor allem für die Erwerbsmigration, näher untersucht. Dabei liegt ein besonderer Schwerpunkt auf der Westbalkanregelung, weil sie den Zuzug von Drittstaatsangehörigen zu Erwerbszwecken ohne Qualifikationsauflagen und folglich ohne die Anerkennung beruflicher Abschlüsse ermöglicht. Diese Gruppe wird in Hinblick auf verschiedene Indikatoren für den Arbeitsmarkterfolg mit anderen Gruppen verglichen, u.a. deutsche

Staatsangehörige, ausländische Staatsangehörige und Unionsbürger, und eine Reihe von anderen Gruppen, die unter verschiedene Zuzugsregelungen fallen, wie etwa die Gruppe der Hocheinkommensländer (Abschnitt 5.3).

5.2 Arbeitsmarktintegration nach Zuzugsgrund nach Jahren seit dem Zuzug

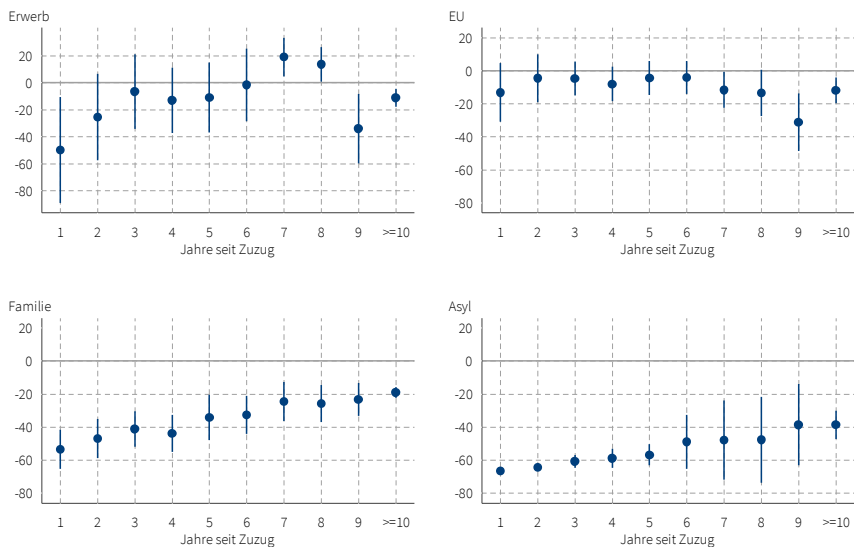
Auf Basis der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe, der IAB-BAMF-SOEP Befragung von Geflüchteten und dem Sozioökonomischen Panel (SOEP) werden in Abbildung 5.1 und Abbildung 5.2 für Frauen und Männer die Unterschiede in den Beschäftigungsquoten im Vergleich zu Personen ohne Migrationshintergrund in Prozentpunkten für die vier Hauptzuzugswege (Erwerb, EU, Familie und Asyl) nach Jahren seit dem Zuzug dargestellt. Die senkrechten Balken bilden dabei die 95%-Konfidenzintervalle ab.

Es zeigt sich, dass sich die Beschäftigungsquoten von Erwerbs- und EU-Migrantinnen und Migranten in den ersten Jahren nach dem Zuzug statistisch nicht von Personen ohne Migrationshintergrund unterscheiden. Sie fallen teilweise auch höher aus. Eine Ausnahme bilden hier Frauen, für die der Zuzug vergleichsweise länger zurückliegt. Die Gründe hierfür können vielfältig sein. Es muss aber auch berücksichtigt werden, dass aufgrund geringer Fallzahlen diese Ergebnisse eine relativ hohe Schätzunsicherheit aufweisen.

Im Gegensatz hierzu weisen Personen, die über die Wege der Familien- oder Fluchtmigration zugewandert sind, eine deutlich niedrigere Beschäftigungsquote als vergleichbare Personen ohne Migrationshintergrund auf. Diese Unterschiede nehmen zwar im Zuge des Integrationsprozesses über die Zeit ab, können hier aber auch zehn Jahren nach dem Zuzug nicht vollständig überwunden werden. Eine Ausnahme bilden männliche Familienmigranten, wobei hier wieder auf die vergleichsweise geringe Fallzahl und die damit verbundene Schätzunsicherheit hingewiesen werden muss.

Insgesamt heben diese Ergebnisse die Bedeutung des Zuzugsweges hervor, auch wenn es sich hier zunächst um einen empirischen Zusammenhang handelt, der nicht kausal interpretiert werden kann. Während Erwerbsmigrantinnen und -migranten vermutlich eine gewisse Zeit investieren um sich vorzubereiten, ist bei Fluchtmigration davon auszugehen, dass die Migrationsentscheidung relativ kurzfristig und unter ganz anderen Umständen getroffen wird. Insofern sind Unterschiede bei der Arbeitsmarktintegration – insbesondere in den ersten Jahren nach dem Zuzug, aber auch darüber hinaus – wenig überraschend. Die Ergebnisse zeigen aber auch, dass Personen, die gewisse institutionellen Anforderungen erfüllen, eine relativ gute Arbeitsmarktintegration, hier gemessen an der Beschäftigungswahrscheinlichkeit, aufweisen.

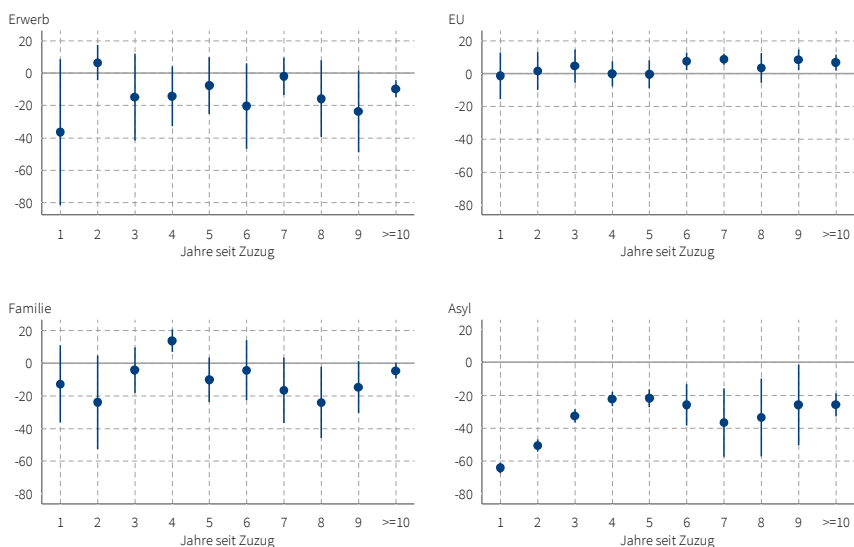
Abbildung 5.1: Beschäftigungsquoten nach Zuzugsweg und Jahren seit dem Zuzug: Frauen
 Unterschiede zu Frauen ohne Migrationshintergrund in Prozentpunkten



Anmerkung: Diese Abbildung zeigt die Ergebnisse einer multivariaten Regression in der die abhängige Variable eine binäre Variable ist, die den Beschäftigungsstatus erfasst. Dabei wurde für jede Kombination von Zuzugsweg und Jahren seit dem Zuzug eine eigene Indikatorvariable gebildet. Die Koeffizienten wurde mit 100 multipliziert und können somit als Unterschied in der Beschäftigungsquote im Vergleich zu Personen ohne Migrationshintergrund in Prozentpunkten interpretiert werden. Als Kontrollvariablen wurden Indikatorvariablen zum Befragungsjahr und fünf Alterskategorien verwendet. Die senkrechten Linien zeigen das 95% Konfidenzintervall. Heteroskedastierobuste Standardfehler. Nur weibliche Personen im erwerbsfähigen Alter.

Quellen: IAB-SOEP Migrationsstichprobe, IAB-BAMF-SOEP Befragung Geflüchteter und Sozioökonomisches Panel, 2013-2020, gewichtet.

Abbildung 5.2: Beschäftigungsquoten nach Zuzugsweg und Jahren seit dem Zuzug: Männer
 Unterschiede zu Männern ohne Migrationshintergrund in Prozentpunkten



Anmerkung: Siehe Anmerkungen zu Abbildung 5.1. Nur männliche Personen im erwerbsfähigen Alter.

Quellen: IAB-SOEP Migrationsstichprobe, IAB-BAMF-SOEP Befragung Geflüchteter und Sozioökonomisches Panel, 2013-2020, gewichtet.

5.3 Vergleich der Westbalkanregelung und anderer Zuzugswege für Drittstaatsangehörige und Unionsbürger

5.3.1 Westbalkanregelung und andere Zuzugswege im Vergleich

Ziel dieses Abschnitts ist es, Personengruppen miteinander zu vergleichen, die verschiedene Regelungen für den Zuzug nach Deutschland, in der Regel den Zuzug zu Erwerbszwecken, genutzt haben. Das deutsche Einwanderungsrecht sieht eine Reihe von Sonderregelungen für bestimmte Personen- und Ländergruppen vor, so dass eine erhebliche Varianz der Zuzugswege für die Arbeits- oder Erwerbsmigration besteht. Eine der wichtigsten dieser Sonderregelungen ist die sogenannte Westbalkanregelung (WBR), die seit 2016 Staatsangehörigen aus Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien ermöglicht eine Beschäftigung in Deutschland aufzunehmen, sofern sie eine Arbeitsplatzzusage und die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit vorweisen können. Im Gegensatz zu Regelungen für Personen aus anderen Drittstaaten werden hier keine formalen Qualifikationsanforderungen gestellt. Die Wirkung der Regelung, die zum 01.01.2021 durch ein Kontingent von 25.000 Arbeitskräften pro Kalenderjahr beschränkt wurde, hat das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales 2020 mithilfe von qualitativen und quantitativen Daten untersucht. Hierbei zeigte sich, dass die Regelung bei deutschen Betrieben, v.a. im Baugewerbe, auf eine hohe Nachfrage gestoßen ist. In den ersten beiden Jahren ist die Arbeitsmarktintegration der Personen, die 2016 oder 2017 über die WBR in Deutschland beschäftigt waren – gemessen an der Beschäftigungsstabilität und den Verdiensten im Vergleich zu anderen Migrantengruppen und deutschen Berufsanfängern – erfolgreich verlaufen. Die Anteile der Arbeitslosen und Leistungsbezieher waren geringer als bei allen anderen Migrantengruppen (Brücker et al. 2020a). Hier wird untersucht, wie sich die Arbeitsmarktintegration der Personen, die die Westbalkanregelung genutzt haben, auch unter den spezifischen Bedingungen der COVID-19-Pandemie, bis in das Jahr 2020 weiterentwickelt hat.

Die Arbeitsmarktintegration von Personen, die die Westbalkanregelung genutzt haben, wird mit derjenigen von deutschen Staatsangehörigen und anderen ausländischen Staatsangehörigen systematisch verglichen. Dabei werden folgende Vergleichsgruppen herangezogen:

- Staatsangehörige aus dem Westbalkan, die die Regelungen für den Zuzug von Personen mit akademischen Abschlüssen und die Blaue Karte EU nach dem Aufenthaltsgesetz genutzt haben („WB Hochqualifizierte“);
- Staatsangehörige aus dem Westbalkan, die die Regelungen für den Zuzug von Personen mit beruflichen Abschlüssen nach dem Aufenthaltsgesetz in sogenannten Engpassberufen genutzt haben („WB Engpassberufe“);
- Staatsangehörige aus dem Westbalkan, die als Schutzsuchende nach Deutschland gekommen sind („WB Schutzsuchende“);
- Staatsangehörige aus den neuen Mitgliedsstaaten der EU. Dazu gehören die EU-8 (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn), („EU-8“); Staatsangehörige aus Bulgarien und Rumänien („EU-2“) und Staatsangehörige aus Kroatien. Für die Gruppe gelten die Bedingungen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit im Gemeinsamen

Binnenmarkt, so dass sie bei Zuzug keinen Qualifikationsauflagen oder anderen Restriktionen beim Arbeitsmarktzugang unterliegen;

- Drittstaatsangehörige aus sog. Hocheinkommensländern (Australien, Israel, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea und den USA), die nach §41 AufenthG ähnlich wie Unionsbürger ohne Visum nach Deutschland einreisen und dort eine Beschäftigungserlaubnis ohne Qualifikationsauflagen beantragen können;
- sonstige Drittstaatsangehörige unter Ausschluss der acht Hauptasylherkunftsländern (Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Eritrea, Somalia, Nigeria und Pakistan);
- Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit;
- deutsche Staatsangehörige;
- Erwerbsbevölkerung in Deutschland.

In der Analyse werden fünf Dimensionen der Arbeitsmarktintegration vergleichend zwischen Gruppen untersucht: (i) Beschäftigung, (ii) Arbeitslosigkeit, (iii) Leistungsbezug, (iv) die Passung („Match“) zwischen Qualifikation und ausgeübter Tätigkeit, und (v) die Verdienste von Vollzeitbeschäftigten.

5.3.2 Methode und Datenbasis

Die Methode baut auf dem Vorgehen zur Evaluation der Westbalkanregelung im Jahr 2020 auf (vgl. Brücker et al. 2020a). Unter den Personen aus den Westbalkanstaaten werden nur diejenigen berücksichtigt, die in den Jahren 2016 und 2017 nach Deutschland zugezogen sind. Dies ermöglicht einen längeren Beobachtungszeitraum der Integrationsverläufe. Allerdings können damit nur repräsentative Aussagen über die Integrationsverläufe der 2016 und 2017 zugezogenen Kohorten und nicht über alle Personen getroffen werden, die von 2016 bis 2020 die Westbalkanregelung genutzt haben.

Die verschiedenen Herkunftsländer und Zuzugswege beeinflussen nicht nur künftige Beschäftigungschancen, sondern auch die Selektion der Personen (unter anderem nach Qualifikation oder Berufserfahrung), die aus einem bestimmten Herkunftsland stammen bzw. einen bestimmten Zuzugsweg in Anspruch genommen haben. Daher lassen sich aus den Vergleichen keine kausalen Schlussfolgerungen ableiten. Ziel ist es deskriptiv zu bewerten, wie sich die Arbeitsmarktintegration der über die Westbalkanregelung zugezogenen Erwerbspersonen im Vergleich zu anderen Gruppen darstellt.

Datengrundlage für die Analysen sind die Integrierten Erwerbsbiografien (IEB), in denen detaillierte Informationen unter anderem zu Verdiensten, Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug aus verschiedenen Quellen der Statistik der BA zusammengeführt sind. Die IEB enthalten keine Informationen über die Rechtsgrundlage auf deren Basis die Person zugezogen ist. Einerseits konnten wir Personen aus den Westbalkanländern, die über die WBR oder die drei anderen hier berücksichtigten Regelungen zugezogen sind, identifizieren, indem wir die IEB-Daten mit den von der BA erteilten Zustimmungen für die Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses, die bei den zuständigen Stellen der BA im Fachverfahren Zuwanderungsgesetz (ZuwG) gespeichert sind, verknüpfen haben. Andererseits haben wir für die anderen Vergleichsgruppen, bei denen wir nach der Staatsangehörigkeit unterschieden haben, die Zweiprozentstichprobe der IEB herangezogen.

In Ausnahmefällen könnten Personen mit fremden Staatsangehörigkeiten als Migrantinnen und Migranten zweiter Generation in Deutschland geboren sein. Um diese Fälle zu reduzieren, haben wir einerseits nur Personen in die Analysen einbezogen, die bei ihrem ersten Eintrag in den IEB mindestens 21 Jahre alt waren. Da die meisten Personen, die 2016/17 über die Westbalkanregelung migriert sind, neu im deutschen Arbeitsmarkt waren, berücksichtigen wir für eine bessere Vergleichbarkeit zu Berufsanfängern für alle Vergleichsgruppen nur diejenigen, die 2016/17 ihren ersten Eintrag in den IEB hatten. Um andererseits Aussagen über den Vergleich zum Durchschnitt der deutschen Erwerbspersonen bzw. der Erwerbspersonen insgesamt (und in den IEB erfassten) Personen treffen zu können, verzichten wir in drei zusätzlichen Kategorien der aggregierten Gruppen aller Personen mit ausländischer oder deutscher Staatsangehörigkeit und den Erwerbspersonen insgesamt auf eine Alters- und Jahresbeschränkung bezüglich der ersten Beobachtung in den IEB.

Für alle Gruppen berücksichtigen wir des Weiteren nur Personen im erwerbsfähigen Alter und schließen für die Verteilung nach Tätigkeitsniveau, Passgenauigkeit und Löhnen Praktikanten, Auszubildende, geringfügige und/oder unregelmäßige Tätigkeiten aus. Die im Folgenden beschriebenen Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten sowie Anteile an Personen mit Leistungsbezug werden, wie in der Statistik üblich, jeweils nach dem Stichtagsprinzip berechnet. Es wird angegeben, wie viele Personen zum 30.06. eines Jahres beschäftigt, arbeitslos waren bzw. Leistungen bezogen haben (vgl. Dauth/Eppelsheimer 2020).

5.3.3 Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug

Der Anteil von Personen, die 2016/2017 ihren ersten Eintrag in den IEB hatten⁶, und die 2020 sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, variiert zwischen den berücksichtigten Vergleichsgruppen (vgl. Tabelle 5.1). So weisen Personen, die 2016/17 über die Westbalkanregelung zugezogen sind, drei bis vier Jahre nach dem ersten Eintrag in den IEB mit einer Beschäftigungsquote von 98,1 Prozent eine hohe Stabilität der Beschäftigung aus. Einen noch höheren Anteil an Beschäftigten wiesen nur Personen aus Westbalkanländern aus, die mit abgeschlossener Berufsausbildung in „Engpassberufen“ nach Deutschland zugezogen sind. Die hohen Anteile erklären sich durch die Anforderung einer Arbeitsplatzzusage für den Zuzug nach Deutschland über diese Rechtsgrundlage. Auch EU-Staatsangehörige aus EU-8 (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn), EU-2 (Bulgarien, Rumänien) und Kroatien weisen einen vergleichsweise hohen Anteil an Beschäftigten aus, der über dem Anteil der Ausländer insgesamt liegt. Der Anteil an Beschäftigten unter Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit insgesamt liegt mit 92 Prozent geringfügig über dem der Erwerbspersonen insgesamt, aber unter der Beschäftigungsquote der Personen die über die WBR gekommen sind. Anhand der Beschäftigungsquoten für die einzelnen Jahre von 2016 bis 2020, lässt sich die Stabilität der Beschäftigung veranschaulichen. Dies ist unter anderem in Hinblick auf Auswirkungen der COVID-19-Pandemie von Interesse. Insgesamt sind die Anteile an sozialversicherungspflichtig beschäftigten Personen in 2020 im Vergleich zu 2019 in allen Staatsangehörigkeitsgruppen geringfügig gesunken (vgl. Tabelle 5.1). Die beschriebenen

⁶ Ein Eintrag in den IEB kann durch ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis oder eine Meldung als Arbeitssucher, Arbeitsloser, Bezieher von Leistungen nach dem SGB II oder SGB III und Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Programmen erfolgen. Die erste Meldung erfolgt allerdings in der Regel durch ein Beschäftigungsverhältnis, dies gilt insbesondere für Personen, die über die Westbalkanregelung zugezogen sind.

Größenordnungen haben sich dadurch jedoch nicht wesentlich geändert. Wie aufgrund der Zuzugsregelungen zu erwarten, zeigt Abbildung 5.3, dass Personen, die über die WBR zugewandert sind, beim Eintritt in die IEB einen sehr hohen Anteil an Beschäftigten aufweisen. Diese hohe Beschäftigung verbleibt über die ersten vier Jahre annähernd konstant, d.h. es sind nahezu keine Abgänge in Erwerbslosigkeit zu beobachten. Demgegenüber sind die Beschäftigungsquoten der Erwerbspersonen aus anderen Gruppen, die wie die deutschen Staatsangehörigen und die Unionsbürger keiner Beschäftigungsaufgabe unterliegen, knapp zehn Prozentpunkte geringer. Dies gilt auch für die anderen Zuzugswege aus dem Westbalkan (vgl. auch Abbildung A.1 im Anhang).

Die Beschäftigungsstabilität von Personen, die über die WBR zugezogen sind, ist also trotz der Pandemie sehr hoch. Dies ist nicht zwingend gleichbedeutend damit, dass diese Personen an den ersten Betrieb gebunden sind, in dem sie beim Zuzug ihr Beschäftigungsverhältnis aufgenommen haben. Vielmehr ist das Betriebswechselverhalten von Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, vergleichbar mit dem von Deutschen und Arbeitnehmern aus anderen Nationalitätengruppen (vgl. Tabelle A.2). So war im Jahr 2020 mit 48,9 Prozent knapp die Hälfte in einem anderen Betrieb beschäftigt, als in dem Betrieb, in dem sie 2016/2017 erstmals beobachtet wurden. Zum Vergleich: Im Jahr 2020 hatten 54,2 Prozent der Deutschen, und 50,4 Prozent der Ausländer insgesamt, die in 2016/17 erstmals beobachtet wurden, den Betrieb gewechselt. Diese geringen Unterschiede sprechen nicht dafür, dass die Westbalkanregelung die betroffenen Personen institutionell stark an die Betriebe gebunden hätte.

Tabelle 5.1: Anteil der Personen, die zum 30. Juni 2019 bzw. zum 30. Juni 2020 sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren

in Prozent

		In Beschäftigung 2019	In Beschäftigung 2020
Personen die in 2016/17 und mit 21+ Jahren erstmals beobachtet wurden	Westbalkanregelung	99,3	98,1
	Hochqualifizierte (WB)	98,6	97,4
	Engpassberufe (WB)	99,5	99,5
	Asyl (WB)	93,9	90,8
	EU8, EU-2 & Kroatien ¹	94,9	92,5
	Hocheinkommensländer ²	98,1	93,4
	Sonstige Drittstaaten ³	87,8	84,8
	Ausländer insgesamt	92,3	89,6
	Deutsche	94,6	92,2
	Erwerbspersonen insgesamt	92,5	89,9
Gesamte 2%-Stichprobe der IEB	Ausländer insgesamt	90,9	87,9
	Deutsche	93,8	92,0
	Erwerbspersonen insgesamt	91,8	89,3

¹ EU8: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn; EU2: Bulgarien, Rumänien.

² Australien, Israel, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea und den USA.

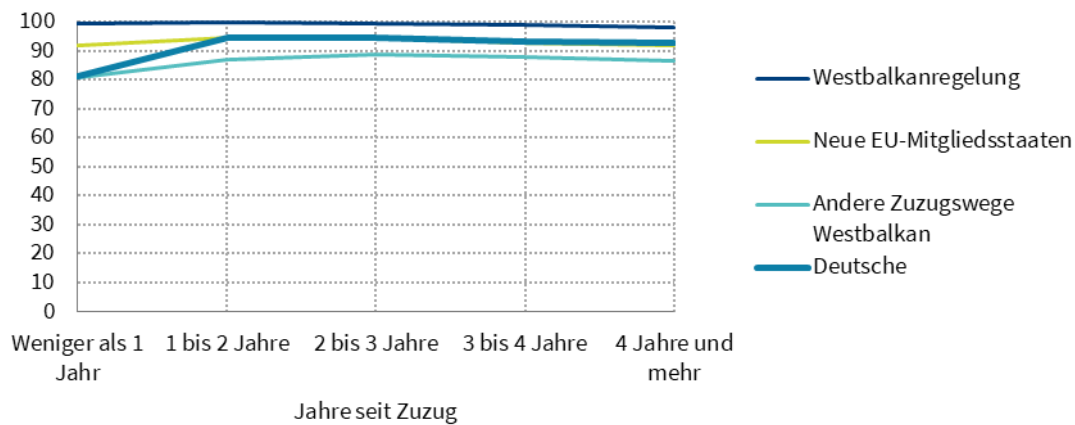
³ Andere Drittstaatsangehörige ohne die Hauptasylherkunftsländer Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Eritrea, Somalia, Nigeria und Pakistan, ohne Westbalkanländer, und ohne Hocheinkommensländer.

Quelle: Westbalkanstaaten: IEB und ZuWG 2016-2020, alle anderen Gruppen: Zweiprozentstichprobe der IEB 2016-2020.

Grundsätzlich gilt, dass institutionelle Restriktionen, die den Betriebswechsel beeinträchtigen, natürlich ineffizient sind. Dies sollte bei der Ausgestaltung rechtlicher Regelungen beachtet werden. Allerdings ist eine längere Betriebszugehörigkeit bzw. eine geringere Häufigkeit von Betriebswechselln noch kein Hinweis für Ineffizienzen. Sie könnten vielmehr – sofern sie ein Marktergebnis sind – ein Hinweis sein, dass der Match besser ist und somit für eine effiziente Allokation auf dem Arbeitsmarkt.

Abbildung 5.3: Entwicklung der Beschäftigungswahrscheinlichkeit in Jahren seit dem Zuzug

Anteile in Prozent



Anmerkung: Neue EU-Mitgliedsstaaten: EU-8 (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn), EU-2: (Bulgarien, Rumänien), und Kroatien.

Quelle: Westbalkanstaaten: IEB und ZuWG 2016-2020, alle anderen Gruppen: Zweiprozentstichprobe der IEB 2016-2020. Nur Personen die 2016/2017 erstmals in den IEB beobachtet wurden.

Obwohl der Zuzug von Personen, die über die WBR in Deutschland beschäftigt sind - wie für andere Drittstaatsangehörige - eine Arbeitsplatzzusage und die Sicherung des Lebensunterhaltes voraussetzt, kann es bei Verlust des Arbeitsplatzes oder einem zu geringen Einkommen vorkommen, dass Leistungen der Arbeitslosenversicherung nach dem SGB III (sog. ALG I) oder der Grundsicherung nach dem SGB II (sog Hartz 4) im Bedarfsfall in Anspruch genommen werden bzw. werden müssen. Brücker et al. (2021) zeigen, dass die Arbeitslosenquote unter Migrantinnen und Migranten während der COVID-19-Pandemie deutlich stärker angestiegen ist, als unter Personen ohne Migrationshintergrund und dass dies u.a. auf kürzere Betriebszugehörigkeiten zurückgeführt werden kann. Weitere Gründe für Unterbrechungen während der Pandemie können unsicherere Beschäftigungsverhältnisse, die schlechter ins Homeoffice verlegbar sind, darstellen. Dies trifft auch auf einen Großteil der über die WBR entstandenen Beschäftigungen zu. Dennoch fallen die Leistungsbezugsquoten für Personen, die über die WBR nach Deutschland zugezogen sind, deutlich niedriger aus als für andere Migrantengruppen und deutsche Staatsangehörige. Dies gilt für die hier betrachtete mittlere Frist in 2020 mit einer Leistungsbezieherquote von 2,5 Prozent (vgl. Tabelle 5.2) wie auch für die kurze Frist zu Beginn der Beschäftigungsverhältnisse in 2017 mit einer Quote von 0,1 Prozent (vgl. Tab. A3 im Anhang).

Tabelle 5.2: Anteil der Personen, die zum 30. Juni 2020 Leistungen nach dem SGBIII oder SGBII bezogen haben bzw. die arbeitslos gemeldet waren

in Prozent

		Leistungsbezieher (SGB II- oder SGB III)	SGB III & SGB II	SGB III	SGB II	Arbeitslos gemeldet
Personen die in 2016/17 und mit 21+ Jahren erstmals beobachtet wurden	Westbalkanregelung	2,5	0,1	1,7	0,7	2,4
	Hochqualifizierte (WB)	2,8	0,0	2,6	0,3	2,8
	Engpassberufe (WB)	0,6	0,0	0,4	0,2	0,6
	EU8, EU-2 & Kroatien ¹	10,7	0,5	3,3	6,9	10,6
	Hocheinkommensländer ²	7,0	0,7	2,8	3,5	7,0
	Sonstige Drittstaaten ³	17,4	0,2	2,6	14,6	16,7
	Ausländer insgesamt	15,3	0,4	2,2	12,7	15,0
	Deutsche	12,2	0,4	2,5	9,4	12,0
	Erwerbspersonen insgesamt	15,1	0,4	2,2	12,5	14,8
Gesamte 2%- Stichprobe der IEB	Ausländer insgesamt	17,7	0,6	3,1	14,0	17,4
	Deutsche	7,6	0,3	2,4	4,9	7,5
	Erwerbspersonen insgesamt	9,3	0,3	2,5	6,5	9,2

¹ EU8: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn; EU2: Bulgarien, Rumänien.

² Australien, Israel, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea und den USA.

³ Andere Drittstaatsangehörige ohne die Hauptasylherkunftsländer Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Eritrea, Somalia, Nigeria und Pakistan.

Quellen: Westbalkanstaaten: IEB und ZuwG 2016-2020, alle anderen Gruppen: Zweiprozentstichprobe der IEB 2016-2020.

Für Ausländer insgesamt lagen die Leistungsbezieherquoten in 2020 bei 18 Prozent und auch für Deutsche bzw. Erwerbspersonen insgesamt bei 8 bzw. 9 Prozent. Da in den IEB relevante Gruppen der Bevölkerung (also für den Nenner bei Berechnung eines Anteils) fehlen (Selbstständige, Beamte, Schüler, Studierende, Hausfrauen und -männer), fallen die Leistungsbezieher- und Arbeitslosenquoten höher als in der amtlichen Statistik aus.

Bei den Arbeitslosenquoten – hier berechnet als das Verhältnis der Arbeitslosen zur Basis der Beschäftigten und Arbeitslosen -- verhält es sich ähnlich wie bei den Leistungsbezugsquoten. Während Personen, die über die Westbalkanregelung beschäftigt waren, in 2020 zu 2 Prozent arbeitslos gemeldet waren (kurz nach dem Zuzug in 2017 lag der Anteil bei 0 Prozent), lag die Arbeitslosenquote unter Ausländern insgesamt bei 17 Prozent und unter Deutschen insgesamt bei 8 Prozent. Unter den Erwerbspersonen, die in den IEB insgesamt beobachtet wurden, lag die Arbeitslosenquote bei 9 Prozent.

Des Weiteren ist bei den Anteilen für die über die Westbalkanregelung nach Deutschland migrierten Personen kein außergewöhnlicher Anstieg im Zuge der COVID-19-Pandemie erkennbar. Im Durchschnitt sind die Anteile an Leistungsbeziehern und an arbeitslos gemeldeten Personen von 2019 auf 2020 um ein bis zwei Prozentpunkte gestiegen; für die über die Westbalkanregelung beschäftigten Personen von 0,9 auf 2,5 Prozent (vgl. Tabelle A.4 im Anhang).

5.3.4 Qualifikation, Tätigkeitsniveau und qualifikationsadäquate Beschäftigung

Obwohl die Westbalkanregelung keine Qualifikationsauflagen vorsieht, verfügten 55 Prozent der Personen, die diese Regelung für den Zuzug nach Deutschland genutzt haben, über eine abgeschlossene Berufsausbildung und 13 Prozent über Hochschulabschlüsse (vgl. Tabelle 5.3). Der Anteil ohne abgeschlossene Berufsausbildung ist mit 33 Prozent zwar deutlich höher als bei den deutschen Staatsangehörigen insgesamt (6 %) und den Erwerbspersonen insgesamt (10 %) in der 2-%-Stichprobe der IEB. Allerdings ist der Anteil sehr viel geringer als bei den Schutzsuchenden und entspricht dem Anteil der Ausländer insgesamt. Der Anteil ohne abgeschlossene Berufsausbildung ist auch vergleichbar mit den Staatsangehörigen aus der EU und nur etwas höher als bei den sonstigen Staatsangehörigen aus Drittstaaten (ohne Asylherkunftsländer), sofern die gleiche Alters- und Beobachtungsabgrenzung in den IEB zugrunde gelegt wird. Er fällt aber deutlich höher als bei den Personen aus, die Zuzugswege aus dem Westbalkan für Hochqualifizierte und Engpassberufe gewählt haben sowie für die Staatsangehörigen aus den Hoheinkommensländern.⁷

⁷ Durch die hier verwendete Datenbasis (IEB mit Angaben bis 2020) konnten die in der Evaluation 2020 gemachten Angaben zur Qualifikation (IEB mit Angaben bis 2017) verifiziert werden (vgl. Brücker et al. 2020a). Im Gegensatz zum Tätigkeitsniveau oder den Verdiensten – letztere bilden die Grundlage für Beitragszahlungen zu den Sozialversicherungen – wird die Qualifikation von den Arbeitgebern in der Regel weniger akkurat und häufig zeitverzögert gemeldet. Auch existieren für Migrantinnen und Migranten, die erst kurz in Deutschland leben, kaum im Jobcenter selbst angegebene Qualifikationen. In den IEB bis 2017 lagen daher für 71 Prozent der Personen, die über die WBR beschäftigt waren, keine Angaben zum Qualifikationsniveau vor. Nach Anwendung deduktiver Imputationsmethoden nach Fitzenberger et al. (2010) konnte der Anteil für die IEB bis 2017 auf 65 Prozent reduziert werden. In der aktualisierten IEB bis 2020 liegt dieser Anteil nach den Imputationen für 2020 nur noch bei 25 Prozent.

Tabelle 5.3 Qualifikationsstruktur der Erwerbspersonen in 2020

in Prozent

		Keine Ausbildung	Beruflicher Abschluss	Hochschulabschluss
Personen die in 2016/17 und mit 21+ Jahren erstmals beobachtet wurden	Westbalkanregelung	33	55	13
	Hochqualifizierte (WB)	1	3	96
	Engpassberufe (WB)	5	84	11
	Asyl (WB)	63	30	8
	EU-8, EU-2 & Kroatien ¹	34	49	17
	Hocheinkommensländer ²	7	8	85
	Sonstige Drittstaaten ³	29	17	55
	Ausländer insgesamt	39	41	20
	Deutsche	25	25	50
	Erwerbspersonen insgesamt	38	40	22
Gesamte 2%-Stichprobe der IEB	Ausländer insgesamt	33	49	18
	Deutsche	6	72	21
	Erwerbspersonen insgesamt	10	69	21

¹ EU-8: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn; EU-2: Bulgarien, Rumänien.

² Australien, Israel, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea und den USA.

³ Andere Drittstaatsangehörige ohne die Hauptasylherkunftsländer Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Eritrea, Somalia, Nigeria und Pakistan, ohne Westbalkanländer, und ohne Hocheinkommensländer.

Quellen: Westbalkanstaaten: IEB und ZuWG 2016-2020, alle anderen Gruppen: Zweiprozentstichprobe der IEB 2016-2020.

Bereits 2016/17 waren mehr als die Hälfte der Tätigkeiten von Personen, die seit 2016/17 über die WBR nach Deutschland zugezogen sind, auf Fachkraftniveau oder einem höheren Tätigkeitsniveau beschäftigt (vgl. Tabelle A.5 im Anhang).⁸ Dieser Anteil ist 2020 gegenüber 2016/2017 um vier Prozentpunkte (von 59 auf 63 Prozent) gestiegen. Damit ist der Anteil von Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, und als Fachkräfte oder auf einem höheren Tätigkeitsniveau beschäftigt sind, nur etwas niedriger als unter anderen Drittstaatsangehörigen aber höher als unter Staatsangehörigen aus den neuen Mitgliedsstaaten der EU und vor allem als bei den Schutzsuchenden aus den Westbalkanstaaten. Höhere Anteile im Vergleich zu den Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, erreichen zudem die Staatsangehörigen aus Hocheinkommensländern und Personen aus dem Westbalkan, die die Regelungen für Hochqualifizierte oder Engpassberufe in Anspruch genommen haben. Insgesamt zeigt sich auch mittelfristig, dass ein Zuzugsweg ohne Qualifikationsanforderung nicht zwangsläufig mit einem hohen Anteil an Tätigkeiten auf Helferniveau einhergehen muss (vgl. Tabelle 5.4).

⁸ Da für diesen Bericht die aktuelle IEB (mit Angaben bis 2020) verwendet wurde, kommt es bei den im Anhang gezeigten Verteilungen für die Jahre 2016/17 zu geringfügigen Verschiebungen im Vergleich zu Auswertungen in vorherigen Berichten (vgl. Brückner et al. 2020a). Unter anderem hat ein Teil der in 2016/17 beobachteten Migrantinnen und Migranten Deutschland wieder verlassen oder bei neuen Arbeitgebern oder dem Jobcenter ergänzende/andere Angaben gemacht.

Tabelle 5.4: Beschäftigungsstruktur nach Anforderungsniveau der Tätigkeit, 2020
in Prozent

		Helferniveau	Fachkraftniveau	Spezialisten-/ Expertenniveau
Personen die in 2016/17 und mit 21+ Jahren erstmals beobachtet wurden	Westbalkanregelung	38	58	5
	Hochqualifizierte (WB)	0	9	91
	Engpassberufe (WB)	19	74	7
	Asyl (WB)	59	39	1
	EU-8, EU-2 & Kroatien ¹	46	47	7
	Hocheinkommensländer ²	6	31	63
	Sonstige Drittstaaten ³	28	34	38
	Ausländer insgesamt	38	53	10
	Deutsche	22	39	39
	Erwerbspersonen insgesamt	37	52	11
Gesamte 2%- Stichprobe der IEB	Ausländer insgesamt	35	51	14
	Deutsche	13	58	28
	Erwerbspersonen insgesamt	16	57	26

¹ EU-8: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn; EU-2: Bulgarien, Rumänien.

² Australien, Israel, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea und den USA.

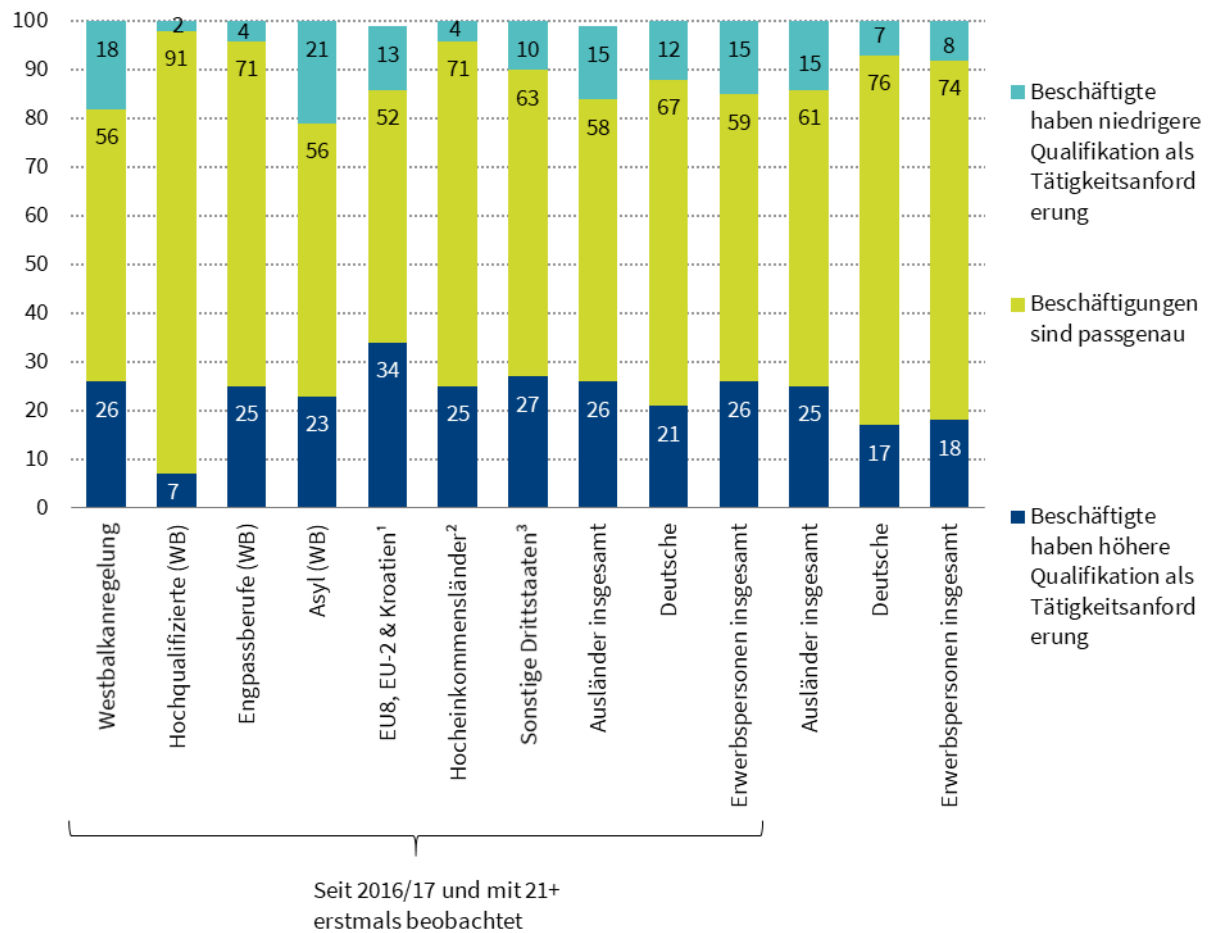
³ Andere Drittstaatsangehörige ohne die Hauptasylherkunftsländer Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Eritrea, Somalia, Nigeria und Pakistan, ohne Westbalkanländer, und ohne Hocheinkommensländer.

Quellen: Westbalkanstaaten: IEB und ZuwG 2016-2020, alle anderen Gruppen: Zweiprozentstichprobe der IEB 2016-2020.

Weiterhin sind die Tätigkeiten im Hinblick auf Anforderungsniveau im Vergleich zur Qualifikation vergleichsweise passgenau. Bei 56 Prozent der Beschäftigungen entspricht das Tätigkeitsniveau der Qualifikation der Personen, die die Tätigkeiten ausüben (vgl. Abbildung 5.4). Auch dieser Anteil ist gegenüber 2016/17 geringfügig um fünf Prozentpunkte gestiegen; die Beschäftigungen waren schon zu Beginn kurz nach dem Zuzug mit 51 Prozent vergleichsweise passgenau (vgl. Tabelle A.6 im Anhang). Der Anteil passgenauer Beschäftigungen ist höher als unter Migrantinnen und Migranten aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten und nur geringfügig (um zwei bzw. drei Prozentpunkte) niedriger als unter Ausländern bzw. der in den IEB beobachteten Erwerbsbevölkerung bei der gleichen Eingrenzung auf Berufsanfänger, die im Jahr 2016/17 erstmals beobachtet wurden. Von den Anteilen im Jahr 2019 vor Ausbruch der COVID-19-Pandemie weichen die Anteile für alle Vergleichsgruppen nur sehr geringfügig und ohne auffällige Unterschiede zwischen den Gruppen ab (vgl. Abbildung A.2 im Anhang).

Abbildung 5.4: Anteile der Tätigkeiten, bei denen das Anforderungsniveau der Tätigkeit das berufliche Qualifikationsniveau der Beschäftigten übersteigt, unterschreitet oder passgenau ist, 2020

in Prozent



¹ EU-8: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn; EU-2: Bulgarien, Rumänien.

² Australien, Israel, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea und den USA.

³ Andere Drittstaatsangehörige ohne die Hauptasylherkunftsländer Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Eritrea, Somalia, Nigeria und Pakistan, ohne Westbalkanländer, und ohne Hocheinkommensländer.

Quellen: Westbalkanstaaten: IEB und ZuwG 2016-2020, alle anderen Gruppen: Zweiprozentstichprobe der IEB 2016-2020.

5.3.5 Verdienste

Im Mittel verdienen 2020 vollzeiterwerbstätige Arbeitnehmer, die 2016/17 über die WBR nach Deutschland gekommen sind, 15 Euro brutto pro Stunde. Das entspricht dem Durchschnitt der ausländischen Bevölkerung bzw. der Erwerbspersonen insgesamt, die mit 21 Jahren erstmals beobachtet wurden. Der Bruttoverdienst ist etwas höher als für Arbeitnehmer aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten sowie für Asylsuchende aus den Westbalkanstaaten, aber geringer als für Personen aus Hocheinkommensländern und Personen aus dem Westbalkan, die über die Regelungen für Hochqualifizierte bzw. Engpassberufe zugezogen sind. Mit 20 bzw. 21 Euro brutto pro Stunde liegt der Medianlohn für die gesamte IEB bzw. für alle in den IEB beobachteten Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit um fünf bzw. sechs Euro über dem Lohn von Personen, die über die Westbalkanregelung gekommen sind. Dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass die Altersstruktur und die kurze Aufenthaltsdauer bzw. Berufserfahrung die

Vergleichbarkeit einschränkt (vgl. Tab. 5.5). Die Unterschiede zu den Vergleichsgruppen haben sich im Vergleich zur Anfangszeit kurz nach dem Zuzug nicht verändert (vgl. Anhang Tab. A.7). Des Weiteren sind die Löhne im Vergleich zu 2019 kaum gestiegen (vgl. Anhang Tab. A8). Dies steht wahrscheinlich mit der Pandemie in Verbindung, wobei keine auffälligen Unterschiede zwischen den Gruppen in den Verschiebungen zum Vorkrisenwert erkennbar sind. Für Personen, die über die Westbalkanregelung in Deutschland beschäftigt waren, lag der Medianlohn in 2019 bei 14 Euro brutto pro Stunde.

Tabelle 5.5: Mittlere Bruttostundendienste 2020
in Euro

		pro Tag	Monats- entgelt	pro Stunde
Alle Personen die in 2016/17 und mit 21+ Jahren erstmals beobachtet wurden	Westbalkanregelung	85	2587	15
	Hochqualifizierte (WB)	174	5388	32
	Engpassberufe (WB)	112	3409	20
	Asyl (WB)	74	2283	13
	EU8, EU-2 & Kroatien ¹	75	2313	14
	Hocheinkommensländer ²	145	5540	33
	Sonstige Drittstaaten ³	113	3318	20
	Ausländer insgesamt	86	2618	15
	Deutsche	102	3014	18
	Erwerbspersonen insgesamt	87	2618	15
Gesamte 2%-Stichprobe der IEB	Ausländer insgesamt	93	2831	17
	Deutsche	118	3592	21
	Erwerbspersonen insgesamt	114	3470	20

¹ EU8: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn; EU2: Bulgarien, Rumänien

² Australien, Israel, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea und den USA

³ Andere Drittstaatsangehörige ohne die Hauptasylherkunftsländer Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Eritrea, Somalia, Nigeria und Pakistan.

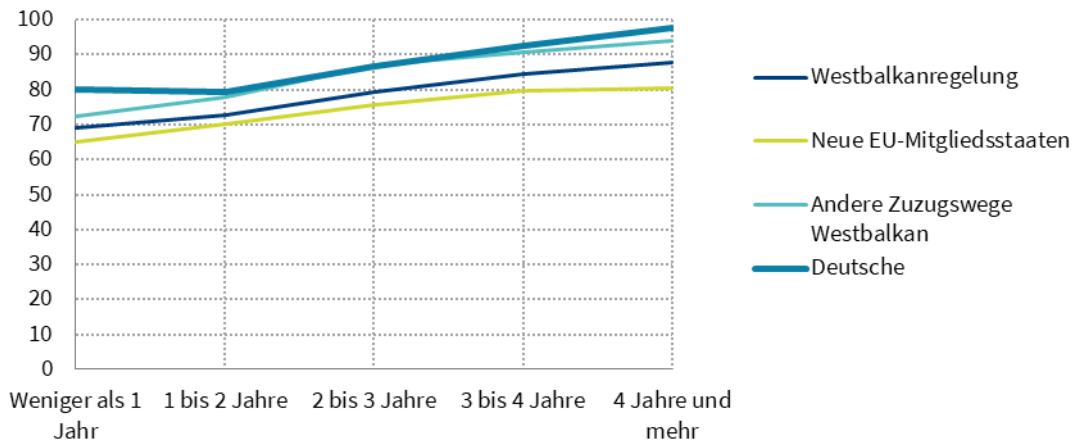
Quelle: Westbalkanstaaten: IEB und ZuwG 2016-2020, alle anderen Gruppen: Zweiprozentstichprobe der IEB 2016-2020.

Die hier verwendete Datengrundlage ermöglicht eine genaue Betrachtung der Lohnentwicklung über mehrere Jahre. Somit kann ermittelt werden, wie sich die Verdienste verschiedener Migrantengruppen mit zunehmender Aufenthaltsdauer in Deutschland entwickeln. Abbildung 5.5 zeigt, dass das mittlere Tagesentgelt von vollzeiterwerbstätigen Arbeitnehmern, die 2016/17 über die WBR nach Deutschland gekommen sind, eine ähnliche Entwicklung aufweist wie die von Deutschen, die im gleichen Zeitraum zum ersten Mal in den IEB erfasst wurden. So steigt das durchschnittliche Tagesentgelt mit jedem Jahr zusätzlicher Erfahrung in Deutschland kontinuierlich an. Auch die Verdienstentwicklung von vollzeiterwerbstätigen Arbeitnehmern aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten zeigt einen vergleichbaren Verlauf (für die anderen Vergleichsgruppen vgl. auch Abbildung A.3 im Anhang). Es gilt jedoch zu beachten, dass die Abbildung zwar die Erfahrung auf dem deutschen Arbeitsmarkt berücksichtigt, die zugrunde liegenden Altersverteilungen jedoch nicht identisch sind. Wie in Abbildung A.4 im Anhang zu sehen ist, sind deutsche Arbeitnehmer in der Vergleichsgruppe im Durchschnitt jünger als

Arbeitnehmer aus den Zuwanderergruppen. Die abweichende Altersverteilung ist eine Folge von der Beschränkung auf Arbeitnehmer, die erstmals 2016/2017 beobachtet wurden.

Abbildung 5.5: Tagesentgelt nach Jahren seit der ersten Beobachtung in den IEB

in Euro



Anmerkung: Neue EU-Mitgliedsstaaten: EU-8 (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn), EU-2: (Bulgarien, Rumänien), und Kroatien. Nur vollzeiterwerbstätige Personen.

Quelle: Westbalkanstaaten: IEB und ZuwG 2016-2020, alle anderen Gruppen: Zweiprozentstichprobe der IEB 2016-2020. Nur Personen die 2016/2017 erstmals in den IEB beobachtet wurden.

5.4 Fazit

Die Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten unterscheidet sich stark je nach Zuzugswegen. Wie Abschnitt 5.2 gezeigt hat, entwickelt sich die Arbeitsmarktintegration gemessen an der Beschäftigungswahrscheinlichkeit von Migrantinnen und Migranten, die über einen Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken zugezogen sind, sehr viel günstiger als von anderen Migrantengruppen. Kausale Schlussfolgerungen können aus diesen deskriptiven Analysen nicht gezogen werden, aber es ist wahrscheinlich, dass dies gleichermaßen auf Selektionseffekte, die mit der Steuerung der Arbeits- bzw. Erwerbsmigration in Beziehung stehen, und auf die günstigeren Arbeitsmarktchancen von Migranten, die zu Erwerbszwecken zuziehen, zurückzuführen ist. Die differenzierte Analyse nach Zuzugswegen zeigt, dass die verschiedenen Zuzugskanäle für die Erwerbsmigration unabhängig von den getroffenen Qualifikationsauflagen und anderen Restriktionen in einem engen statistischen Zusammenhang mit einer hohen Beschäftigungsstabilität und geringen Leistungsbezugs- und Arbeitslosigkeitsrisiken stehen. Insbesondere die Westbalkanregelung, die keine Qualifikationsauflagen vorsieht, aber den Zuzug an eine verbindliche Arbeitsplatzzusage knüpft und bei der die Erwerbslosigkeit zur Beendigung des Aufenthaltsrechts führen kann, zeichnet sich durch besonders niedrige Erwerbslosigkeitsrisiken aus. Aber auch die Gruppen, die über andere erwerbsbezogene Zuzugswege nach Deutschland gekommen sind, weisen eine höhere Beschäftigungsstabilität und niedrigere Erwerbslosigkeits- und Leistungsbezugsrisiken als der Durchschnitt der deutschen Bevölkerung auf.

Die unterschiedlichen Zuzugswege spiegeln sich in unterschiedlichen Qualifikations- und Tätigkeitsstrukturen. Wenig überraschend haben Personen, die Zuzugswege für Engpassberufe

oder Hochqualifizierte genutzt haben, auch eine höhere Qualifikation und nehmen Tätigkeiten wahr, die höhere Qualifikationsanforderungen stellen, im Vergleich Personen, die wie im Falle der Westbalkanregelung oder Unionsbürgern ohne Qualifikationsauflagen zuziehen können. Allerdings verfügen auch große Teile der letztgenannten Gruppen über eine abgeschlossene Berufsausbildung und üben Fachkrafttätigkeiten oder Tätigkeiten mit einem höheren Anforderungsniveau aus. Zudem steigt das Anforderungsniveau der Tätigkeiten mit zunehmender Aufenthaltsdauer.

Die Verdienste von Personen, die über die Zuzugswege ohne Qualifikationsauflagen zugezogen sind, liegen zwar unterhalb der durchschnittlichen Verdienste der deutschen Beschäftigten und der Erwerbspersonen insgesamt. Dieser Abstand verringert sich aber sehr stark oder verschwindet ganz, wenn für die Dauer seit der ersten Beobachtung in den IEB, die in etwa als Dauer der potenziellen Berufserfahrung in Deutschland interpretiert werden kann, kontrolliert wird.

Insgesamt zeigen die Befunde in diesem Kapitel, dass auch Personengruppen, die über Zuzugswege ohne Qualifikationsauflagen zuziehen, sich gut in den deutschen Arbeitsmarkt integrieren bzw. integrieren können.

6 Fachkräfteeinwanderungsgesetz und Anerkennung von Abschlüssen

Die Stabilisierung des Erwerbspersonenpotenzials und die Begrenzung des Anstiegs des Altenquotienten ist voraussichtlich ohne Ausweitung der Migration nach Deutschland nicht möglich.⁹ Volkswirtschaftlich sind davon nur dann positive Effekte zu erwarten, wenn die Arbeitsmarktintegration der Migrantinnen und Migranten erfolgreich ist. Die vorhergehenden Kapitel haben gezeigt, dass die Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten, die über einen Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken zugezogen sind, im Durchschnitt erfolgreich verläuft. Ähnliches gilt für Unionsbürger, die die Personenfreizügigkeit im Gemeinsamen Binnenmarkt genutzt haben. Der Wanderungssaldo von Unionsbürgern ist allerdings bereits in den letzten Jahren deutlich gesunken und wird voraussichtlich weiter sinken. Künftig ist der Arbeitsmarkt in Deutschland deshalb auf die Einwanderung von Arbeitskräften aus Drittstaaten angewiesen. Allerdings ist die Einwanderung von Drittstaatsangehörigen mit einem Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken gegenwärtig noch sehr gering. Das gilt auch seit dem Inkrafttreten der neuen Regelungen des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes. Allerdings können seine Wirkungen auf die Migration aufgrund der COVID-19-Pandemie noch nicht abschließend beurteilt werden. In diesem Kapitel werden vor diesem Hintergrund die einzelnen Regelungen des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes näher betrachtet und Optionen für eine Veränderung des Einwanderungs- und Aufenthaltsrechts diskutiert. Abschnitt 6.1 gibt zunächst einen kurzen Überblick über den rechtlichen Rahmen und die mit ihm verbundene Systematik der Steuerung

⁹ Eine mögliche Alternative wäre die Heraufsetzung des Renteneintrittsalters auf über 67 Jahre. Die Auswirkungen einer solchen Politik auf die demografische Struktur, Struktur und Produktivität des Arbeitsangebots, Wachstum, Einkommensverteilung und andere Aspekte sind nicht Gegenstand dieser Expertise.

der Erwerbsmigration. Abschnitt 6.2 stellt die Regelungen im Detail dar. Eine der zentralen Restriktionen für die Einwanderung von Arbeits- und Fachkräften in Deutschland ist die Anerkennung beruflicher Abschlüsse aus dem Ausland als gleichwertig mit deutschen Abschlüssen bzw. Referenzberufen. Die Implikationen werden in Abschnitt 6.3 diskutiert. Abschnitt 6.4 nimmt eine Bewertung des bestehenden rechtlichen Rahmens vor und diskutiert mögliche Handlungsoptionen. Abschnitt 6.5 diskutiert schließlich die bisher in der Öffentlichkeit bekannt gewordenen Reformvorschläge der Bundesregierung.

6.1 Steuerung der Erwerbsmigration in Deutschland: Überblick

Deutschland hat mit dem 2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetz¹⁰ nach kontroversen Diskussionen erstmals seit dem Anwerbestopp von 1973 die rechtlichen Voraussetzungen für den Zuzug von Arbeitskräften geschaffen. Dieses Gesetz wurde seitdem mehrfach novelliert, u.a. durch das 2009 in Kraft getretene Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz 2012 durch die Umsetzung der Hochqualifiziertenrichtlinie der EU („Blaue Karte EU“) in nationales Rech. Mit dem 2019 beschlossenen und zum 1. März 2021 in Kraft getretenen Fachkräfteeinwanderungsgesetz wurden weitere Änderungen beschlossen, mit denen der Gesetzgeber das Ziel verfolgte, den Zugang für qualifizierte Arbeitskräfte („Fachkräfte“) weiter zu erleichtern (Brücker et al. 2019). Unter „Fachkräften“ versteht das deutsche Recht seitdem Personen mit akademischen und beruflichen Bildungs- bzw. Ausbildungsabschlüssen (§18 AufenthG). Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz ist ein Artikelgesetz, das im Wesentlichen die einschlägigen Regeln des Aufenthaltsgesetzes zum Zuzug und Aufenthalt von Arbeitskräften sowie einige andere in diesem Kontext relevante Gesetze novelliert hat.

Die Grundsätze der Steuerung der Arbeitsmigration in Deutschland wurden bereits in dem Zuwanderungsgesetz von 2005 geschaffen, das u.a. das bisherige Ausländergesetz durch das Aufenthaltsgesetz und das Aufenthaltsgesetz/EWG durch das Freizügigkeitsgesetz/EU ersetzt hat. Damit wurde das bis heute geltende System der Steuerung der Arbeits- bzw. Erwerbsmigration im deutschen Recht verankert. Dieses System stützt sich auf Mindestkriterien oder -auflagen, die von Arbeitskräften, die nach Deutschland einwandern und eine Erwerbstätigkeit aufnehmen wollen, im Regelfall gleichzeitig erfüllt werden müssen. So setzt der Zuzug von Arbeitskräften mit akademischen oder beruflichen Abschlüssen in der Regel eine verbindliche Arbeitsplatzzusage, den Nachweis der Gleichwertigkeit im Ausland erworbener Abschlüsse mit Abschlüssen, die in deutschen Ausbildungseinrichtungen oder an deutschen Hochschulen erworben wurden, den Nachweis der Gleichwertigkeit der Arbeitsbedingungen einschließlich der Verdienste und im Falle der Blauen Karte EU zusätzlich Gehälter oberhalb einer Mindestverdienstschwelle voraus. In bestimmten Fallkonstellationen kann von einzelnen dieser Auflagen abgewichen werden. Insgesamt wirken die einzelnen Hürden, die für den Zuzug zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erfüllt werden müssen, kumulativ. Dies unterscheidet Systeme, die durch Mindestkriterien oder -auflagen gesteuert werden, von der Steuerung der Einwanderung über Punktesysteme, in denen einzelne Kriterien gegeneinander substituiert werden können. Auch legen Punktesysteme häufig Einwanderungsquoten fest, von deren Ausschöpfung die zu erreichende Punktzahl abhängt. In Deutschland werden dagegen keine Quoten festgelegt, das Recht sieht aber die Möglichkeit der

¹⁰ Das „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz“ wurde am 5. August 2004 verkündet und trat am 1.1.2005 in Kraft.

Begrenzung des Zuzugs von Arbeitskräften bei gesamtwirtschaftlichen, strukturellen oder regionalen Ungleichgewichten auf dem Arbeitsmarkt vor. Über Mindestkriterien oder -auflagen gesteuerte Systeme können leicht restriktiver als Punktesysteme wirken, weil die einzelnen Kriterien alle erfüllt und nicht gegeneinander substituiert werden können. Grundsätzlich sollten durch Mindestkriterien gesteuerte Systeme sich deshalb auf weniger Kriterien als Punktesysteme stützen, wenn sie nicht prohibitiv wirken soll (Brücker et al. 2012, Kapitel 1; Brücker 2015; Chaloff/Lemaitre 2009; McHale/Rogers 2009).

Häufig wird in der Literatur auch zwischen angebots- und nachfrageorientierten Kriterien unterschieden (Brücker et al., 2012; Chaloff/Lemaitre 2009). Angebotsseitige Kriterien sind Humankapitalkriterien wie Qualifikation, Berufserfahrung, Sprachkenntnisse und Alter. Bei der Einführung der Punktesystem in Australien, Kanada und Neuseeland wurden im Wesentlichen nur angebotsseitige Kriterien zu Grunde gelegt. Nachfrageseitige Kriterien sind z.B. verbindliche Arbeitsplatzzusagen der Arbeitgeber, durch Arbeitgeber „gesponserte“, d.h. beantragte, Visa wie die H1B-Visa in den USA, oder auch Kriterien, die die gesamtwirtschaftliche, regionale oder strukturelle Arbeitsmarktlage berücksichtigen. Die meisten Systeme der Steuerung der Arbeitsmigration vereinbaren heute sowohl angebotsseitige Elemente und nachfrageseitige Elemente, so vergeben beispielsweise die meisten Punktesysteme heute viele Punkte für eine verbindliche Arbeitsplatzzusage. Auch das deutsche System vereinbart angebotsseitige Elemente (berufliche Qualifikation) mit nachfrageseitigen Elementen (Arbeitsplatzzusage, Arbeitsmarktlage).

6.2 Die Regelungen des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes im Einzelnen

Das Aufenthaltsgesetz und andere Rechtsnormen wie die Beschäftigungsverordnung sehen seit dem Inkrafttreten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes zum 1.3.2020 im Einzelnen folgende Wege für den Zuzug zu Erwerbszwecken und die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit vor:

1. Der Zuzug von Arbeitskräften mit **beruflichen Abschlüssen** ist möglich, wenn (i) ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorliegt, (ii) die Gleichwertigkeit der beruflichen Qualifikation mit einem deutschen Berufsabschluss festgestellt wurde, (iii) eine Berufsausübungserlaubnis erteilt wurde, falls diese im Falle der sogenannten reglementierten Berufe erforderlich ist, (iii) die Arbeitsplatzzusage der beruflichen Qualifikation entspricht, (iv) die Bundesagentur für Arbeit bestätigt, dass das Arbeitsverhältnis in Hinblick auf Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen den regional und branchenspezifischen Bedingungen entsprechen, (v) ebenfalls von der Bundesagentur bestätigt wird, dass keine regionalen, strukturellen und gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt vorliegen. Schließlich (vi) müssen Personen, die das 45. Lebensjahr vollendet haben, ein Gehalt von mindestens 45 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung vorweisen (§ 18, §18a in Verbindung mit § 39 AufenthG).
2. Für den Zuzug von **Hochschulabsolventen** gelten grundsätzlich die gleichen Voraussetzungen (§18, §18b AufenthG). Ein wesentlicher Unterschied ist, dass bei Hochschulabschlüssen nicht zwingend eine individuelle Gleichwertigkeitsprüfung vorgesehen ist, sondern es ausreichend ist, wenn ein ausländischer Hochschulabschluss als vergleichbar anerkannt wurde. Hierfür hat die bei der Kulturministerkonferenz angesiedelte

- Zentralstelle für das ausländische Bildungswesen eine Datenbank (ANABIN-Datenbank) eingerichtet, die einzelne Studiengänge bzw. -abschlüsse im Ausland in Hinblick auf die Gleichwertigkeit zu deutschen Abschlüssen klassifiziert und bewertet.
3. Eine „**Blaue Karte EU**“ wird erteilt, wenn die Bewerberinnen und Bewerber neben einem als vergleichbar anerkanntem Hochschulabschluss ein Gehalt von mindestens zwei Dritteln der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung bzw. in bestimmten Mangelberufen von 52 Prozent der gesetzlichen Beitragsbemessungsgrenze erhalten. Liegt das Gehalt über dieser Mindestverdienstschwelle, ist keine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zur Aufnahme einer Beschäftigung erforderlich. Außerdem können Inhaber der Blauen Karte EU schneller als andere Fachkräfte mit beruflichen der akademischen Qualifikationen eine Niederlassungserlaubnis erhalten. In bestimmten Ausnahmefällen können akademische Qualifikationen durch einschlägige Berufserfahrung ersetzt werden (§ 18b, 18c AufenthG).
 4. Ferner sieht das Aufenthaltsgesetz unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit des **temporären Zugangs zum Arbeitsmarkt** für bestimmte Gruppen, darunter Forscherinnen und Forscher (§18d, §18e, §18f AufenthG), unternehmensinterne entsendete Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (§19a, §19b AufenthG), für Beamte (§19c AufenthG) und Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Europäischen Freiwilligendienstes (§19e AufenthG) vor.
 5. **Qualifizierte Geduldete** können unter bestimmten Voraussetzungen und Integrationsauflagen ebenfalls eine Aufenthaltserlaubnis erhalten (§19d AufenthG).
 6. **Selbständigen und Freiberuflern** kann eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn (i) ein wirtschaftliches Interesse oder regionales Bedürfnis besteht, (ii) positive wirtschaftliche Erträge zu erwarten sind und (iii) die Finanzierung der Umsetzung der selbständigen Tätigkeit durch Eigenkapital oder Kreditzusagen gesichert ist und eine Reihe weiterer persönlicher Auflagen erfüllt werden (§ 21 AufenthG).
 7. Das Aufenthaltsgesetz sieht ferner eine Reihe von **Ausnahmeregelungen** vor, nach denen unter eng eingegrenzten Bedingungen von den o.g. Qualifikationsauflagen abgewichen werden kann: (i) bei zwischenstaatlichen Vereinbarungen wie z.B. der Westbalkanregelung, (ii) bei ausgeprägten berufspraktischen Kenntnissen, sofern die Beschäftigungsverordnung dies vorsieht, und (iii) falls in begründeten Ausnahmefällen ein besonderes öffentliches Interesse besteht (§19c AufenthG).
 8. Das Aufenthaltsgesetz ermöglicht den Zuzug zur **Arbeitssuche** nach einem qualifikationsadäquaten Arbeitsplatz, sofern die Bewerber über ausreichende deutsche Sprachkenntnisse verfügen, die die Berufsausübung ermöglichen. Das Aufenthaltsrecht ist auf sechs Monate beschränkt, bei Personen mit anerkannten beruflichen Abschlüssen auf 12 Monate. Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt nur zu Probebeschäftigungen von maximal 10 Wochenstunden. Nach Abschluss eines erfolgreich in Deutschland abgeschlossenen Studiums wird eine Aufenthaltserlaubnis von bis zu 18 Monaten zur Arbeitssuche erteilt (§20 AufenthG).
 9. Unter eng eingegrenzten Bedingungen ist auch der Zuzug zur **Anerkennung von beruflichen Abschlüssen** möglich. Dafür stehen folgende Wege offen: Erstens, kann eine Aufenthaltserlaubnis für die Durchführung von Anpassungs- und Ausgleichmaßnahmen erteilt werden, wenn solche Maßnahmen von einer deutschen Stelle nach einer Prüfung der

beruflichen Qualifikation als notwendig erachtet werden. Dafür müssen ausreichende Deutschsprachkenntnisse vorliegen. Während dieser Zeit darf nur ein Beschäftigungsverhältnis von maximal 10 Wochenstunden eingegangen werden, wenn dies unabhängig von der Ausgleichsmaßnahme ist bzw. ein zeitlich unbefristetes Beschäftigungsverhältnis, wenn eine verbindliche Arbeitsplatzzusage vorliegt. Zweitens, kann zur Anerkennung eines Berufsabschlusses eine Aufenthaltserlaubnis von zwei Jahren erteilt werden, wenn die Person einer qualifizierten Beschäftigung nachgeht und sie über ausreichende deutsche Sprachkenntnisse verfügt. Drittens, kann im Rahmen von bilateralen Vermittlungsabsprachen der Bundesagentur für Arbeit eine Aufenthaltserlaubnis von einem Jahr zur Anerkennung eines Abschlusses erteilt werden, die bis zu drei Jahre verlängert werden kann. Diese Aufenthaltserlaubnis berechtigt zur Ausübung eines Beschäftigungsverhältnisses zum Erwerb dieser Qualifikation. Viertens besteht die Option, zum Ablegen von Prüfungen einzureisen (§16d AufenthG).

10. Schließlich ermöglicht das deutsche Aufenthaltsrecht den Zuzug von **Studierenden** und **Auszubildenden**. Studierende dürfen 120 Tage bzw. 240 halbe Tage einer Beschäftigung nachgehen und nach Abschluss des Studiums sich befristet zur Arbeitssuche in Deutschland aufhalten (§ 16b AufenthG). Auszubildende müssen ausreichende deutsche Sprachkenntnisse nachweisen und dürfen ein von der Ausbildung unabhängiges Beschäftigungsverhältnis von bis zu 10 Wochenstunden eingehen (§16a AufenthG).

Viele dieser Regelungen haben bereits vor dem Inkrafttreten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes bestanden. Neu waren im Wesentlichen drei Aspekte:

- Erstens wurden Arbeitskräfte mit beruflichen Abschlüssen Arbeitskräften mit akademischen Abschlüssen weitgehend gleichgestellt. Vorher war der Zuzug von Arbeitskräften mit beruflichen Abschlüssen in der Regel nur möglich, wenn sie über berufliche Qualifikationen verfügten, die auf einer sogenannten Positivliste vermerkt waren.
- Zweites wurde die Vorrangprüfung, also die Prüfung, ob ein deutscher Staatsangehöriger, ein Staatsangehöriger der EU oder ein anderer bevorrechtigter Ausländer für die fragliche Stelle in Frage kommt, abgeschafft.
- Drittens wurde die Möglichkeit des Zuzugs zur Arbeitssuche auch auf Personen mit beruflichen Abschlüssen ausgeweitet. Im Detail wurden die Bedingungen für den Zuzug zur Anerkennung beruflicher Abschlüsse und zur Arbeitssuche verändert, mitunter wurden zusätzliche Auflagen etwa in Hinblick auf deutsche Sprachkenntnisse eingeführt.

Schließlich wurden mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz auch Maßnahmen zur Verfahrensvereinfachung geschaffen: Erstens soll durch Einrichtung einer zentralen Ausländerbehörde auf Länderebene die Kooperation zwischen den zuständigen Behörden wie Ausländervertretungen, Visa-Stellen, Arbeitsverwaltungen und die für die Anerkennung zuständigen Stellen die Verfahrensabläufe beschleunigt werden. Zweitens wurde eine Zentralstelle für die Anerkennung beruflicher Abschlüsse eingeführt, die die Anträge auf Anerkennung an die zuständigen Stellen weiterleitet und die Antragsteller informiert und berät. Drittens schließlich können die Unternehmen in Vollmacht der Fachkräfte ein beschleunigtes Fachkräfteverfahren beantragen. Dieses Verfahren ist gebührenpflichtig. Der Antrag ist bei der zentralen Ausländerbehörde zu stellen. Das beschleunigte Fachkräfteverfahren enthält eine

Reihe von Fristen für die Visumserteilung, die allerdings von den Antragstellern nicht eingeklagt werden können.¹¹

Insgesamt handelt es sich bei dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz eher um eine inkrementelle Reform, die im Detail die Möglichkeiten für die Zuzug von Fachkräften erweitert hat. Im Grundsatz wurde aber an den Regelungen des bestehenden Aufenthaltsrechts und seiner Systematik der Steuerung der Arbeitsmigration und den wesentlichen Zuzugsrestriktionen, vor allem der Anerkennung von beruflichen Abschlüssen als gleichwertig, festgehalten (zur Diskussion der Veränderung im Detail vgl. Brücker et al. 2019).

6.3 Anerkennung von Abschlüssen

Eine der zentralen Hürden für den Zuzug von Arbeitskräften nach dem deutschen Recht ist die Anforderung, dass die beruflichen Abschlüsse als gleichwertig mit beruflichen Abschlüssen, die in Deutschland erworben wurden, anerkannt werden müssen. Dies wirkt in Deutschland besonders restriktiv, weil das duale Ausbildungssystem international eher den Ausnahme- als den Regelfall darstellt. Berufliche Qualifikationen werden darum teils an Schulen oder Hochschulen, teils durch „Training-on-the-Job“ erworben. Der Nachweis der vollständigen Gleichwertigkeit der Abschlüsse zu einem deutschen Referenzberuf kann deshalb häufig schon alleine deshalb nicht erbracht werden, weil sich die Bildungs- und Ausbildungssysteme unterscheiden. Das ist einfacher im Falle von Hochschulabschlüssen, weil die Hochschul- und Universitätssysteme eher vergleichbar sind. Aber auch hier stellt sich das Problem der Unterschiedlichkeit von Bildungssystemen, etwa wenn Hochschulen berufspraktische Qualifikationen vermitteln, die in Deutschland über das duale Ausbildungssysteme erworben werden.

Zugleich kann die Anerkennung beruflicher Abschlüsse hohe Erträge im Arbeitsmarkt haben. Grundsätzlich haben Migrantinnen und Migranten, die ihre Qualifikationen im Ausland erworben haben, niedrigere Erträge für ihr Humankapital im Vergleich zu Bildungsinländern. Das kann die Beschäftigungsrisiken erhöhen und die Verdienste im Vergleich zu Bildungsinländern mit vergleichbarem Bildungsniveau senken (Bratsberg/Ragan 2002; Hardoy/Schøne 2014; Kanas/Tubergen 2009). Die Anerkennung von beruflichen Abschlüssen kann deshalb hohe Erträge im Arbeitsmarkt haben, weil sie zum einen in reglementierten Berufen rechtlich die Berufsausübung ermöglicht, zum anderen, weil sie auch in nicht-reglementierten Berufen eine Signal- oder Informationsfunktion hat, die zu besseren Beschäftigungschancen und steigenden Verdiensten führt (Brücker et al. 2020b). Entsprechend zeigen eine bislang kleine, aber wachsende Zahl von empirischen Studien, dass die Anerkennung beruflicher Abschlüsse insbesondere in reglementierten Berufen Verdienste und Beschäftigungschancen erhöhen sowie den Match zwischen Qualifikation und ausgeübter Tätigkeit verbessern können (Brücker et al. 2021; Damelang/Ebensperger/Stumpf, 2020; Tibajev/Hellgren 2019).

Dies spricht jedoch nicht zwingend dafür, die Anerkennung von beruflichen Abschlüssen zur Voraussetzung für die Einwanderung zu machen, insbesondere dann nicht, wenn sie die Einwanderung von qualifizierten Arbeitskräften stark erschwert. Genauso wirksam kann die gezielte Förderung der Durchführung von Anerkennungsverfahren, die Senkung der Kosten und

¹¹ Nach Einschätzung der Fachanwältin Bettina Offer der Kanzlei Offer & Mastermann gegenüber dem Mediendienst Integration werden die Friste sehr häufig nicht eingehalten. Sie schlägt deshalb die Einführung eines Klagerechtes bzw. die Möglichkeit der Sanktionierung des Nichteinhaltens der Fristen vor.

die Steigerung der Transparenz sein. Zudem kann die Anerkennung beruflicher Abschlüsse leichter vom Inland als aus dem Ausland erfolgen. Gerade lange Anerkennungsverfahren und hohe Hürden für die Anerkennung aus dem Ausland können zu geringer Einwanderung, der Abwertung des Humankapitals und geringeren Humankapitalinvestitionen führen (Lodigiani/Sarli, 2017; OECD 2017a, 2017b).

6.3.1 Die Anerkennung von Berufsabschlüssen im internationalen Vergleich

Vor diesem Hintergrund verfolgen die Einwanderungsländer in der EU und der OECD sehr unterschiedliche Strategien für die Anerkennung von beruflichen Abschlüssen aus dem Ausland. Zu unterscheiden sind dabei die sogenannten reglementierten Berufe von nicht-reglementierten Berufen. Im ersten Fall ist die Berufsausübung rechtlich zwingend an die Anerkennung der Ausbildung durch das Rechtssystem gebunden, im zweiten Fall hat ein anerkannter Berufsabschluss eine Signal- oder Informationsfunktion im Arbeitsmarkt (Brücker et al. 2021). Innerhalb der EU ist die Anerkennung reglementierter Berufe durch eine Richtlinie harmonisiert worden (Richtlinie 2005/36 EG), die die bestehenden Normen konsolidierte. Sie betrifft eine breite Palette von Berufen und gilt insbesondere für diejenigen Berufe, für die die Mindestanforderungen an die Ausbildung auf Gemeinschaftsebene harmonisiert sind (wie z. B. Architekten oder Zahnärzte), für die Berufe in Handel und Industrie sowie für andere Berufe, die in einem bestimmten EU-Land entweder reglementiert sind oder nicht. Die Anerkennung kann auch automatisch auf der Grundlage der Berufserfahrung erfolgen. Dies gilt vor allem für Berufe im Bereich Handel und Gewerbe. In der Praxis liegt die Umsetzung der EU-Vorschriften im Ermessen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten und ihrer internen Gesetzgebung. In Deutschland ist die überwiegende Zahl der Berufe nicht-reglementiert, nur rund 12 Prozent der Beschäftigten üben einen reglementierten Beruf aus. Die EU-Länder unterscheiden sich sowohl hinsichtlich der bestehenden Standards für die Anerkennung formaler Qualifikationen - insbesondere in *nicht-reglementierten* Berufen - als auch hinsichtlich des Koordinierungsgrads für die Anerkennung ausländischer Zeugnisse. Capuano/Migali (2017) zeigen empirisch, dass institutionelle Unterschiede Auswirkungen auf die Zahl der Fachkräfte haben, die ein Land anzieht, sowie auf das Ergebnis des Bewerbungsverfahrens selbst. Insofern können durch transparente, schnelle und einfache Verfahren der Anerkennung oder auch den Verzicht auf Anerkennungsverfahren in nicht-reglementierten Berufen die Anwerbung von Fachkräften erleichtert werden.

Die Anerkennungsmodelle und -verfahren in den **europäischen Staaten** unterscheiden sich deutlich. Sie variieren nicht nur je nachdem, ob der Schwerpunkt auf einem "reglementierten Beruf" oder einem "nicht reglementierten Beruf" liegt, sondern hängen auch von der Struktur des Arbeitsmarktes des Aufnahmelandes ab. In weitgehend nicht berufsfachlich strukturierten Arbeitsmärkten, wie es beispielsweise im **Vereinigten Königreich** der Fall ist, sind entsprechende Anerkennungsverfahren für nicht reglementierte Berufe weitgehend überflüssig. Entsprechend sieht das Einwanderungsrecht auch keine Anerkennungsverfahren vor. Auf berufsfachlich strukturierten und durch Tarifverträge geprägten Arbeitsmärkten, wie sie in vielen anderen europäischen Ländern bestehen, wird häufiger die Anerkennung ausländischer Qualifikationen zu einem Referenzberuf gefordert. Länderunterschiede in berufsfachlich strukturierten Arbeitsmärkten ergeben sich auch aus dem Verständnis dessen, was unter "beruflicher" Bildung zu verstehen ist. So ist in **Österreich und Deutschland** beispielsweise die Berufsausbildung untrennbar mit dem dualen Ausbildungssystem und einem bundesweit

einheitlichen Qualifizierungsweg verbunden, der von den Sozialpartnern gesteuert wird und eng mit dem Arbeitsmarkt verknüpft ist. Der so genannte "anerkannte Ausbildungsberuf", der im Rahmen des dualen Systems erworben wird, gehört im Wesentlichen zu den nicht-reglementierten Berufen. Die Anerkennung formaler Qualifikationen wird daher in beiden Ländern eher als eine Maßnahme zum Schutz und zur Sicherung anerkannter beruflicher Standards und zur Absicherung von Renten gesehen. Im Gegensatz dazu konzentriert sich beispielsweise der Ansatz in **Dänemark** auf die "grundsätzliche Vergleichbarkeit" von Qualifikationen, da die Lernergebnisse auf unterschiedlichen Wegen erreicht werden können, was die Bewertung von im Ausland erworbenen Qualifikationen erleichtert.

Folglich unterscheiden sich die zugrundeliegenden Prinzipien und die Wege, über die die Anerkennung und Validierung erfolgt, erheblich. Letztlich geht es um die Frage, ob die Regelungen auf die Überprüfung einer vollständigen Gleichwertigkeit mit der Referenzqualifikation/dem Referenzberuf gerichtet sind oder ob eine eher "grundlegende Vergleichbarkeit" bestätigt werden soll (Eberhardt/Annen 2014). Während bei der "Gleichwertigkeitsprüfung" geprüft wird, ob im Ausland erworbene Berufsqualifikationen mit dem jeweiligen Referenzberuf übereinstimmen, sind "niedrigschwellige Kompetenzfeststellungsverfahren" auch auf die Feststellung informeller und nicht-formaler Kompetenzen ausgerichtet. Dies ist wahrscheinlich der Grund dafür, dass die Bearbeitungszeit von Anträgen zur Anerkennung z.B. in Dänemark kürzer ist (zwischen zwei und fünf Tagen) als in Deutschland oder Schweden (mehrere Monate).

Dies ist auch der Grund dafür, dass die meisten skandinavischen Länder bei der Validierung informeller und nicht-formaler Fähigkeiten und Kompetenzen "fortschrittlicher" sind. Dänemark, Finnland und Norwegen (aber nicht Schweden) verfügen über rechtsverbindliche Standards, während Österreich, Deutschland und die meisten anderen Länder keinen einheitlichen Rahmen für die Validierung informeller und nicht-formaler Fähigkeiten haben (siehe Tabelle 1 im Anhang von Konle-Seidl 2017).

Eine Reihe europäischer Länder haben Ansätze zur Beschleunigung der Anerkennungsverfahren entwickelt. So hat **Schweden** ein Fast-Track-System eingeführt um die Vermittlung von qualifizierten Zuwanderern in Mangelberufen zu beschleunigen. Ziel der Fast-Track-Initiative ist es, die Anerkennung ausländischer Qualifikationen und zuvor erworbener Fähigkeiten mit auf den Beruf zugeschnittenen Überbrückungsmaßnahmen - einschließlich berufsbezogener Schwedisch-Sprachkurse - zu beschleunigen, um ein Anerkennungszertifikat ausstellen zu können. **Norwegen** hat ein Verfahren der „Turbo-Evaluierung“ von Qualifikationen vor der Einreise entwickelt, um Arbeitgebern bei der Bewertung von Bewerbern zu helfen, die eine im Ausland erworbene Hochschulausbildung in nicht-reglementierten Berufen nachweisen können. Mit diesen Fast-Track-Verfahren ist es gelungen, die Fristen für die Anerkennung auf wenige Tage zu verkürzen. Mehrere andere EU-Länder bieten inzwischen ebenfalls Optionen für die Bewertung ausländischer Qualifikationen vor der Einreise an, obwohl diese manchmal an bestimmte Bedingungen geknüpft sind. In den meisten Ländern, für die Daten verfügbar sind, nutzt allerdings nur ein relativ kleiner Anteil der Bewerber diesen Weg (OECD 2017a, 2017b).

Das Einwanderungsrecht des wichtigsten Ziellands für die Einwanderung von qualifizierten Arbeitskräften auf der Welt, die **USA**, kennt keine Anerkennung von Berufsabschlüssen. Dies ist

auch darauf zurückzuführen, dass berufliche Abschlüsse („Professional Certificates“) in unserem Sinne im Beschäftigungssystem der USA weitgehend unbekannt sind. 2018 hatten laut dem Current Population Survey nur 2,3 Prozent der Beschäftigten ein „Professional Certificate“, das in etwa mit einem Abschluss in unserem dualen Ausbildungssystem vergleichbar ist. Erforderlich ist allerdings eine Berufszulassung („Occupational License“) in regulierten Berufen (meist Erziehungs-, Gesundheits-, und juristische Berufe). 2018 waren rund 22 Prozent der Beschäftigten in den USA in einem regulierten Beruf tätig. Wann ein Beruf reguliert ist und wann nicht, unterscheidet sich aber von Bundesstaat zu Bundesstaat, da Berufszulassungsgesetze in der Regel von den Regierungen der Bundesstaaten erlassen werden.

Es gibt in den USA eine Vielzahl von arbeitsbasierten Einwanderungsvisa (13 verschiedene E; H, L Visa und sechs verschiedene Arten von Greencards), die in der Regel zeitlich befristet und kontingentiert sind, d. h. pro Steuer(halb)jahr wird nur eine begrenzte Anzahl solcher Visa vergeben. Beispielsweise werden pro Steuerjahr 65.000 H-1B Visa vergeben. Weitere 20.000 H-1B Visa können an Antragsteller vergeben werden, die einen Master oder höheren Abschluss an einer US-Universität erlangt haben. Die Voraussetzungen unterscheiden sich je nach Art des Arbeitsvisum im Detail. Im Grundsatz gelten aber folgende Voraussetzungen:

- Qualifikation: Hochschulabschluss, der mit einem US-Bachelor mindestens gleichwertig ist; auch mehrjährige Berufserfahrung oder eine Kombination von beidem kann einen Antragsteller z.B. für ein H-1B Visum qualifizieren.
- Konkretes Arbeitsplatzangebot (mit Gehaltsangabe; Gehalt darf nicht den Betrag unterschreiten, der Arbeitnehmern mit vergleichbarer Erfahrung und Qualifikation gezahlt wird). Ggf. muss auch eine *Arbeitsmarktprüfung* durchgeführt, was bedeutet, dass der Arbeitgeber die Stelle ausschreiben und ggf. Gespräche mit Bewerbern führen muss, deren Ablehnung dann genau begründet und dokumentiert werden müsste.

Die qualifizierte Einwanderung ist allerdings durch dieses System weitgehend auf Personen mit Bachelor- und Masterabschlüssen beschränkt.

Auch in **Kanada** ist kein offizielles Anerkennungsverfahren für nicht-reglementierte Berufe erforderlich. Ein konkretes Arbeitsplatzangebot ersetzt das Anerkennungsverfahren. Eine Anerkennung liegt normalerweise im Ermessen des Arbeitgebers. Um das Anerkennungsverfahren für reglementierte Berufe zu beschleunigen, gibt es die Möglichkeit einer Vorabprüfung der Qualifikationen vor Einreise.

Im Gegensatz zu Kanada ersetzt in **Australien** ein Stellenangebot nicht die Bewertung der Qualifikationen. Vor der Zulassung zur Antragstellung für ein Arbeitsvisum ist eine Bewertung der Vergleichbarkeit der Bildungsabschlüsse, nicht aber eine offizielle Anerkennung in einem Referenzberuf erforderlich. Das australische Programm zur Bewertung von Offshore-Qualifikationen wird im Ausland von Organisationen wie Trades Recognition Australia (TRA) oder VETASSESS, einem Anbieter von Berufsbildungsbewertungen durchgeführt, der Niederlassungen in über 20 Ländern hat. Auswertungen aus dem „Continuous Survey of Australia’s Migrants“ ([CSAM](#)) zeigen gute Ergebnisse für das Bewertungsverfahren vor Einreise. Sechs Monaten nach Einreise sind bereits 90 Prozent der erfolgreichen Bewerber für ein Arbeitsvisum qualifikationsadäquat beschäftigt (Schuster et al., 2013).

Auch in **Neuseeland** ist die Bewertung von Qualifikationen eine Voraussetzung für die Anerkennung beruflicher Abschlüsse. Dementsprechend müssen alle Antragsteller in der Kategorie „qualifizierte Zuwanderung“ ihre Qualifikationen vor der Antragstellung bewerten lassen. Potenzielle Arbeitsmigranten müssen vor ihrer Ankunft ein zweistufiges System zur Anerkennung ihrer ausländischen Berufs- und Bildungsabschlüsse durchlaufen. Die Bewerber reichen zunächst eine "Interessenbekundung" ein, die eine Bewertung der Bildungsnachweise vor der Einreise beinhaltet. Wenn sie ein konkretes Stellenangebot erhalten, können die Antragsteller eine vollständige Bewerbung einreichen und sich einer Qualifikationsbewertung unterziehen, bei der ihre Qualifikationen mit dem neuseeländischen Qualifikationsrahmen (NZQF) verglichen werden. Das Ergebnis dieser Bewertung fließt in das Auswahlverfahren und die Anzahl der Punkte ein, die im Rahmen des Punktesystems vergeben werden. Etwa die Hälfte der Anträge auf Bewertung wird bereits vor der Einreise gestellt.

Insgesamt ergibt sich also in Hinblick auf die Anerkennung von beruflichen Abschlüssen ein heterogenes Bild unter den Einwanderungsländern der OECD: Ein Teil der Länder verzichtet ganz auf die Anerkennung beruflicher Abschlüsse, ein Teil der Länder führt vereinfachte Verfahren und beschleunigte Verfahren durch, in denen in der Regel nur ein allgemeiner Qualifikationsrahmen, aber nicht die Gleichwertigkeit zu einem Referenzberuf geprüft wird durch, andere wiederum, darunter Deutschland, führen eine umfassende Gleichwertigkeitsprüfung durch, in der die Gleichwertigkeit der Bildungs- und Ausbildungsinhalte zu einem Referenzberuf nachgewiesen werden muss.

6.3.2 Die Entwicklung der Anerkennungsverfahren in Deutschland

In Deutschland wurde mit dem 2012 in Kraft getretenen Anerkennungsgesetz (Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen) die Europäischen Richtlinien zur Anerkennung beruflicher Abschlüsse umgesetzt. Das Gesetz verfolgt das Ziel, die Anerkennungsverfahren zu beschleunigen und zu vereinfachen. Die Zahl der Anerkennungsverfahren und der Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse ist zwar seit der Verabschiedung des Gesetzes deutlich gestiegen, umfasst aber bisher nur einen vergleichsweise kleinen Teil der Migrantinnen und Migranten mit ausländischen Abschlüssen. So wurden von 2012 bis 2020 422.700 Anträge entschieden, davon 205.400 Anträge auf die Anerkennung beruflicher Abschlüsse nach Bundesrecht, 66.600 nach Landesrecht und 150.700 Zeugnisbewertungen durch die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (BIBB 2022). Das entspricht etwa 6 Prozent der im Ausland geborenen Migrantinnen und Migranten mit beruflichen Abschlüssen (Statistisches Bundesamt 2022b). Die Zahlen sind allerdings nicht exakt vergleichbar, weil nicht alle im Ausland geborenen Migrantinnen und Migranten mit beruflichen Bildungsabschlüssen diese auch im Ausland erworben hat

Die Entwicklung von Umfang und Dauer der Anerkennungsverfahren nach Bundesrecht wurde für die Jahre 2017 bis 2020 im Auftrag der Bundesregierung vom Bundesinstitut für Berufsbildung untersucht (Böse/Schmitz 2022).¹² Als Maß für die Dauer der Anerkennungsverfahren werden die Zeiträume zwischen dem formal vollständig vorliegenden Antrag und dem ersten Bescheid mit einem Ergebnis bezüglich der Gleichwertigkeit betrachtet. Sofern der erste Bescheid die

¹² Für diese Expertise konnten keine eigenen Datenanalysen durchgeführt werden, weil das Statistische Bundesamt die Daten aus Kapazitätsgründen nicht bereitstellen konnte.

„Auflage“ einer Ausgleichsmaßnahme zum Ergebnis hatte werden auch die Zeiträume zwischen dem ersten und dem endgültigen Bescheid betrachtet (zu den Limitationen der Daten vgl. Infobox).

Infobox: Datengrundlage zu den Anerkennungsverfahren

Die Datengrundlage der BIBB-Studie (Böse/Schmitz 2022) ist die amtliche Statistik zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen für Berufe nach Bundesrecht der Jahre 2017 bis 2020. Das bedeutet, dass Berufe nach Landesrecht und Zeugnisbewertungen nach der Lissabon Konvention nicht berücksichtigt wurden. Zur Einordnung der Größenordnung: 2018 wurden rund 62.000 Anträge gestellt, darunter rund 29.000 für bundesrechtlich geregelte Berufe (47 Prozent), 9.900 für landesrechtlich geregelte Berufe (16 Prozent), und 23.000 für nicht-reglementierte Hochschulabschlüsse (37 Prozent, Zeugnisbewertungen durch die ZAB). Schließt man letztere Kategorie aus, deckt die amtliche Statistik zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen für Berufe nach Bundesrecht also 75 Prozent der Anträge ab, 25 Prozent sind nach Landesrecht geregelt.

Die amtliche Statistik zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen beruht auf der Meldepflicht. Allerdings sind Verfahren erst dann meldepflichtig sind, wenn die Antragsunterlagen formal vollständig vorliegen. Erst ab diesem Zeitpunkt wird die Entscheidungsfrist für das Anerkennungsverfahren ausgelöst. Das hat mehrere Implikationen für die Statistik: Erstens beginnt der Gesamtprozess der Anerkennung bereits vor dem eigentlichen Verfahren und wird nur teilweise in der Statistik erfasst. Zeitaufwändige Schritte, die in der Statistik zur Bearbeitungsdauer nicht berücksichtigt werden sind beispielsweise der Aufwand um notwendige Informationen rund um die Anerkennung zu sammeln, den Referenzberuf zu ermitteln, die zuständige Stelle zu finden, Finanzierungsmöglichkeiten zu klären, Antragsunterlagen auszufüllen, alle formal notwendigen Dokumente und Unterlagen zu beschaffen und in der geforderten Form (beglaubigt, legalisiert, übersetzt) einzureichen. Das kann mehrere Monate in Anspruch nehmen.

Zweitens können trotz formaler Vollständigkeit auch im laufenden Anerkennungsverfahren weitere Unterlagen nachgefordert werden (z.B. vertiefende Informationen zu Inhalt und Dauer der Ausbildung). Dies wirkt sich fristhemmend bzw. -verlängernd auf die Dauer der Anerkennungsverfahren aus.

Drittens wird die Dauer zwischen dem Eingang des Antrags auf Anerkennung und dem Zeitpunkt, an dem der Antrag der zuständigen Stelle formal vollständig vorliegt, wird nicht berücksichtigt. Seit 2021 wird auch die Empfangsbestätigung erhoben. Diese Statistik wird also in Zukunft zur Verfügung stehen.

Die Studie von Böse und Schmitz (2022) kommt zu unterschiedlichen Ergebnissen für die reglementierten und nicht-reglementierten Berufe. Der weitaus größere Teil der Anerkennungsverfahren wird in den **reglementierten Berufen** durchgeführt. Insgesamt ist die Zahl der erstmalig beschiedenen Anerkennungsverfahren bei den reglementierten Berufen von 16.500 (2017) auf 23.500 (2020) gestiegen. Der Anteil der Anträge der aus dem Ausland gestellt wurde ist von 17 Prozent (2017) auf 36 Prozent (2020) deutlich gestiegen, bzw. von rund 2.800 auf rund 4.000. Der Anteil von Drittstaatsangehörigen ist im gleichen Zeitraum von 61 auf 73 Prozent gestiegen, allerdings weist die Studie nicht die Staatsangehörigkeit der Antragsteller aus dem

Ausland aus. Der Anstieg der Antragszahlen ist allerdings zeitlich schon vor dem Inkrafttreten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes zu beobachten und hat sich danach fortgesetzt; Aussagen zu den Wirkungen des Gesetzes können darum aus dieser hier beschriebenen Entwicklung kaum abgeleitet werden. Ein Trend zur Beschleunigung der Verfahrensdauer ist bei den reglementierten Berufen nicht zu erkennen: Rund 70 Prozent der jährlich beschiedenen Anerkennungsverfahren wiesen eine Dauer von bis zu drei Monaten auf, eine Dauer von mehr als drei, aber maximal sechs Monaten lag bei weiteren 14 Prozent (2018) bis 19 Prozent (2020) der Anerkennungsverfahren vor. Die Bearbeitungsdauer nach Ausbildungsstaaten zeigt, dass Anerkennungsverfahren von Personen aus EU/EWR/Schweiz deutlich schneller sind als die von Personen aus Drittstaaten: der tagesgenaue Durchschnitt für Personen aus EU/EWR/Schweiz lag für den Zeitraum 2017-2020 bei rund 65 Tagen, der Median ging über die Jahre von 25 auf 18 Tage zurück. Der tagesgenaue Durchschnitt für Drittstaaten lag 2020 bei 108 Tagen und damit etwas niedriger als in Vorjahren, der Median bewegte sich mit 59 Tagen etwas über dem der Vorjahre.

Die Zahl der erstmalig beschiedenen Verfahren in den **nicht-reglementierten Berufen** ist von 4.700 im Jahr 2017 auf 6.800 im Jahr 2020 gestiegen, davon entfielen knapp 200 Fälle (4 %) im Jahr 2017 und auf knapp 1.600 (23 Prozent) im Jahr 2020. Anders als bei den reglementierten Berufen ist 2020 gegenüber 2019 ein überdurchschnittlicher Anstieg der beschiedenen Verfahren zu beobachten, der im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes stehen könnte. Zwar sind die Zuwachsraten der Antragszahlen aus dem Ausland hoch, in absoluten Größen ist die Zahl der erstmalig beschiedenen Verfahren aus dem Ausland immer noch sehr gering. Anders als bei den reglementierten Berufen ist die durchschnittliche Bearbeitungszeit der Anträge von 133 Tagen (2017) auf 106 Tage (2020) gesunken; der Median ging von 105 Tagen (2017) auf 83 Tage (2020) zurück.

Mit 6.600 erstmalig beschiedenen Verfahren aus dem Ausland, von denen auch ein Teil auf die Mitgliedstaaten der EU und anderer Teilnehmer des Gemeinsamen Binnenmarktes entfällt, ist die Zahl der Anerkennungsanträge und -bescheide damit immer noch, weil sie im Regelfall die Voraussetzung für den Zuzug von qualifizierten Fachkräften ist, sehr gering. Auch wenn die Antragszahlen deutlich gestiegen sind, so ist es wenig realistisch, dass künftig mehrere hunderttausend Personen pro Jahr im Ausland die Anerkennung ihrer Abschlüsse in Deutschland erreichen und dann nach Deutschland als Fachkräfte migrieren werden.

6.4 Bewertung des geltenden Rechts

Die Migration zu Erwerbszwecken zieht zahlreiche Folgen für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, den Arbeitsmarkt, die Einkommensverteilung sowie auch für das soziale und gesellschaftliche Zusammenleben nach sich. Die Einschätzung von Einwanderungspolitiken kann deshalb nicht allein unter Effizienzgesichtspunkten erfolgen, sondern ist auch auf Werturteile angewiesen. Wir beurteilen hier die bestehenden Regeln und die Handlungsoptionen zu einer Veränderung des Einwanderungsrechts unter der normativen Voraussetzung, dass eine Erhöhung des Erwerbspersonenpotenzials durch Migration in Verbindung mit einer erfolgreichen Integration von Migrantinnen und Migranten in den Arbeitsmarkt unter den Bedingungen des demografischen Wandels gesamtwirtschaftlich und verteilungspolitisch wünschenswert sind. Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz und der Koalitionsvertrag von BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN,

FDP und SPD gehen bei der Formulierung der Ziele für die Steuerung der Erwerbsmigration von den gleichen oder zumindest ähnlichen normativen Voraussetzungen aus.

Mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz und den vorhergehenden Reformen zur Regelung der Erwerbsmigration hat der Gesetzgeber das Ziel verfolgt, den Zuzug von qualifizierten Arbeitskräften deutlich zu erhöhen und diese Arbeitskräfte gut in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die vorliegenden Befunde sprechen zwar dafür, dass sich Personen, die mit einem Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken zugezogen sind, gemessen an den Beschäftigungsquoten und Verdiensten im Durchschnitt gut in den Arbeitsmarkt integriert haben. Der Umfang der Erwerbsmigration ist allerdings noch gering. Die Wirkungen des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes können zwar aufgrund der Pandemie noch nicht abschließend bewertet werden, die vorläufigen Befunde sprechen jedoch dafür, dass die meisten Zuzugswege für die Erwerbsmigration nur im geringen Umfang genutzt werden (vgl. Kapitel 3):

- Die Regelung des Aufenthaltsgesetzes für die Zuzug von Fachkräften mit beruflichen Abschlüssen wurden 2021 nur in geringem Umfang genutzt (3.000 Personen);
- die Regelung des Aufenthaltsgesetzes für den Zuzug von Fachkräften mit akademischen Abschlüssen wird 2021 ebenfalls nur in geringem Umfang genutzt (3.000 Personen im Jahr 2020), Akademikerinnen und Akademiker nutzen sehr viel häufiger den Weg über die Blaue Karte EU (11.000 Personen), obwohl sie zusätzliche Auflagen für die Verdienste vorsieht;
- die Möglichkeiten für den Zuzug zur Arbeitssuche wurden nach altem wie neuem Recht nahezu gar nicht genutzt (weniger als 200 Personen 2021);
- die Möglichkeiten für den Zuzug zur Anerkennung von beruflichen Abschlüssen werden zwar häufiger, aber insgesamt nur in sehr geringem Umfang genutzt;
- vergleichsweise häufig werden Ausnahmeregelungen ohne Qualifikationsauflagen wie die Westbalkanregelung und andere zwischenstaatliche Absprachen, Au Pairs etc. genutzt (13.000 Personen 2021).

Vor diesem Hintergrund ist nicht zu erwarten, dass Deutschland innerhalb des bestehenden rechtlichen und institutionellen Rahmens die Einwanderung zu Erwerbszwecken so steigern kann, dass das Erwerbspersonenpotenzial konstant gehalten oder erhöht werden kann. Somit kann auch dem Anstieg des Altenquotienten durch die Einwanderung zu Erwerbszwecken gegenwärtig nur geringfügig entgegengewirkt werden. Ein Wanderungssaldo von 400.000 Personen pro Jahr setzt 1,6 Millionen Zuzüge voraus. Wenn Deutschland wie andere Einwanderungsländer rund ein Drittel dieser Zuzüge über die Erwerbsmigration steuern wollte, würde dies einer Einwanderung von rund 500.000 Personen mit einem Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken entsprechen. Da die deutsche Wanderungsstatistik anders als die klassischen Einwanderungsländer auch kurzfristige Aufenthalte berücksichtigt, ist das Verhältnis von Zuzügen zu Wanderungssaldo vielleicht etwas geringer. In jedem Falle müssten die Zuzüge zu Erwerbszwecken auf mehrere hunderttausend Personen gesteigert werden. Dies ist nicht nur in quantitativer Hinsicht sinnvoll. Die Chancen, dass Personen die über einen Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken einreisen, sich gut in den Arbeitsmarkt integrieren, sind sehr viel günstiger als bei Personen, die über andere Zuzugswege nach Deutschland kommen. Insofern würden dann auch die Beschäftigungsrisiken sinken und sich günstigere Verteilungsfolgen ergeben.

Eine Einschätzung der Ursachen für die geringe Einwanderung zu Erwerbszwecken wird methodisch dadurch erschwert, weil kontrafaktische Szenarien auf die sich eine empirische Analyse stützen könnte, nicht vorliegen. Auch Ländervergleiche helfen nur bedingt weiter, weil neben den vielfältigen Unterschieden im Einwanderungsrecht sich zugleich auch zahlreiche andere institutionelle, ökonomische, sprachliche, geografische, kulturelle u.a. Faktoren variieren, so dass sich daraus nur sehr bedingt Schlussfolgerungen für die Wirkungen bestimmter rechtlicher Regelungen ziehen lassen. Es können allerdings auf der Grundlage von Plausibilitätsüberlegungen Vermutungen darüber angestellt werden, warum die Einwanderung zu Erwerbszwecken nach Deutschland so niedrig ist:

- Das Zusammenwirken der Anforderung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsqualifikationen zu deutschen Abschlüssen durch das Einwanderungsrecht mit einem im internationalen Vergleich außergewöhnlichen Berufsbildungssystem dürfte die Einwanderung nach Deutschland erheblich erschweren. Dies gilt insbesondere für Personen mit beruflichen Abschlüssen.
- Der Verwaltungsaufwand des Systems ist vergleichsweise hoch. Dies betrifft nicht nur die Anerkennungsverfahren selbst, sondern auch die Beschaffung der notwendigen Dokumente und die damit verbundenen Anforderungen etwa an die Terminvergabe von Auslandsvertretungen, Anerkennungsstellen u.a. Behörden. Die tatsächlichen Wartezeiten sind deshalb deutlich länger als die von den Behörden ausgewiesenen Wartezeiten.
- Mit der Länge der Wartezeiten steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die Unternehmen ihre Stellen für Bewerberinnen und Bewerber aus dem Ausland nicht aufrechterhalten. Dies senkt auch die Wahrscheinlichkeit, dass Anträge gestellt werden.
- Die Anreize zur Nutzung der Regelungen, die den Zuzug nach Deutschland ermöglichen um dort die Anerkennung beruflicher Abschlüsse zu betreiben dürften relativ gering sein, weil sie mit dem Risiko des Entzugs von Aufenthalts- und Arbeitserlaubnissen und damit des Verlusts der getätigten Investitionen durch die Migrantinnen und Migranten, aber auch der Unternehmen verbunden sind.
- Es dürften auch wenig Anreize bestehen, die Regelungen zur Arbeitssuche zu nutzen, weil sie an relativ anspruchsvolle Voraussetzungen, die mit einem entsprechenden Aufwand verbunden sind, geknüpft sind, denen kein besonderer Nutzen gegenübersteht. Viele Bewerberinnen und Bewerber können mit sehr viel geringerem Aufwand über ein Touristenvisum einreisen oder auch digitale Wege der Stellensuche und Jobinterviews aus dem Ausland nutzen, ohne diese Wege zu gehen.
- Das System ist mit seinen verschiedenen Wegen, die an unterschiedliche Voraussetzungen geknüpft sind, insgesamt für Außenstehende recht intransparent and darum vermutlich weniger attraktiv und weniger intuitiv verständlich als andere Systeme mit weniger Kriterien und Auflagen oder als Punktesysteme.

Für eine grundlegende Reform des Systems stehen verschiedene Handlungsoptionen offen:

1. Der Übergang zu einem Punktesystem, in dem verschiedene Kriterien gegeneinander substituiert werden können. Von der Steuerungslogik sind Punktesysteme intuitiver und deshalb möglicherweise attraktiver für Bewerberinnen aus dem Ausland. Die Vereinbarkeit eines Punktesystems mit dem europäischen Recht erfordert, dass als weitere Säule die von

der Hochqualifiziertenrichtlinie (Richtlinie 2009/50/EG) geforderte Blaue Karte EU aufgenommen wird. Dies ist möglich, ohne dass gegen die Auflagen des Europäischen Rechts verstoßen wird. Punktesysteme haben allerdings auch Nachteile: Sie stützen sich in der Regel auf mehr Kriterien als durch Mindestkriterien gesteuerte Systeme, was wiederum den Verwaltungsaufwand und den Aufwand für die Beschaffung von Dokumenten erhöht. Die Wartezeiten können entsprechend lang sein. Die Steuerungswirkungen eines Punktesystems hängen ähnlich wie bei durch Mindestkriterien gesteuerte Systeme von den einzelnen Kriterien und ihrem Gewicht ab. Deshalb ergeben sich nicht per se Steuerungsvorteile durch Punktesysteme. In Abhängigkeit von den gewählten Kriterien – wobei sich durch Mindestkriterien gesteuerte Systeme auf weniger Auflagen beschränken müssen – können darum die gleichen Ergebnisse erreicht werden. Ein Vorteil bei der Weiterentwicklung des bestehenden, an Mindestkriterien orientierten Steuerungssystems, besteht darin, dass es bereits gut etabliert ist und kompatibel mit anderen Regelungen des deutschen Rechtssystems ist. Eine Weiterentwicklung des bestehenden Systems könnte deshalb Friktionen verringern.

2. Die Weiterentwicklung des bestehenden Systems durch systematische Vereinfachung und Reduzierung der Anforderungen auf einige wenige wesentliche Kriterien. Dazu würde vor allem die Abschaffung oder Neuregelung der Gleichwertigkeitsprüfung beruflicher Abschlüsse gehören (siehe nächster Punkt). Wesentliche Kriterien eines solchen Systems könnten sein:
 - Verbindliche Arbeitsplatzzusage: Die vorliegenden empirischen Befunde aus dieser Studie wie auch international zeigen, dass Personen, die mit einer verbindlichen Arbeitsplatzzusage einreisen, eine hohe Beschäftigungsstabilität und geringe Beschäftigungs- und Leistungsbezugsrisiken aufweisen. Darum sollte dies das zentrale Steuerungskriterium sein, zumal es zugleich signalisiert, dass nach den Arbeitskräften und ihren Qualifikationen und Fähigkeiten eine Nachfrage besteht.
 - Qualifikationsauflagen: der Nachweis beruflicher Abschlüsse und von Hochschulabschlüssen mit einer Mindestausbildungs- bzw. Studiendauer könnte auch ohne Gleichwertigkeitsnachweis beibehalten werden. Damit würde die Wahrscheinlichkeit der Beschäftigung in qualifizierten und hochqualifizierten Berufen sowie die Höhe der zu erwartenden Verdienste steigen. Dies gilt allerdings nur für nicht-reglementierte Berufe, in reglementierten Berufen wird auch künftig eine Gleichwertigkeitsprüfung bzw. Anerkennung der Abschlüsse wegen der mit ihrer Ausübung verbundenen Risiken und externen Effekte notwendig bleiben.
 - In ein solches System könnte auch noch ein stärker regulierter Zuzugsweg für geringer qualifizierte Arbeitnehmer aufgenommen werden (s.u.).
3. Anerkennung von beruflichen Abschlüssen: Mit zunehmender Einwanderung wird sich der deutsche Arbeitsmarkt und auch seine grundsätzlich bewährte berufsfachliche Strukturierung schrittweise verändern. Es ist nicht realistisch, gleichzeitig die Einwanderung von qualifizierten Arbeitskräften deutlich erhöhen zu wollen und von ihnen zu fordern, dass die Qualifikationen exakt mit denen von Referenzberufen nach dem deutschen Bildungs- und Ausbildungssystem vergleichbar sind. Anstelle der Gleichwertigkeitsprüfung zu einem Referenzberuf könnten folgende Optionen gewählt werden:

- Die Beschränkung auf einen allgemeinen Qualifikationsnachweis, der durch ein landesübliches Zertifikat einer anerkannten Bildungseinrichtung und eine Mindestausbildungs- oder Studiendauer erbracht werden kann. Diese Prüfung könnte an eine Zentralstelle, möglicherweise auch Dienstleister, die mit der Zertifizierung von Bildungsabschlüssen beauftragt werden, übertragen werden. Festgestellt wird ein allgemeines Qualifikationsniveau, nicht die Gleichwertigkeit zu einem Referenzberuf. Die Dauer derartiger Verfahren sollten ähnlich wie in anderen Einwanderungsländern auf ein bis zwei Wochen beschränkt werden.
 - Der Ersatz des Qualifikationsnachweises durch ein Mindesteinkommen, das sich an den mittleren Einkommen für qualifizierte Arbeitskräfte in Deutschland orientiert. Bei der Festlegung der Mindesteinkommensschwelle ist aufgrund der senioritätsbezogenen Entlohnung im deutschen Arbeitsmarkt nicht von den Medianeinkommen, sondern von den mittleren Einkommen für qualifizierte Fachkräfte am Anfang ihrer Erwerbsbiografien auszugehen.
 - Aufgrund der unterschiedlichen Bildungs- und Ausbildungssysteme sollten berufliche Abschlüsse auch durch eine Kombination von allgemeinbildenden Abschlüssen und einschlägiger Berufserfahrung ersetzt werden können, wie es gegenwärtig beispielsweise schon bei den IT-Berufen möglich ist.
4. Die o.g. Punkte könnten auch gemeinsam aufgenommen oder miteinander kombiniert werden. Neue Zugangswege für Arbeitskräfte ohne formale Berufsabschlüsse: Die Befunde aus dieser Studie sprechen dafür, dass auch eine erhebliche Arbeitsnachfrage nach Arbeitskräften besteht, die über keine formellen beruflichen Qualifikationen verfügen, aber zunehmend wichtige interaktive und manuelle Nicht-Routine-Tätigkeiten vor allem im Dienstleistungssektor wahrnehmen. Viele dieser Tätigkeiten sind auch systemrelevant. Auf der anderen Seite sind die Beschäftigungs- und Leistungsbezugsrisiken von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung überdurchschnittlich hoch. Die Etablierung einer Säule für die Einwanderung in diesem Bereich könnte auch zu steigenden Akzeptanzproblemen der Arbeitsmigration führen. Gegenwärtig werden diese Arbeitsmarktsegmente der nicht gesteuerten Einwanderung überlassen. Es wäre jedoch auch eine Option, in diesem Bereich einen regulierten Arbeitsmarktzugang zuzulassen, der aber an sehr viel restriktivere aufenthaltsrechtliche Bedingungen ähnlich wie bei der Westbalkanregelung geknüpft ist. Die Erfahrungen mit der Westbalkanregelung zeigen, dass so auch die Risiken für den Sozialstaat sehr weitgehend reduziert werden können.
 5. Deutsche Sprachkenntnisse haben hohe Erträge im Arbeitsmarkt. Allerdings ist Deutsch keine Weltsprache und weniger als zehn Prozent der Migrantinnen und Migranten verfügen beim Zuzug über gute oder sehr gute Deutschsprachkenntnisse. Unter realistischen Bedingungen können Deutschsprachkenntnisse deshalb kein verbindliches Zuzugskriterium sein, sie könnten allenfalls andere Kriterien substituieren. Allerdings könnte durch eine systematische Förderung der Deutschsprachkenntnisse die Migration nach Deutschland erhöht und die Arbeitsmarktintegration erleichtert werden. Gleiches gilt für die systematische, auch berufsbegleitende Sprachförderung im Inland.
 6. Kriterien wie die Prüfung der regionalen, strukturellen und gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt könnten vor dem Hintergrund der hohen Arbeitsnachfrage ausgesetzt werden. Das Einwanderungsrecht könnte aber als

Sicherheitsklausel die Wiedereinführung solcher Regeln im Falle einer Verschlechterung der gesamtwirtschaftlichen und konjunkturellen Lage vorsehen.

7. Die Prüfung der Vergleichbarkeit der Arbeitsbedingungen in Hinblick auf Verdienste und andere Arbeitsbedingungen ist sinnvoll, auch um die soziale und gesellschaftliche Akzeptanz der Migration zu erhöhen. Bei der Bewertung sollten jedoch migrationspezifische Aspekte, die Einfluss auf die Arbeitsproduktivität haben, wie das geringere Durchschnittsalter der Migrantinnen und Migranten, die schwierige Transferierbarkeit von im Ausland erworbenen Qualifikationen und Berufserfahrung oder fehlende Deutschsprachkenntnisse berücksichtigt werden.
8. Reformen des Einwanderungsrechts müssen durch eine umfassende Strategie zur Rekrutierung von Arbeitskräften im Ausland ergänzt werden. Die wichtigsten Eckpunkte einer solchen Strategie sind: (i) Eine grundlegende Reform und bessere Ausstattung der deutschen Auslandsvertretungen, so dass ein schneller Zugang zu Terminen, den notwendigen Zustimmungen und Informationen gewährleistet ist; (ii) die Zentralisierung und Verwaltungsvereinfachung bei der Qualifikationsfeststellung, sofern sie weiter notwendig ist; (iii) Der Ausbau von deutschen Sprachprogrammen und anderen Maßnahmen der Berufssprachförderung im Ausland; (iv) der Ausbau insbesondere berufs begleitender Sprachprogramme im Inland (s.o.); (v) der Ausbau der internationalen Arbeitsvermittlung; (vi) die Förderung des Familiennachzugs von Fachkräften.

Insgesamt kommt es bei einer Reform des Einwanderungsrechts weniger darauf an, ob die Arbeitsmigration über ein Punktesystem oder über Mindestkriterien gesteuert wird. Wesentlich sind die Kriterien, die zu Grunde gelegt werden.

6.5 Bewertung der Vorschläge der Bundesregierung

Die Vorschläge der Bundesregierung zu einer Reform des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes sind erst in den Grundzügen öffentlich bekannt. Zu unterscheiden sind folgende Komplexe:

1. Die Möglichkeiten der Fachkräfteeinwanderung sollen erweitert als erste Säule der gesteuerten Fachkräfteeinwanderung soll erweitert werden. Offen ist, ob an dem Grundsatz an der Anerkennung der Abschlüsse als gleichwertig festgehalten wird und wie sie künftig ausgestaltet werden soll. Zu den bisher bekannten Erweiterungen des Zugangs zählen:
 - Ein qualifikationsadäquater Arbeitsvertrag muss nicht mehr dem erworbenen Berufs- oder Hochschulabschluss entsprechen, sondern es kann auf demselben Qualifikationsniveau auch eine andere Tätigkeit ausgeübt werden.
 - Personen mit Berufsabschlüssen können auch dann einreisen und einer Beschäftigung nachgehen, bevor ihr Abschluss anerkannt wurde. Sie müssen aber die Anerkennung ihres Abschlusses nachholen.
 - Die Gehaltsgrenzen für die Blaue Karte EU sollen gesenkt werden, um der geringeren Seniorität jüngerer Fachkräfte aus dem Ausland Rechnung zu tragen.
 - Bei dem Nachzug von Angehörigen der Kernfamilie von Fachkräften soll auf die bisher geltenden Sprachauflagen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis verzichtet werden.

2. Daneben soll als zweite Säule eine „**Chancenkarte**“ eingeführt werden, die die Einreise von Personen ohne verbindliche Arbeitsplatzzusage zur Arbeitssuche erleichtern soll. Personen sollen dann einreisen können, wenn drei von vier Kriterien erfüllt werden:
 - Berufs- oder Hochschulabschluss;
 - Berufserfahrung von mindestens drei Jahren;
 - deutsche Sprachkenntnisse;
 - ein Alter von unter 35 Jahren.

Personen mit einem anerkannten Berufsabschluss sollen sofort einreisen können. Die Arbeitssuchenden müssen ihren Lebensunterhalt selbst bestreiten. Für die Chancenkarte wird ein jährliches Kontingent festgelegt. Unklar ist noch, ob die Chancenkarte zur unbeschränkten Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses in Deutschland oder ob sie nur zur Arbeitssuche berechtigt. Im letzteren Fall würden die Personen ähnlich wie bisher einem Beschäftigungsverbot unterliegen, bis sie einen qualifikationsadäquaten Arbeitsplatz in Deutschland gefunden haben und die Bundesagentur für Arbeit der Aufnahme einer Beschäftigung zugestimmt hat.

3. Es soll eine Stichtagsregelung für gut integrierte Geduldete eingeführt werden, die sich zum 1. Januar 2022 mindestens seit fünf Jahren in Deutschland aufgehalten haben („**Chancen-Aufenthaltsrecht**“). Das betraf zum 31.12.2021 rund 137.000 Personen in Deutschland. Diese Personen können zunächst eine einjährige Aufenthaltserlaubnis erhalten, die in einer längerfristige Aufenthaltserlaubnis umgewandelt werden kann, wenn sie ihren Lebensunterhalt überwiegend selbst bestreiten können, an der Identitätsfeststellung mitwirken, nicht straffällig geworden sind und sich zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung in Deutschland bekennen.
4. Ähnlich wie in der Vergangenheit werden durch diese Vorschläge die Möglichkeiten für den Zuzug von Fachkräften offensichtlich deutlich erweitert. Ein Teil der bisher bekannten Maßnahmen -- die Erweiterung der Definition der qualifikationsadäquaten Beschäftigung, die Senkung der Gehaltsschwellen für die Blaue Karte EU und die Erleichterung des Familiennachzugs von Fachkräften dürften die Anreize für die Migration nach Deutschland stärken, ohne Arbeitsmarktrisiken zu bewirken. Für sich genommen würden diese Maßnahmen aber mit großer Wahrscheinlichkeit noch keine größeren Wanderungswirkungen entfalten. Ob die Einwanderung in der ersten Säule erheblich gesteigert werden kann, wird davon abhängen, wie künftig das Anerkennung der beruflichen Abschlüsse geregelt werden wird. Die neu geplante Regelung des Zuzugs ohne Anerkennung, die dann aber in Deutschland nachgeholt werden muss, ist bereits im geltenden Recht, wenn auch unter komplizierten Bedingungen, verankert. Sie wird allerdings kaum genutzt. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass die Anreize für beide Seiten, die betroffenen Arbeitskräfte und die Unternehmen, gering sind, wenn die Ungewissheit über den Ausgang der Anerkennungsverfahren hoch ist. Weil die Migration wie auch die Einstellung von Arbeitskräften hohe monetäre und soziale Kosten aufwirft, gehen von einer solchen Regelung voraussichtlich keine starken Migrationsanreize aus.
5. Allerdings können die Regelungen in der ersten Säule erst beurteilt werden, wenn die Vorschläge im Detail vorliegen und die Veränderungen gegenüber dem geltenden Recht bekannt sind. Insbesondere die Neuregelung des Kernpunkts, der Anerkennung beruflicher Abschlüsse, ist nach dem gegenwärtigen Kenntnisstand offen.

Auch die neue Säule der „Chancenkarte“ für den Zuzug zur Arbeitssuche kann ohne nähere Kenntnis der Regelungen nur bedingt bewertet werden. Die Wirkungen hängen davon ab, ob die Bundesregierung damit einen zweiten Weg für die Einwanderung von Arbeitskräften ohne Arbeitsplatzzusage öffnen oder nur die Arbeitssuche neu regeln will. Im ersten Fall müsste sie den Personen ein längeres Aufenthaltsrecht einräumen und den Arbeitsmarkt für die Ausübung jeglicher Tätigkeiten öffnen. Dann hätte diese Säule ähnliche Wirkungen wie die angebotsorientierten Punktesysteme in den klassischen Einwanderungsländern bei ihrer Einführung und könnten durchaus stärkere Migrationsanreize bewirken. In diesem Fall würden allerdings in Deutschland zwei Steuerungssysteme der Einwanderung miteinander konkurrieren. Auch ist das Kriterium der Arbeitsplatzzusage von den meisten Ländern eingeführt worden, um die Beschäftigungsrisiken der Einwanderer zu reduzieren. Es würde sich darum eher anbieten, die Hürde der Anerkennung von Abschlüssen in der ersten Säule zu senken um die Migrationsanreize nach Deutschland zu stärken, als eine zweite Säule zu etablieren, deren Arbeitsmarktwirkungen unsicherer sind. Ein Vorteil der Regelung ist allerdings, dass ein Kontingent für sie festgelegt wird, so dass ihre Wirkungen mit überschaubaren Risiken erprobt werden können. Wenn die Regelung allerdings nur zur Arbeitssuche dient und die Beschäftigungsmöglichkeiten weitgehend untersagt bis ein qualifikationsadäquater Arbeitsplatz gefunden ist, wird sie völlig wirkungslos bleiben. Schon in der Vergangenheit wurden die Wege zur Arbeitssuche nicht genutzt, dies dürfte sich durch ein komplizierteres Verfahren mit zusätzlichen Auflagen kaum ändern.

Die Stichtagsregelung für einen Spurwechsel der Geduldeten („Chancen-Aufenthaltsrecht“) dürfte für die quantitativ überschaubare Gruppe der Geduldeten die Integrationschancen in den Arbeitsmarkt erhöhen und für beide Seiten, die Betroffenen, aber auch den deutschen Staat, positive Effekte nach sich ziehen. Es gibt bisher unseres Wissens keine empirische Evidenz für die Hypothese, dass von Stichtagsregelungen sogenannte Pull-Effekte für die Migration von Personen ohne legitime Schutzansprüche ausgehen. Dies ist auch eher unwahrscheinlich, weil Stichtagsregelungen eher kontingent und mit hohen Risiken für die Betroffenen behaftet sind, so dass sie bei Migrationsentscheidungen kaum rational antizipiert werden können und darum keine oder nur eine untergeordnete Rolle spielen dürften.

6.6 Fazit

Die Einwanderung von Arbeitskräften wird in Deutschland durch ein System von Mindestkriterien gesteuert, welches zwar mehrfach reformiert wurde, aber im Kern beibehalten wurde. Systeme, die die Einwanderung über Mindestkriterien steuern, wirken kumulativ und können leicht einen restriktiven Charakter haben, weil unterschiedliche Kriterien simultan erfüllt werden müssen. Auch wenn sich das schwer empirisch belegen lässt, so sprechen Plausibilitätsüberlegungen dafür, dass die Anerkennung beruflicher Abschlüsse als gleichwertig zu deutschen Abschlüssen in Verbindung mit den Qualifikationsauflagen des Einwanderungsrechts und den Besonderheiten des Bildungs- und Ausbildungssystems in Deutschland die zentrale Hürde darstellt. Dafür spricht auch, dass Zuzugswege, die auf diese Hürden verzichten, wie z.B. die Westbalkanregelung, in der Vergangenheit stark genutzt wurden. Die internationalen Erfahrungen zeigen, dass nur ein Teil der Einwanderungsländer auf Gleichwertigkeitsprüfungen besteht, während wichtige Einwanderungsländer, auch vor dem Hintergrund anderer Bildungs- und Ausbildungssysteme,

darauf verzichten. Dazu gehören die USA, Kanada und das Vereinigte Königreich. Andere Länder wiederum überprüfen nur allgemeine Qualifikationsniveaus, die in wenigen Tagen überprüft werden können. Die Zahlen der Anträge auf Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse steigen zwar, sie sind aber insgesamt noch auf niedrigem Niveau. Eine deutliche Steigerung der Erwerbsmigration nach Deutschland wird deshalb nur möglich sein, wenn auf diese Hürde ganz verzichtet wird oder zu einem allgemeineren Qualifikationsprüfungsverfahren übergegangen wird. Da die Anerkennung beruflicher Abschlüsse aber durchaus hohe Erträge im deutschen Arbeitsmarkt hat, sollte die Anerkennung von Abschlüssen weiter gefördert und erleichtert werden.

Für eine Reform des Einwanderungsrechts gibt es zahlreiche Optionen, die von der Einführung eines Punktesystems bis zur Weiterentwicklung des bestehenden Systems reichen. Entscheidend sind jedoch nicht die verschiedenen Steuerungslogiken dieser Systeme, sondern die Kriterien die zugrunde gelegt werden. Auch Punktesysteme können restriktiv wirken. Vor dem Hintergrund der Befunde ist unseres Erachtens eine verbindliche Arbeitsplatzzusage mit allgemeinen Qualifikationsauflagen, die etwa durch eine Mindestausbildungs- oder Studiendauer und Abschlüsse bei einer anerkannten Bildungseinrichtung nachgewiesen werden können, zielführend. Auf eine detaillierte Gleichwertigkeits- oder Vergleichbarkeitsprüfung der Abschlüsse könnte dann in nicht-reglementierten Berufen verzichtet werden, in reglementierten Berufen bleibt eine Gleichwertigkeitsprüfung auch künftig notwendig.

Eine zentrale Frage ist, ob die Einwanderung von qualifizierten und hochqualifizierten Arbeitskräften nicht auch durch eine Säule für die Einwanderung von Arbeitskräften ohne formelle Berufsabschlüsse erweitert werden soll. Die Befunde zur Arbeitsmarktentwicklung sprechen auf der einen Seite dafür, dass auch hier eine große Arbeitsnachfrage besteht, andererseits die Beschäftigungsrisiken überdurchschnittlich hoch sind. Anknüpfend an die Erfahrungen mit der Westbalkanregelung könnten die Beschäftigungs- und Leistungsbezugsrisiken aber, bei entsprechenden aufenthaltsrechtlichen Regelungen, begrenzt werden.

Die Reformvorschläge der Bundesregierung können gegenwärtig noch schwer bewertet werden, weil sie erst in Umrissen bekannt sind. Sie erhalten eine Reihe von Maßnahmen, die die Migrationsanreize stärken und zugleich die Integrationschancen zumindest nicht beeinträchtigen, wie etwa die Erweiterung der Definition der qualifikationsadäquaten Beschäftigung, die Senkung der Gehaltsgrenzen bei der Blauen Karte EU und die Erleichterung des Familiennachzugs von Fachkräften. Auch die Einführung einer Stichtagsregelung für Bleiberechte von gut integrierten Geduldeten kann positive wirtschaftliche Effekte nach sich ziehen. Größere Wirkungen wird die Reform jedoch voraussichtlich nur entfalten, wenn das System der Anerkennung beruflicher Abschlüsse grundlegend reformiert oder ersetzt wird. Falls die zweite Säule, die neue Chancenkarte, nur der Arbeitssuche dienen soll und ähnlich restriktive Beschäftigungsbedingungen wie die gegenwärtigen Regelungen vorsieht, dürfte sie auch keine größeren Wirkungen entfalten. Anders wäre es, wenn damit ein neuer, angebotsorientierter Zugangsweg eröffnet werden soll. Dies könnte durchaus quantitativ relevante Wirkungen entfalten. Allerdings bestehen bei einem Verzicht auf eine Arbeitsplatzzusage auch Arbeitsmarktrisiken. Es erscheint vor diesem Hintergrund sinnvoller, vor allem in der ersten Säule die Hürden für den Zuzug von Arbeitskräften mit Arbeitsplatzzusage zu senken.

7 Schlussfolgerungen

Die Einwanderung von Fachkräften und anderen Arbeitskräften kann den mit dem demografischen Wandel verbundenen Anstieg des modifizierten Altenquotienten zwar nicht aufhalten, aber deutlich abmildern. Daraus können sich bei einer erfolgreichen Arbeitsmarktintegration der Migrantinnen und Migranten positive gesamtwirtschaftliche Effekte und fiskalische Effekte für den Staat und die Sozialversicherungssysteme ergeben, die wiederum günstige Verteilungswirkungen nach sich ziehen können. Die vorliegenden empirischen Befunde zeigen, dass die Spannung im deutschen Arbeitsmarkt, gemessen an den offenen Stellen, im letzten Jahrzehnt kontinuierlich gestiegen ist. Auch die COVID-19-Pandemie hat diesen Trend nicht nachhaltig unterbrochen. Zugleich zeigt sich, dass die Arbeitsnachfrage auch im Bereich der Helfer- und Anlern Tätigkeiten hoch ist.

Schon in der Vergangenheit war die Einwanderung nach Deutschland mit einem durchschnittlichen Wanderungssaldo von 300.000 Personen pro Jahr im internationalen Vergleich hoch. Sie unterlag allerdings großen Schwankungen, die nicht nur durch die konjunkturelle Entwicklung, sondern auch durch politische und institutionelle Schocks ausgelöst wurden. Bereits jetzt geht die Einwanderung aus der EU stark zurück und wird künftig aller Voraussicht nach weiter sinken. Die gesteuerte Erwerbsmigration spielte in der Vergangenheit mit einem Zehntel der Zuzüge aus Drittstaaten und rund 5 Prozent der Zuzüge insgesamt nur eine untergeordnete Rolle. Dies ist aus zwei Gründen problematisch: Zum einen wird Deutschland künftig durch die sinkende Einwanderung aus der EU sehr viel stärker als in der Vergangenheit auf Einwanderung aus Drittstaaten angewiesen sein. Zweitens sind Personen, die über eine Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken nach Deutschland zuziehen, bei gleichem Bildungs- und Ausbildungsniveau sehr viel besser in den Arbeitsmarkt integriert, als Personen, die über andere Wege nach Deutschland zugezogen sind.

Im letzten Jahrzehnt ist die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von ausländischen Staatsangehörigen bereits um 2,8 Millionen Personen oder 150 Prozent gewachsen. Dies ist sowohl auf einen Anstieg der Zuzüge wie auch der Erwerbsbeteiligung und der Erwerbstätigenquoten zurückzuführen. Auch die Erwerbstätigenquoten der deutschen Bevölkerung sind gestiegen, so dass die Beschäftigung in Deutschland um insgesamt 6 Millionen Personen gewachsen ist. Mit dieser Entwicklung verändert sich auch die Beschäftigungsstruktur: Es zeichnet sich seit 2012 eine Tendenz zur Polarisierung der Beschäftigungsstruktur am unteren und oberen Ende des Anforderungsniveaus der Tätigkeiten ab. Vor allem die Nicht-Routine-Tätigkeiten nehmen zu, während Routine-Tätigkeiten anteilmäßig abnehmen. Die Migration trägt aufgrund überdurchschnittlicher Anteile von Personen mit akademischen Abschlüssen und ohne berufliche Abschlüsse unter der neu zugezogenen Bevölkerung zu dieser Polarisierungstendenz bei.

Die Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten wird nicht nur durch ihr Humankapital, Sprachkenntnisse und andere Fähigkeiten bestimmt, sondern hängt auch von den rechtlichen und institutionellen Zuzugswegen und aufenthaltsrechtlichen Regelungen ab. Die deskriptiven Befunde dieser Studien zeigen, dass Migrantengruppen, die die Zuzugswege der gesteuerten Erwerbsmigration genutzt haben, überdurchschnittliche Beschäftigungsquoten und

unterdurchschnittliche Arbeitslosigkeits- und Leistungsbezieherquoten im Vergleich zum Durchschnitt der Erwerbspersonen aufweisen. Dies gilt insbesondere für die Westbalkanregelung, die zwar keine Qualifikationsauflagen vorsieht, aber es durch restriktive aufenthaltsrechtliche Regelungen ermöglicht, den Aufenthaltsstatus in Deutschland im Falle der Erwerbslosigkeit zu entziehen. Mit der Steuerung der Erwerbsmigration nach Qualifikationskriterien steigt wenig überraschend das durchschnittliche Qualifikationsniveau der Migrantinnen und Migranten, die diese Regelungen genutzt haben. Allerdings verfügen auch mehr als zwei Drittel der Personen, die als Unionsbürger oder über die Westbalkanregelung nach Deutschland gekommen sind, über Berufs- oder Hochschulabschlüsse. Die Verdienste der Personen, die z.B. die Westbalkanregelung genutzt haben, entsprechen den Verdiensten von Berufsanfängern in Deutschland und steigen analog zu Deutschen mit zunehmender Dauer der Beschäftigung.

Diese Befunde sprechen dafür, die gesteuerte Erwerbsmigration aus Drittstaaten zu erweitern, um dem demografisch bedingten Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials von Inländern in Deutschland entgegenzuwirken und die Chancen zur Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten zu verbessern. Dafür ist vor dem Hintergrund der Zahlen zur Erwerbsmigration mit hoher Wahrscheinlichkeit eine weitere Reform des Systems der Steuerung der Erwerbsmigration notwendig. In Deutschland wird die Migration durch ein System der Mindestkriterien oder -auflagen gesteuert, in dem verschiedene Kriterien simultan erfüllt werden müssen. Solche Systeme können zwar restriktiver als Punktesysteme wirken, bei der Auswahl der geeigneten Kriterien können sich aber ähnliche Wirkungen ergeben. Insofern könnte Deutschland das bestehende System der Steuerung der Erwerbsmigration weiter entwickeln, ohne einen Systemwechsel zu vollziehen, der mit der etablierten Rechtstradition brechen und möglicherweise zu Friktionen führen würde. Der Wechsel zur Steuerung nach einem Punktesystem wäre jedoch durchaus möglich.

Stärker als auf das System der Steuerung kommt es auf die Auswahl der Kriterien an. Die zentrale Hürde in dem deutschen System dürfte wahrscheinlich die Anforderung sein, dass berufliche Qualifikationen als gleichwertig zu einem Referenzberuf in Deutschland anerkannt sein müssen. Dies ist in vielen Fällen eine unüberwindbare Hürde, auch vor dem Hintergrund, dass sich die Bildungs- und Ausbildungssysteme in vielen Ländern stark von dem deutschen System unterscheiden. International werden sehr unterschiedliche Verfahren der Anerkennung beruflicher Abschlüsse angewendet: Manche Länder, darunter die USA, Kanada und das Vereinigte Königreich, verzichten ganz auf eine Gleichwertigkeitsprüfung, andere stellen allgemeine Qualifikationsstandards fest und wieder andere prüfen wie in Deutschland die Gleichwertigkeit der Abschlüsse in Hinblick auf Referenzberufe. Das Beibehalten des gegenwärtigen Systems erscheint, auch vor dem Hintergrund der zwar steigenden, aber immer noch sehr geringen Zahl von Anerkennungsverfahren aus dem Ausland, als nicht realistisch, wenn die Migration zu Erwerbszwecken deutlich gesteigert werden soll. Es bietet sich deshalb bei den nicht reglementierten Berufen an, verschiedene Optionen des Ersatzes der Gleichwertigkeitsprüfung in Erwägung zu ziehen: die Feststellung von allgemeinen Qualifikationsstandards, die Festlegung von qualifikations- und altersadäquaten Einkommensschwelen oder die Kombination von solchen Wegen. Zugleich sollte die

Anerkennung beruflicher Abschlüsse im Inland, aufgrund ihrer Erträge im Arbeitsmarkt, erleichtert und gefördert werden.

Eine der schwierigsten Fragen für die Steuerung der Erwerbsmigration ist die Regelung des Zuzugs von Arbeitskräften ohne formelle Berufsabschlüsse. Wie die empirischen Befunde in dieser Studie zeigen, besteht auch in diesen Tätigkeitsfeldern des Arbeitsmarktes eine hohe Nachfrage. Allerdings sind die Beschäftigungsrisiken von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung außergewöhnlich hoch. Die Erfahrungen mit der Westbalkan-Regelung haben jedoch gezeigt, dass durch entsprechende aufenthaltsrechtliche Regelungen sich die Arbeitslosigkeits- und Leistungsbezugsrisiken weitgehend begrenzen lassen. Insofern wäre eine Erweiterung dieser Regelung eine Option, auch in diesem Arbeitsmarktsegment eine begrenzte Einwanderung zu ermöglichen.

Die rechtliche und institutionelle Steuerung der Einwanderung muss in eine breiter angelegte Strategie zur Rekrutierung und Integration von Arbeitskräften aus dem Ausland eingebunden werden, wenn sie erfolgreich sein will. Dazu gehört der Abbau von Hürden etwa bei der Terminvergabe in den Auslandsvertretungen, die Sprachförderung im Aus- und Inland, die institutionelle Reorganisation der Anerkennungsprüfungen, sofern sie erforderlich bleiben, die Erleichterung des Familiennachzugs und Maßnahmen zur Erleichterung der sozialen Integration und Teilhabe.

Literatur

- Acemoglu, Daron, and David Autor (2011): Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings. In Handbook of Labor Economics, Vol. 4, Part B, edited by Orley Ashenfelter and David Card, 1043-1171.
- Alesina, Roberto; Murard, Elie; Rapoport, Hillel (2019): Birthplace Diversity and Economic Prosperity. *Journal of Economic Growth*, 21, 101-138.
- Autor, David H. (2013): The "task approach" to labor markets: an overview. *Journal for Labor Market Research*, 46, 185-199.
- Autor, David H.; Dorn, David (2013): The Growth of Low-Skill Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market. *American Economic Review*, 103(5), 1553-1597.
- Bertoli, Simone; Brücker, Herbert; Jesús Fernández-Huertas Moraga (2016): The European crisis and migration to Germany. *Regional Science and Urban Economics*, 60(3), 61-72.
- Boeri, Tito; Brücker, Herbert; Docquier, Frédéric; Rapoport, Hillel (eds.) (2012): Brain Drain and Brain Gain. *The Global Competition to Attract High Skilled Migrants*, Oxford: Oxford University Press.
- Bogdanov, Latchezar; Hristova, Assenka; Yotov, Krasen; Bruno, Elisa; Valcke, Anthony; Barber, Tristan (2014): Fiscal impact of EU migrants in Austria, Germany, the Netherlands and the United Kingdom. Brüssel: European Citizen Action Service.
- Bonin, Holger (2014): Der Beitrag von Ausländern und künftiger Zuwanderung zum deutschen Staatshaushalt. Bertelsmann-Stiftung: Gütersloh.
- Bonin, Holger; Raffelhüschen, Bernd; Walliser, Jan (2000): Can Immigration Alleviate the Demographic Burden? *Finanzarchiv*, 57, 1-21.
- Borjas, George J. (2014): *Immigration Economics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Böse, Carolin; Schmitz, Nadja (2022): Wie lange dauert die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen? Erste Analysen zur Verfahrensdauer anhand der amtlichen Statistik: Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitorings. Version 1.0 Bonn. Online: https://res.bibb.de/vet-repository_780599.
- Bratsberg, Bernt; Ragan, James F. Jr. (2002): The impact of host-country schooling on earnings: A study of male immigrants in the United States. *Journal of Human Resources*, 37(1), 63-105.
- Brücker, Herbert (2015): Optionen für die Neuregelung der Einwanderung. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Aktuelle Berichte 3/2015.
- Brücker, Herbert, Glitz, Albrecht, Lerche Adrian, Romiti, Agnese (2020b): Occupational Recognition and Immigrant Labor Market Outcomes. *Journal of Labor Economics*, 39(2), 497-525.
- Brücker, Herbert; Bertoli, Simone; Facchini, Giovanni; Mayda, Anna Maria; Peri, Giovanni (2012): Understanding Highly Skilled Migration in Developed Countries. The Upcoming Battle for Brains, in: Boeri, Tito; Brücker, Herbert; Docquier, Frédéric; Rapoport, Hillel (eds.) (2012): Brain Drain and Brain Gain. *The Global Competition to Attract High Skilled Migrants*, Oxford: Oxford University Press.

- Brücker, Herbert; Falkenhain, Mariella; Fendel, Tanja; Promberger, Markus; Raab Miriam (2020a): Erwerbsmigration über die Westbalkanregelung: Hohe Nachfrage und gute Arbeitsmarktintegration. IAB-Kurzbericht 16/2020.
- Brücker, Herbert; Gundacker, Lidwina; Hauptmann, Andreas; Jaschke, Philipp (2021): Arbeitsmarktwirkungen der COVID-19-Pandemie: Stabile Beschäftigung, aber steigende Arbeitslosigkeit von Migrantinnen und Migranten. IAB-Kurzbericht 09/2021.
- Brücker, Herbert; Hauptmann, Andreas; Jahn, Elke; Upward, Richard (2014): Migration and Imperfect Labor Markets. Theory and Cross-Country Evidence from Denmark, Germany and the UK. *European Economic Review*, 66(2), 205-225.
- Brücker, Herbert; Hauptmann, Andreas; Keita, Sekou; Vallizadeh, Ehsan (2022): Zuwanderungsmonitor. Verschiedene Ausgaben. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Aktuelle Daten und Indikatoren, <https://iab.de/daten/zuwanderungsmonitor/>.
- Brücker, Herbert; Jahn, Elke (2011): Migration and Wage-Setting: Assessing the Labor Market Effects of Migration. *Scandinavian Journal of Economics*, 113(2), 286-317.
- Brücker, Herbert; Jaschke, Philipp; Keita, Sekou; Konle-Seidl, Regina (2019): IAB Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes sowie zu den Anträgen der Fraktionen von FDP, BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE. IAB-Stellungnahme 6/2019.
- Brücker, Herbert; Schröder, Philipp J.H. (2012): International Migration With Heterogeneous Agents. Theory and Evidence for Germany 1967 - 2009. *World Economy*, 35(2), 152-182.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2022): Das Bundesamt in Zahlen: Asyl, Migration und Integration. Berichtsjahre 2010 bis 2020. <https://www.bamf.de/DE/Themen/Statistik/Asylzahlen/BundesamtInZahlen/bundesamtinzahlen-node.html>, abgerufen am 26.07.2022.
- Capuano, Stella; Migali, Silvia (2017): The migration of professionals within the EU: Any barriers left?. *Review of International Economics*, 25(4), 760-773.
- Chaloff, Jonathan; Lemaitre, Georges (2009): Managing Highly Skilled Labour Migration: A Comparative Analysis of Migration Policies and Challenges in OECD Countries. OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 79.
- Damelang, Andreas; Ebensperger, Sabine; Stumpf, Felix (2020): Foreign credential recognition and immigrants' chances of being hired for skilled jobs-evidence from a survey experiment among employers. *Social Forces*, 99(2), 648-671.
- Dauth, Wolfgang; Eppelsheimer, Johann (2020): Preparing the sample of integrated labour market biographies (SIAB) for scientific analysis. *Journal for labour market research*, 54(1), 1-10.
- Dengler, Katharina; Matthes, Britta (2014): Folgen der Digitalisierung für die Arbeitswelt: Substituierbarkeitspotenziale von Berufen in Deutschland. IAB-Forschungsbericht 11/2015.
- Dengler, Katharina; Matthes, Britta; Paulus, Wiebke (2014): Berufliche Tasks auf dem deutschen Arbeitsmarkt: Eine alternative Messung auf Basis einer Expertendatenbank. FDZ-Methodenreport, 12/2014 (de).

- Docquier, Frédéric; Rapoport, Hillel (2012a): Globalization, Brain Drain, and Development. *Journal of Economic Literature*, 50(3), 681-730.
- Docquier, Frédéric; Rapoport, Hillel (2012b): Brain Drain. In: Boeri, Tito; Brücker, Herbert; Docquier, Frédéric; Rapoport, Hillel (eds.) (2012): *Brain Drain and Brain Gain. The Global Competition to Attract High Skilled Migrants*, Oxford: Oxford University Press.
- Docquier, Frédéric; Özden, Caglar; Peri, Giovanni (2014): The Labour Market Effects of Immigration and Emigration in OECD countries. *Economic Journal*, 124 (579), 1106-1145.
- Dustmann, Christian; Frattini, Tommaso (2014): The fiscal effects of migration to the UK. *The Economic Journal*, 124, F593-F643.
- Dustmann, Christian; Frattini, Tommaso; Halls, Caroline (2010): Assessing the Fiscal Costs and Benefits of A8 Migration to the UK. *Fiscal Studies*, 31(1), 1-41.
- Dustmann, Christian; Schönberg, Uta; Stuhler, Jahn (2016): The Impact of Immigration. Why Do Studies Reach Such Different Results? *Journal of Economic Perspectives*, 30(4), 31-56.
- Dustmann, Christian; Schönberg, Uta; Stuhler, Jahn (2017): Labour Supply Shocks, Native Wages, and the Adjustment of Local Employment. *Quarterly Journal of Economics*, 2017, 132(1), 435-483.
- Eberhardt, Christine; Annen, Silvia (2014): What is worth a qualification? Approaches towards the Recognition of Vocational Qualifications and Competences acquired abroad. *International Journal for Cross-Disciplinary Subjects in Education*, 4(2), 1991-1999.
- Falkenhain, Mariella; Raab, Miriam (2020): Die Westbalkanregelung bleibt auch in der Corona-Krise für viele Betriebe wichtig. In: IAB-Forum, 25.11.2020.
- Fitzenberger, Bern; Osikominu, Aderonke; Völter, Robert (2010): Imputation Rules to Improve the Education Variable in the IAB Employment Subsample. ZEW Discussion Paper 5-10
- Frey, Carl Benedict; Michael A. Osborne (2013): *The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation?* Oxford Martin School, Oxford University.
- Friedberg, Rahel; Hunt, Jennifer (1995): The Impact of Immigrants on Host Country Wages, Employment and Growth. *Journal of Economic Perspectives*, 9, 23-44.
- Fuchs, Johann; Kubis, Alexander; Schneider, Lutz (2019): *Zuwanderung und Digitalisierung: Wie viel Migration aus Drittstaaten benötigt der deutsche Arbeitsmarkt künftig?* Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Fuchs, Johann; Söhnlein, Doris; Weber, Brigitte (2021): Projektion des Erwerbspersonenpotenzials bis 2060: Demografische Entwicklung lässt das Arbeitskräfteangebot stark schrumpfen. IAB-Kurzbericht, 25/2021.
- Government Offices Sweden (2016): Fast track - a quicker introduction of newly arrived immigrants. <https://www.government.se/articles/2015/12/fast-track---a-quicker-introduction-of-newly-arrived-immigrants/>
- Graf, Johannes (2022): *Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration: Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige. Jahresbericht 2021. Berichtsreihen zu Migration und Integration, Reihe 1, Nürnberg: Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge.*

- Hardoy, Inés; Schøne, Pål (2014): Returns to pre-immigration education for non-western immigrants: why so low?. *Education Economics*, 22(1), 48-72.
- IAB (2020): Aktuelle Daten und Indikatoren - Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten 1975-2019. http://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/Qualo_2020.xlsx, abgerufen am 05.08.2022.
- IAB-Stellenerhebung (2022): Aktuelle Ergebnisse - Indikatoren. <https://www.iab.de/stellenerhebung/download>, abgerufen am 27.07.2022.
- Kanas, Agnieszka; Van Tubergen, Frank (2009): The impact of origin and host country schooling on the economic performance of immigrants. *Social Forces*, 88(2), 893-915.
- Konle-Seidl, Regina (2017): Public employment services (PES) initiatives around skills, competencies and qualifications of refugees and asylum seekers. Thematic Paper. Brüssel.
- Liebig, Thomas; Mo, Jeffrey (2013): The Fiscal Impact of Immigration in OECD Countries. OECD International Migration Outlook. OECD: Paris.
- Lodigiani, Rosangela; Sarli, Annavittoria (2017): Migrants' Competence Recognition Systems: Controversial Links Between Social Inclusion Aims and Unexpected Discrimination Effects. *European Journal for Research on the Education and Learning of Adults*, 8, 127-44.
- Longhi, Simonetta; Nijkamp, Peter; Poot, Jacques (2005): A Meta-Analytic Assessment of the Effect of Immigration on Wages. *Journal of Economic Surveys*, 19(3), 451-477.
- Longhi, Simonetta; Nijkamp, Peter; Poot, Jacques (2006): The Impact of Immigration on the Employment of Natives in Regional Labor Markets: A Meta-Analysis. IZA Discussion Paper 2044.
- Longhi, Simonetta; Nijkamp, Peter; Poot, Jacques (2008): Meta-Analysis of Empirical Evidence on the Labor Market Impacts of Immigration. IZA Discussion Paper 3418.
- McHale, John; Rogers, Keith (2009): Selecting Economic Immigrants: A Statistical Approach. WP 0145, National University of Ireland.
- Nyman, Pär; Ahlskog, Rafael (2018): Fiscal-effects of Intra-EEA Migration. Deliverable 4.1, REMINDER Project.
- OECD (2017a): Making Integration Work: Assessment and Recognition of Foreign Qualifications, Making Integration Work, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017b): Erfolgreiche Integration - Evaluierung und Anerkennung ausländischer Qualifikationen, OECD Publishing, Paris.
- Österman Marcus; Palme, Joakim; Ruhs, Martin (2019): National Institutions and the Fiscal Effects of EU Migrants. REMINDER Project Working Paper, Uppsala Universitet.
- Ottaviano, Gianmarco; Peri, Giovanni (2006): The Economic Value of Cultural Diversity. Evidence from US Cities. *Journal of Economic Geography*, 6, 9-44.
- Ottaviano, Gianmarco; Peri, Giovanni (2011): Rethinking the Effect of Immigration on Wages. *Journal of the European Economic Association*. 10(1), 152-197.
- Platt, Lucinda; Polavieja, Javier; Radl, Jonas (2022). Which integration policies work? The heterogeneous impact of national institutions on immigrants' labor market attainment in Europe. *International Migration Review*, 56(2), 344-375.

- Schuster, Anke; Desiderio, Maria Vincenza; Urso, Giuliana (eds.) (2013): Recognition of Qualifications and Competences of Migrants, IOM Brüssel.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2022): Anforderungsniveau eines Berufes. <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Grundlagen/Methodik-Qualitaet/Methodische-Hinweise/uebergreifend-MethHinweise/Anforderungsniveau-Berufe.html>, abgerufen am 13.09.2022.
- Statistisches Bundesamt (2022a): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit - Wanderungen. Fachserie 1, Reihe 1.2, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2022b): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit - Ergebnisse des Mikrozensus 2021, Wiesbaden.
- Storesletten, Kjetil (2000): Sustaining Fiscal Policies through Immigration. *Journal of Political Economy*, 23, 472-485.
- Südekum, Jens; Wolff, Katja; Blien, Uwe (2014): Cultural Diversity and Local Labor Markets. *Regional Studies*, 48(1), 173-191.
- Tibajev, Andrey; Hellgren, Carina (2019): The effects of recognition of foreign education for newly arrived immigrants. *European Sociological Review*, 35(4), 506-521.

Anhang

Tabelle A.1: Anzahl der Personen aus den IEB, die für die Analyse 2020 berücksichtigt wurden

Personen die in 2016 und mit 21+ Jahren erstmals beobachtet wurden	Westbalkanregelung ¹	24.076
	Hochqualifizierte (WB)	683
	Engpassberufe (WB)	1.454
	Asyl (WB)	1.713
	EU-8, EU-2 & Kroatien ²	5.168
	Hocheinkommensländer ³	121
	Sonstige Drittstaaten ⁴	2.607
	Ausländer insgesamt	43.810
	Deutsche	3.150
	Erwerbspersonen insgesamt	46.960
Gesamte 2%-Stichprobe der IEB	Ausländer insgesamt	141.510
	Deutsche	624.572
	Erwerbspersonen insgesamt	766.082

¹ Die hohe Zahl der Beobachtungen der Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, erklärt sich daraus, dass diese Personengruppe aus der Grundgesamtheit der Statistik und nicht der 2%-Stichprobe gezogen wurde.

² EU-8: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn; EU-2: Bulgarien, Rumänien

³ Australien, Israel, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea und den USA

⁴ Andere Drittstaatsangehörige ohne die Hauptasylherkunftsländer Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Eritrea, Somalia, Nigeria und Pakistan.

Quelle: Westbalkanstaaten: IEB und ZuwG 2016-2020, alle anderen Gruppen: Zweiprozentstichprobe der IEB 2016-2020.

Tabelle A.2: Anteil der Personen, die zum 30. Juni 2019 bzw. 2020 den Betrieb von 2016/17 gewechselt hatten

in Prozent

		Anteil Betriebswechsler 2019	Anteil Betriebswechsler 2020
Personen die in 2016/17 und mit 21+ Jahren erstmals beobachtet wurden	Westbalkanregelung	35,7	48,9
	Hochqualifizierte (WB)	41,0	56,7
	Engpassberufe (WB)	45,5	57,0
	Asyl (WB)	48,9	58,5
	EU8, EU-2 & Kroatien ¹	47,7	55,9
	Hocheinkommensländer ²	30,6	36,4
	Sonstige Drittstaaten ³	44,9	57,2
	Ausländer insgesamt	38,0	50,4
	Deutsche	47,6	59,9
	Erwerbspersonen insgesamt	38,8	51,2
Gesamte 2%-Stichprobe der IEB	Ausländer insgesamt	37,9	50,4
	Deutsche	39,3	54,2
	Erwerbspersonen insgesamt	38,4	51,7

¹ EU8: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn; EU2: Bulgarien, Rumänien.

² Australien, Israel, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea und den USA.

³ Andere Drittstaatsangehörige ohne die Hauptasylherkunftsländer Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Eritrea, Somalia, Nigeria und Pakistan, ohne Westbalkanländer, und ohne Hocheinkommensländer.

Quellen: Westbalkanstaaten: IEB und ZuwG 2016-2020, alle anderen Gruppen: Zweiprozentstichprobe der IEB 2016-2020.

Tabelle A.3: Anteil der Personen, die zum 30. Juni 2017 Leistungen nach dem SGBIII oder SGBII bezogen haben bzw. die arbeitslos gemeldet waren

in Prozent

		Leistungsbezieher (SGB II- oder SGB III)	SGB III & SGB II	SGB III	SGB II	Arbeitslos gemeldet
Personen die in 2016/17 und mit 21+ Jahren erstmal beobachtet wurden	Westbalkanregelung	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1
	Hochqualifizierte (WB)	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1
	Engpassberufe (WB)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	EU8, EU-2 & Kroatien ¹	4,9	0,0	0,2	4,6	4,7
	Hocheinkommensländer ²	2,0	0,0	0,7	1,4	2,0
	Sonstige Drittstaaten ³	10,2	0,0	0,1	10,1	9,9
	Ausländer insgesamt	11,7	0,0	0,1	11,6	11,4
	Deutsche	5,6	0,1	0,3	5,2	5,5
	Erwerbspersonen insgesamt	11,3	0,0	0,1	11,2	11,1
Gesamte 2%- Stichprobe der IEB	Ausländer insgesamt	16,7	0,3	1,2	15,3	16,4
	Deutsche	7,4	0,2	1,3	5,9	7,3
	Erwerbspersonen insgesamt	9,0	0,2	1,3	7,5	8,9

¹ EU8: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn; EU2: Bulgarien, Rumänien.

² Australien, Israel, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea und den USA.

³ Andere Drittstaatsangehörige ohne die Hauptasylherkunftsländer Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Eritrea, Somalia, Nigeria und Pakistan.

Quellen: Westbalkanstaaten: IEB und ZuwG 2016-2020, alle anderen Gruppen: Zweiprozentstichprobe der IEB 2016-2020.

Tabelle A.4: Anteil der Personen, die zum 30. Juni 2019 Leistungen nach dem SGBIII oder SGBII bezogen haben bzw. die arbeitslos gemeldet waren

in Prozent

		Leistungsbezieher (SGB II- oder SGB III)	SGB III & SGB II	SGB III	SGB II	Arbeitslos gemeldet
Personen die in 2016 und mit 21+ Jahren erstmals beobachtet wurden	Westbalkanregelung	0,9	0,0	0,6	0,3	0,9
	Hochqualifizierte (WB)	1,6	0,0	1,3	0,3	1,6
	Engpassberufe (WB)	0,4	0,0	0,4	0,0	0,4
	EU8, EU-2 & Kroatien ¹	8,1	0,6	1,7	5,8	8,0
	Hocheinkommensländer ²	4,9	0,0	2,4	2,4	4,9
	Sonstige Drittstaaten ³	17,4	0,0	1,0	16,4	16,8
	Ausländer insgesamt	9,6	0,1	0,8	8,7	9,4
	Deutsche	9,8	0,1	1,5	8,2	9,8
	Erwerbspersonen insgesamt	9,6	0,1	0,8	8,6	9,4
Gesamte 2%- Stichprobe der IEB	Ausländer insgesamt	15,6	0,3	1,5	13,8	15,3
	Deutsche	6,7	0,2	1,5	5,0	6,6
	Erwerbspersonen insgesamt	8,3	0,2	1,5	6,7	8,2

¹ EU8: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn; EU2: Bulgarien, Rumänien.

² Australien, Israel, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea und den USA.

³ Andere Drittstaatsangehörige ohne die Hauptasylherkunftsländer Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Eritrea, Somalia, Nigeria und Pakistan.

Quellen: Westbalkanstaaten: IEB und ZuwG 2016-2020, alle anderen Gruppen: Zweiprozentstichprobe der IEB 2016-2020.

Tabelle A.5: Beschäftigungsstruktur nach Anforderungsniveau der Tätigkeiten, 2016/17
in Prozent

		Helferniveau	Fachkraftniveau	Spezialisten-/ Expertenniveau
Personen die in 2016/17 und mit 21+ Jahren erstmalig beobachtet wurden	Westbalkanregelung	41	55	4
	Hochqualifizierte (WB)	1	9	90
	Engpassberufe (WB)	44	51	5
	Asyl (WB)	69	30	1
	EU8, EU-2 & Kroatien ¹	53	42	5
	Hocheinkommensländer ²	14	28	58
	Sonstige Drittstaaten ³	37	29	34
	Ausländer insgesamt	44	48	8
	Deutsche	29	38	33
	Erwerbspersonen insgesamt	43	48	9
Gesamte 2%- Stichprobe der IEB	Ausländer insgesamt	40	48	12
	Deutsche	15	58	27
	Erwerbspersonen insgesamt	19	57	25

¹ EU8: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn; EU2: Bulgarien, Rumänien

² Australien, Israel, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea und den USA

³ Andere Drittstaatsangehörige ohne die Hauptasylherkunftsländer Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Eritrea, Somalia, Nigeria und Pakistan.

Quelle: Westbalkanstaaten: IEB und ZuwG 2016-2020, alle anderen Gruppen: Zweiprozentstichprobe der IEB 2016-2020.

Tabelle A.6: Anteile der Tätigkeiten, bei denen das Anforderungsniveau der Tätigkeit das berufliche Qualifikationsniveau der Beschäftigten übersteigt, unterschreitet oder passgenau ist, 2016/17

in Prozent

		Beschäftigte haben höhere Qualifikation als Tätigkeitsanforderung	Beschäftigten sind passgenau	Beschäftigte haben niedrigere Qualifikation als Tätigkeitsanforderung
Personen die in 2016/17 und mit 21+ Jahren erstmal beobachtet wurden	Westbalkanregelung	31	51	17
	Hochqualifizierte (WB)	8	89	3
	Engpassberufe (WB)	47	51	3
	Asyl (WB)	27	56	17
	EU8, EU-2 & Kroatien ¹	39	50	11
	Hocheinkommensländer ²	31	63	6
	Sonstige Drittstaaten ³	31	60	9
	Ausländer insgesamt	32	53	14
	Deutsche	31	57	12
	Erwerbspersonen insgesamt	32	54	14
Gesamte 2%- Stichprobe der IEB	Ausländer insgesamt	29	58	14
	Deutsche	19	75	6
	Erwerbspersonen insgesamt	20	73	7

¹ EU8: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn; EU2: Bulgarien, Rumänien

² Australien, Israel, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea und den USA

³ Andere Drittstaatsangehörige ohne die Hauptasylherkunftsländer Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Eritrea, Somalia, Nigeria und Pakistan.

Quelle: Westbalkanstaaten: IEB und ZuWG 2016-2020, alle anderen Gruppen: Zweiprozentstichprobe der IEB 2016-2020.

Tabelle A.7: Mittlere Bruttostundendienste in 2016/17

in Euro

	pro Tag	Monats- entgelt	pro Stunde	
Alle Personen die in 2016/17 und mit 21+ Jahren erstmals beobachtet wurden	Westbalkanregelung	68	2070	12
	Hochqualifizierte (WB)	123	3744	22
	Engpassberufe (WB)	73	2222	13
	Asyl (WB)	59	1796	11
	EU8, EU-2 & Kroatien ¹	61	1857	11
	Hocheinkommensländer ²	123	3744	22
	Sonstige Drittstaaten ³	98	2983	18
	Ausländer insgesamt	68	2070	12
	Deutsche	73	2222	13
	Erwerbspersonen insgesamt	68	2070	12
Gesamte 2%-Stichprobe der IEB	Ausländer insgesamt	76	2313	14
	Deutsche	107	3257	19
	Erwerbspersonen insgesamt	102	3105	18

¹ EU8: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn; EU2: Bulgarien, Rumänien

² Australien, Israel, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea und den USA

³ Andere Drittstaatsangehörige ohne die Hauptasylherkunftsländer Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Eritrea, Somalia, Nigeria und Pakistan.

Quellen: Westbalkanstaaten: IEB und ZuwG 2016-2020, alle anderen Gruppen: Zweiprozentstichprobe der IEB 2016-2020.

Tabelle A.8: Mittlere Bruttostundendienste in 2019

in Euro

		pro Tag	Monatsentgelt	pro Stunde
Alle Personen die in 2016/17 und mit 21+ Jahren erstmals beobachtet wurden	Westbalkanregelung	80	2435	14
	Hochqualifizierte (WB)	159	4840	29
	Engpassberufe (WB)	103	3135	18
	Asyl (WB)	71	2161	13
	EU8, EU-2 & Kroatien ¹	72	2192	13
	Hocheinkommensländer ²	144	4383	26
	Sonstige Drittstaaten ³	102	3105	18
	Ausländer insgesamt	81	2466	15
	Deutsche	94	2861	17
	Erwerbspersonen insgesamt	81	2466	15
Gesamte 2%-Stichprobe der IEB	Ausländer insgesamt	85	2587	15
	Deutsche	115	3501	21
	Erwerbspersonen insgesamt	109	3318	20

¹ EU8: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn; EU2: Bulgarien, Rumänien

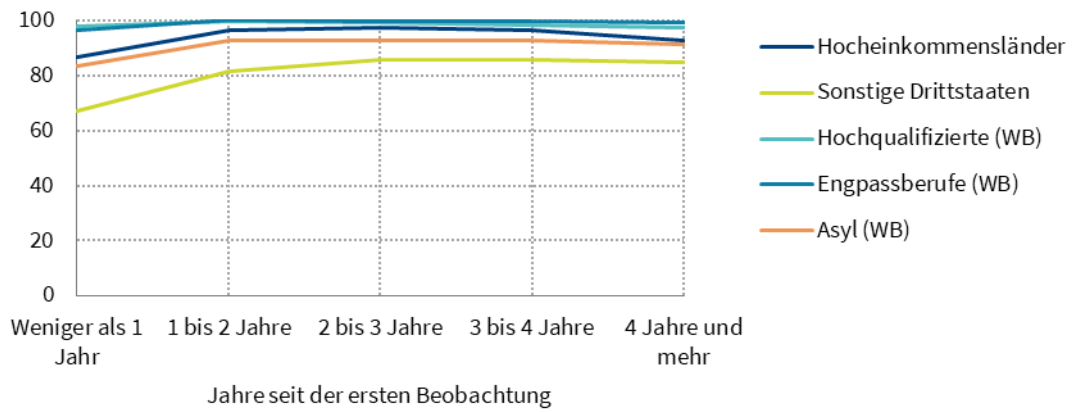
² Australien, Israel, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea und den USA

³ Andere Drittstaatsangehörige ohne die Hauptasylherkunftsländer Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Eritrea, Somalia, Nigeria und Pakistan.

Quellen: Westbalkanstaaten: IEB und ZuwG 2016-2020, alle anderen Gruppen: Zweiprozentstichprobe der IEB 2016-2020.

Abbildung A.1: Entwicklung der Beschäftigungswahrscheinlichkeit in Jahren seit dem Zuzug

Anteile in Prozent

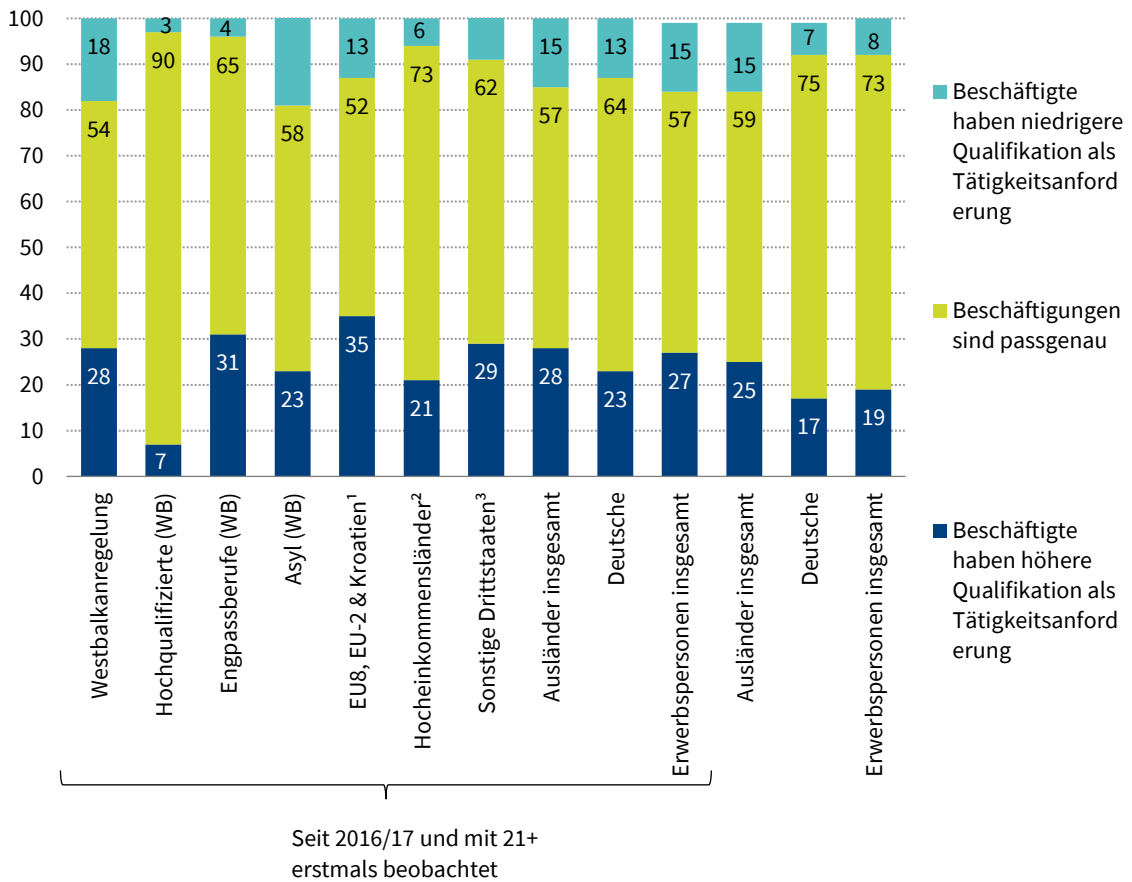


Anmerkung: Hocheinkommensländer: Australien, Israel, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea und den USA. Sonstige Drittstaaten: Andere Drittstaatsangehörige ohne die Hauptasylherkunftsländer Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Eritrea, Somalia, Nigeria und Pakistan, ohne Westbalkanländer, und ohne Hocheinkommensländer. WB: Herkunft Westbalkanstaaten.

Quelle: Westbalkanstaaten: IEB und ZuWG 2016-2020, alle anderen Gruppen: Zweiprozentstichprobe der IEB 2016-2020. Nur Personen die 2016/2017 erstmals in den IEB beobachtet wurden.

Abbildung A.2: Anteile der Tätigkeiten, bei denen das Anforderungsniveau der Tätigkeit das berufliche Qualifikationsniveau der Beschäftigten übersteigt, unterschreitet oder passgenau ist, 2019

in Prozent



¹ EU-8: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn; EU-2: Bulgarien, Rumänien.

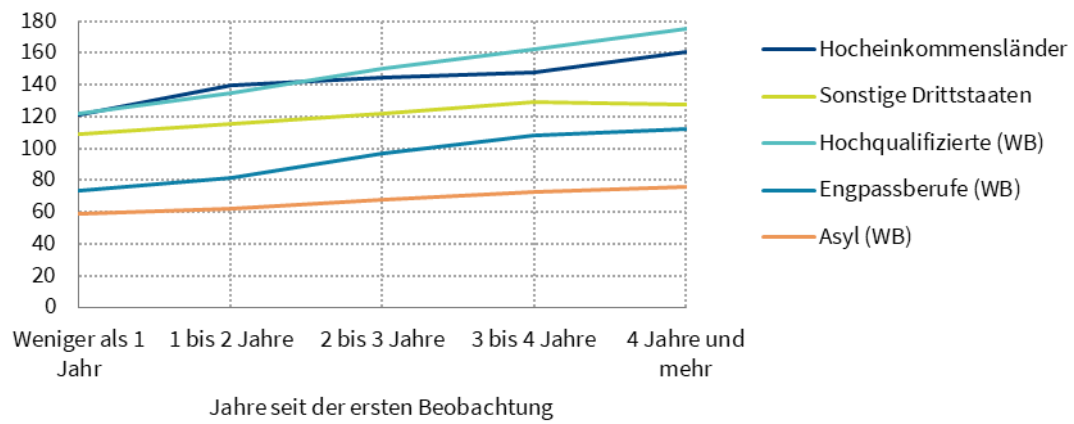
² Australien, Israel, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea und den USA.

³ Andere Drittstaatsangehörige ohne die Hauptasylherkunftsländer Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Eritrea, Somalia, Nigeria und Pakistan, ohne Westbalkanländer, und ohne Hocheinkommensländer.

Quellen: Westbalkanstaaten: IEB und ZuwG 2016-2020, alle anderen Gruppen: Zweiprozentstichprobe der IEB 2016-2020.

Abbildung A.3: Tagesentgelt nach Jahren seit der ersten Beobachtung in den IEB

in Euro

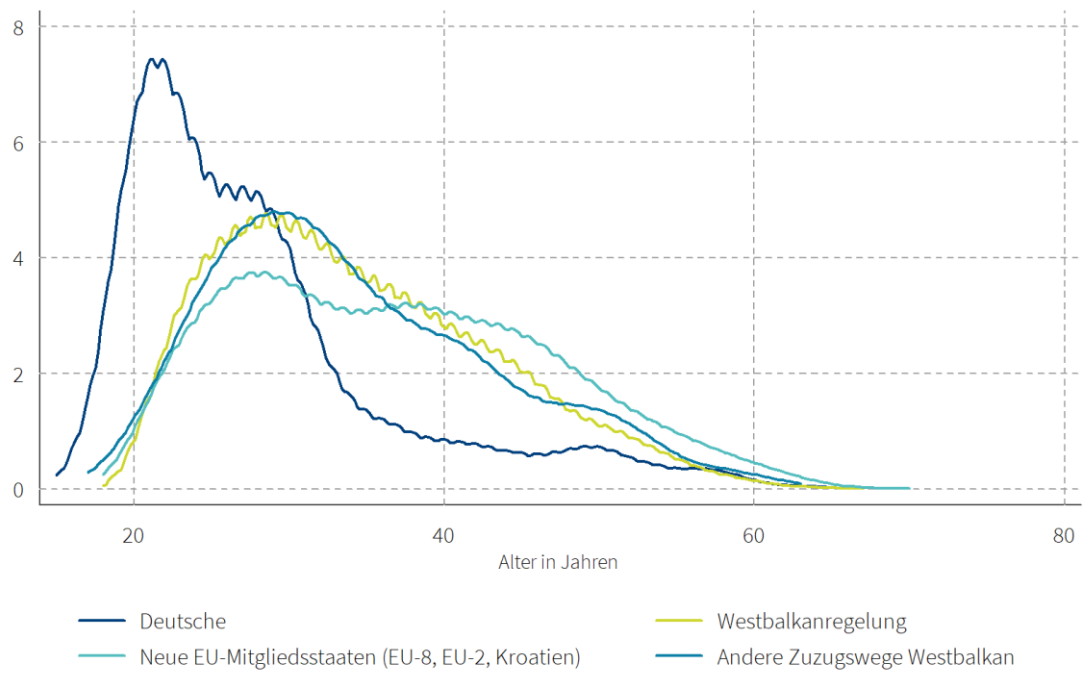


Anmerkung: Hocheinkommensländer: Australien, Israel, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea und den USA. Sonstige Drittstaaten: Andere Drittstaatsangehörige ohne die Hauptasylherkunftsländer Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Eritrea, Somalia, Nigeria und Pakistan, ohne Westbalkanländer, und ohne Hocheinkommensländer. WB: Herkunft Westbalkanstaaten.

Quelle: Westbalkanstaaten: IEB und ZuwG 2016-2020, alle anderen Gruppen: Zweiprozentstichprobe der IEB 2016-2020. Nur Personen die 2016/2017 erstmals in den IEB beobachtet wurden.

Abbildung A.4: Altersverteilung nach Nationalitätsgruppen

Anteile in Prozent



Anmerkung: Neue EU-Mitgliedsstaaten: EU-8 (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn), EU-2: (Bulgarien, Rumänien), und Kroatien.

Quelle: Westbalkanstaaten: IEB und ZuWG 2016-2020, alle anderen Gruppen: Zweiprozentstichprobe der IEB 2016-2020. Nur Personen die 2016/2017 erstmals in den IEB beobachtet wurden.