ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Struck, Olaf; Wolff, Richard; Osiander, Christopher; Senghaas, Monika

Research Report

Arbeitsmigration und Aufnahmebereitschaft: Merkmale, die am Arbeitsmarkt Erfolg versprechen, erhöhen die Akzeptanz der Bevölkerung

IAB-Kurzbericht, No. 24/2022

Provided in Cooperation with:
Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Struck, Olaf; Wolff, Richard; Osiander, Christopher; Senghaas, Monika (2022) : Arbeitsmigration und Aufnahmebereitschaft: Merkmale, die am Arbeitsmarkt Erfolg versprechen, erhöhen die Akzeptanz der Bevölkerung, IAB-Kurzbericht, No. 24/2022, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, https://doi.org/10.48720/IAB.KB.2224

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/268512

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.

https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

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

IAB-KURZBERICHT

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

24|2022

In aller Kürze

- Migration zu Erwerbszwecken wird vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und der zunehmenden Fachkräfteengpässe politisch intensiv diskutiert.
- Das IAB hat zufällig ausgewählte Erwerbspersonen danach gefragt, unter welchen Bedingungen sie die Einwanderung von Menschen aus Nicht-EU-Staaten befürworten.
- Dazu wurden fiktive Personen beschrieben, die nach Deutschland einwandern wollen: Ihre Sprachkenntnisse, das Qualifikationsniveau, Berufserfahrung und Status bei der Stellensuche sowie die Art des Anerkennungsverfahrens für berufliche Qualifikationen variieren dabei zufällig.
- Wenn die beschriebenen Personen eine Einstellungszusage oder vorab zertifizierte berufsfachliche Qualifikationen vorweisen können, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass Befragte eine Aufenthaltsdauer von mehr als vier Jahren befürworten. Verfügen die Migrantinnen und Migranten über Berufserfahrung im IT-Sektor, ist die Zustimmung in der Erwerbsbevölkerung noch höher.
- Die Art der Anerkennungsverfahren durch Kammern und Behörden beeinflusst die Aufnahmebereitschaft hingegen nicht. Das legt nahe, dass auch weniger restriktive Anerkennungsverfahren von der Erwerbsbevölkerung akzeptiert würden.

Arbeitsmigration und Aufnahmebereitschaft

Merkmale, die am Arbeitsmarkt Erfolg versprechen, erhöhen die Akzeptanz der Bevölkerung

von Olaf Struck, Richard Wolff, Christopher Osiander und Monika Senghaas

Migration zu Erwerbszwecken wird oft als ein wichtiger Hebel gesehen, um den Folgen des demografischen Wandels und zunehmenden Arbeitskräfteengpässen entgegenzuwirken. Gleichzeitig werden die potenziellen ökonomischen und sozialen Auswirkungen von Migration öffentlich kontrovers diskutiert. Die Akzeptanz in der Bevölkerung ist ein wichtiger Faktor für den Erfolg von Migrationspolitik. Wir untersuchen, unter welchen Bedingungen die Erwerbsbevölkerung eine Einwanderung von Arbeitskräften aus Nicht-EU-Staaten befürwortet und wenn dies der Fall ist, welche Aufenthaltsdauern für bestimmte Personengruppen als akzeptabel erachtet werden.

Im Jahr 2020 wanderten etwa 365.000 Drittstaatsangehörige nach Deutschland ein, davon knapp 30.000 zu Erwerbszwecken. Als Drittstaatsangehörige werden Personen bezeichnet, die keine Staatsangehörigkeit eines EU-Landes besitzen. Migration aus Drittstaaten machte 42 Prozent der gesamten Einwanderung von knapp 870.000 Personen aus. Besonders seit den Reisebeschränkungen durch die Covid-19-Pandemie sind sowohl die Migration nach Deutschland insgesamt als auch die Migration zu Erwerbszwecken deutlich zurückgegangen (BMI/BAMF 2022). Im Herbst 2022 hat die Bundesregierung eine Fachkräftestrategie beschlossen, mit der unter anderem die gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen zur Einwanderung weiterentwickelt und damit die vielfältigen Transformationsprozesse in der Wirtschaft besser bewältigt werden sollen (BMAS 2022). Ende November 2022 verständigte sich die Bundesregierung auf Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten und kündigte entsprechende Gesetzesentwürfe für das erste Quartal 2023 an.

Migration zu Erwerbszwecken wird in Deutschland durch mehrere Gesetze reguliert (BMI/BAMF 2022; Haberstroh et al. 2020). Die Paragraphen (§§) 18 bis 21 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) und der Beschäftigungsverordnung (BeschV) beinhalten zentrale Regeln zur Migration aus Drittstaaten. Für die Einreise aus einem Nicht-EU-Staat und einen geplanten Aufenthalt von über 90 Tagen ist in den meisten Fällen ein Visum notwendig. Dieses muss nach Ablauf durch einen weiteren Aufenthaltstitel ersetzt werden. Voraussetzung für einen Aufenthaltstitel zu Beschäftigungszwecken ist in der Regel ein konkretes Arbeitsplatzangebot. Die Aufenthaltstitel werden für Fachkräfte gemäß § 18 Abs. 3 AufenthG für vier Jahre erteilt, außer der Arbeitsvertrag sieht eine kürzere Laufzeit vor. Auch wird der Aufenthaltstitel nur erteilt, wenn die Feststellung der Gleichwertigkeit der ausländischen Berufsqualifikation mit einem deutschen Abschluss vorliegt. Ohne einen berufsqualifizierenden Abschluss ist die Einwanderung zu Erwerbszwecken nur eingeschränkt möglich. Absolventinnen und Absolventen ausländischer Hochschulen, deren akademischer Abschluss in Deutschland anerkannt oder einem deutschen Hochschulabschluss vergleichbar ist, können einen Aufenthaltstitel für bis zu sechs Monate erhalten, um einen Arbeitsplatz in Deutschland zu suchen.

Die Möglichkeiten, zu Erwerbszwecken nach Deutschland zu kommen, wurden durch das im März 2020 inkraft getretene Fachkräfteeinwanderungsgesetz erweitert und neu strukturiert (vgl. Infobox 1). Während gesetzliche Regelungen zuvor stärker daran orientiert waren, den deutschen Arbeitsmarkt gegen Einwanderung zu schützen, soll das Fachkräfteeinwanderungsgesetz den Zuzug von Arbeitskräften mit ausländischen Berufs- und Hochschulabschlüssen erleichtern, um eine wirtschaftlich nützliche Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials zu unterstützen (Brücker et al. 2019). Seit Einführung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes ist die Einwanderung überdurchschnittlich stark eingebrochen. Unklar ist, ob dies allein durch die Covid-19-Pandemie verursacht ist oder ob fortbestehende Hürden beim Erwerb beziehungsweise bei der Anerkennung von Qualifikationen in Deutschland eine gezielte Ausweitung der Migration zum Erwerbszweck erschweren (Becker/Graf 2022).

Grundsätzlich ist es für Unternehmen vorteilhaft, Personal auch aus dem Ausland anwerben zu können, wenn sich dadurch der Kreis geeigneter Personen für eine Stelle vergrößert. Beschäftigte in Deutschland wiederum können Einwanderung unterschiedlich bewerten: Migrantinnen und Migranten können als Bereicherung und positiver Faktor für Betriebe und Volkswirtschaft gesehen werden. Es ist aber auch denkbar, dass sie als potenzielle Konkurrenz am Arbeitsmarkt – etwa mit Folgen für die Löhne – betrachtet werden, auch wenn in vielen Bereichen aktuell Arbeitskräfte fehlen.

Für die Legitimität von Regelungen ist es generell von Bedeutung, dass Menschen diese akzeptieren und als gerecht empfinden (Roosma et al. 2013). Vor diesem Hintergrund untersuchen wir in einer standardisierten Online-Befragung, welche

1

Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz

Mit dem im März 2020 in Kraft getretenen Fachkräfteeinwanderungsgesetz wurden Mindestanforderungen für die Fachkräfteeinwanderung aus Nicht-EU-Staaten überarbeitet und teilweise gelockert. Das Gesetz beinhaltet Änderungen für verschiedene bestehende Regelungen, vor allem im Aufenthaltsgesetz und in der Beschäftigungsverordnung.

Eine wichtige Neuerung stellt die erleichterte Einwanderung für nichtakademische Fachkräfte dar. Dazu wurde der Begriff der „Fachkraft" gesetzlich definiert und zwischen Fachkräften mit einer Berufsausbildung und solchen mit einer akademischen Ausbildung unterschieden: Erstere sind Personen mit einer ausländischen Staatsbürgerschaft, die eine inländische Berufsausbildung oder eine mit einer inländischen Berufsausbildung gleichwertige ausländische Berufsqualifikation besitzen. Personen mit einer akademischen Ausbildung besitzen einen deutschen, einen anerkannten ausländischen oder einen mit einem deutschen Hochschulabschluss vergleichbaren ausländischen Hochschulabschluss. Für Migrantinnen und Migranten mit einer (gleichwertigen) Berufsausbildung und einem konkreten Arbeitsvertrag wurde die sogenannte Vorrangprüfung ausgesetzt, das heißt, die Bundesagentur für Arbeit muss nicht mehr prüfen, ob für eine Stelle gleichwertige Bewerberinnen und Bewerber aus der EU oder Deutschland infrage kommen. Außerdem entfällt die Beschränkung von Migration auf sogenannte Engpassberufe. Personen mit einer anerkannten Berufsausbildung, die unter 45 Jahre alt sind, können in der Regel eine zunächst bis zu vier Jahre befristete Aufenthaltserlaubnis nach § 18a AufenthG erhalten, wenn sie ein konkretes Arbeitsplatzangebot haben. Spezialistinnen und Spezialisten in der IT-Branche erhalten die Möglichkeit, bei ausreichender Berufserfahrung und mit einem Jobangebot auch ohne formale Berufsqualifikation einzuwandern.

Akademische wie nichtakademische Fachkräfte erhalten nach vier (statt fünf) Jahren eine unbefristete Niederlassungserlaubnis nach § 18c Abs. 1 AufenthG, wenn sie einen ihrer Qualifikation entsprechenden Arbeitsplatz innehaben und mindestens 48 Monate Rentenversicherungsbeiträge gezahlt haben. Die Sonderregelung für Inhaberinnen und Inhaber einer Blauen Karte EU, für welche dies bereits ab 33 beziehungsweise 21 Monaten möglich ist, besteht fort (§ 18c Abs. 2 AufenthG).

Neben diesen Erleichterungen für die Einwanderung im Rahmen einer bereits feststehenden Erwerbstätigkeit wird Personen mit anerkannter qualifizierter Berufsausbildung durch den neuen § 20 Abs. 1 AufenthG auch die Möglichkeit eingeräumt, für einen befristeten Zeitraum zur Arbeitsplatzsuche nach Deutschland einzureisen. Dies war vorher nur für Hochschulabsolventinnen und -absolventen möglich (§ 18c AufenthG, § 20 Abs. 2 AufenthG). Für diese beruflich qualifizierten Arbeitsplatzsuchenden, für Personen die eine Berufsausbildung absolvieren sowie für IT-Spezialisten ohne formale Qualifikation sind deutsche Sprachkenntnisse (Niveau B1, für Ausbildungsplatzsuchende B2) und der Nachweis einer eigenständigen Sicherung des Lebensunterhalts Voraussetzung.

Kriterien die Aufnahmebereitschaft gegenüber Migrantinnen und Migranten bei Erwerbspersonen in Deutschland beeinflussen. Die Ergebnisse zeigen, welche Eigenschaften der Migrantinnen und Migranten von den Befragten in geringerem oder höherem Ausmaß akzeptiert werden. Daraus lassen sich vorsichtige Hinweise darauf ableiten, unter welchen Bedingungen Migration zu Erwerbszwecken in der Erwerbsbevölkerung akzeptiert wird oder nicht. In unserer Analyse berücksichtigen wir dabei auch Kriterien, die in der politischen Diskussion um die aktuelle Gesetzgebung immer wieder genannt werden.

Kriterien der Akzeptanz von Arbeitsmigration

Einwanderung kann als vorteilhaft oder nachteilig wahrgenommen werden. Ersteres ist der Fall, wenn sie als geeignetes Mittel gegen Fach- oder Arbeitskräfteengpässe angesehen wird und wenn Vorteile – beispielsweise für das Wirtschaftswachstum, die Produktivität oder durch zusätzliche Steuereinnahmen und Beitragszahlungen zu Sozialversicherungen – vermutet werden. Als nachteilig kann Einwanderung gelten, wenn die Bevölkerung Migrantinnen und Migranten als übermäßige Konkurrenz im Wettbewerb um Arbeitsplätze wahrnimmt (Czymara/Schmidt-Catran 2016; Facchini et al. 2013). Auch können Menschen befürchten, dass Migrantinnen und Migranten in größerem Umfang oder über längere Zeit wohlfahrtsstaatliche Leistungen in Anspruch nehmen – auch wenn diese eingereist sind, um eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen.

Merkmale, die Bewertungen der Einwanderung durch die Bevölkerung beeinflussen könnten, betreffen das Ausmaß arbeitsmarktrelevanter Fähigkeiten, Fertigkeiten und Kenntnisse der potenziellen Migrantinnen und Migranten, ihr sogenanntes „Humankapital“. Das sind etwa Sprachkenntnisse, Qualifikation und deren offizielle Anerkennung in Deutschland oder berufliche Vorerfahrungen (Brücker et al. 2014). Auch eine Einstellungszusage in einem Betrieb, die eine rasche Eingliederung in den Arbeitsmarkt signalisiert, kann ein relevantes Merkmal sein.

Da Einschätzungen der Befragten möglicherweise von der eigenen Stellung am Arbeitsmarkt abhängen, sind diese in Analysen mit zu berücksichtigen.

Darüber hinaus können auch Verfahrensformen für die Akzeptanz von gesetzlichen Regelungen relevant sein. Das betrifft unter anderem die Frage, welche konkreten Verfahren von Behörden angewendet werden, um berufliche Qualifikationen von Migrantinnen und Migranten zu beurteilen und gegebenenfalls ihre Gleichwertigkeit mit in Deutschland erworbenen Abschlüssen zu bestätigen. Hier können Personen abwägen, ob zugunsten von mehr Einwanderung auch weniger strenge Verfahren akzeptabel sind. Umgekehrt erschweren umfangreiche Prüfungen die Einwanderung, ga-

2

Datengrundlage: IAB-Befragung zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz

Die Grundlage der Auswertungen bildet eine Befragung von Personen, die im Jahr 2018 beschäftigt, arbeitslos oder arbeitsuchend waren oder an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilgenommen waren. Die Stichprobe wurde zufällig aus den Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) des IAB gezogen (zu den Daten siehe Stephan et al. 2021). Die IEB enthalten tagesgenaue Informationen in Kontenform zu Beschäftigung, Arbeitslosigkeit oder Teilnahmen an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Individuen aus der Erwerbsbevölkerung. Der größte Teil der Personen war zum Befragungszeitpunkt sozialversicherungspflichtig beschäftigt, in geringerem Umfang befinden sich Arbeitslose und Personen in Ausbildung oder Ruhestand in der Stichprobe.

Die Teilnahme an der Befragung war freiwillig und nicht mit finanziellen Anreizen verbunden. Aus datenschutzrechtlichen Gründen mussten die Befragten zustimmen, dass ihre Befragungsdaten mit den Informationen aus den IEB verknüpft werden dürfen. Bei etwa 80 Prozent der Befragten war dies der Fall. In die Analyse wurden 4.708 Antworten von 1.177 Personen einbezogen, die alle jeweils vier Bewertungen abgegeben hatten.

Den Befragten wurden kurze, realistische Beschreibungen fiktiver Personen (sogenannte Vignetten) vorgelegt, die aus einem Nicht-EU-Staat nach Deutschland einwandern wollen. Die Befragten bewerteten jeweils vier unterschiedliche Szenarien, in denen Eigenschaften von Personen, die einwandern möchten, sowie Kriterien für die Anerkennungsprüfung zufällig kombiniert waren. Die Befragten sollten angeben, ob sie wollen, dass die beschriebene Person a) nicht einreisen darf, b) für einen befristeten Zeitraum einreisen oder c) unbefristet einreisen darf. Sie erhielten den Hinweis, dass am Ende der Befristung noch einmal von Behörden geprüft wird, ob die Person gut in den Arbeitsmarkt integriert ist. Wenn dies nicht der Fall ist, dann müsste die Person Deutschland wieder verlassen. Wir verwenden für die Analysen zudem Informationen zu einigen sozialstrukturellen Merkmalen der Befragten aus der Online-Befragung.

Es handelt sich nicht um eine repräsentative Bevölkerungsstichprobe. Aufgrund der geringen Repräsentanz sowie wegen selektiver Nichtteilnahme bestimmter Personengruppen ist sie nicht auf die gesamte Bevölkerung in Deutschland übertragbar. Der Fokus der Studie liegt aber nicht auf deskriptiven Befunden oder Hochrechnungen, sondern auf den kausalen Einflüssen der Vignettenmerkmale und den Merkmalen der Befragten auf die Antworten.

Die Befragung erfolgte im Rahmen des Forschungsprojekts „Akzeptanz sozial- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und Regelungen“ des IAB und der Universität Bamberg. Das Projekt wurde vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales über das „Fördernetzwerk Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung“ (FIS) finanziell gefördert.

rantieren aber im Fall der Anerkennung ein höheres Maß bei der Vergleichbarkeit von Abschlüssen.

Der Untersuchungsansatz

In der IAB-Untersuchung (vgl. Infobox 2) erhielten die Befragten jeweils vier Situationsbeschreibungen in Form sogenannter Vignetten. In den Vignetten werden fiktive Personen beschrieben, die aus einem Nicht-EU-Staat nach Deutschland einwandern wollen. Die oben beschriebenen Merkmale der Migrantinnen und Migranten – Sprachkenntnisse, Einstellungszusage, Berufserfahrung und berufliche Bildung – wurden zufällig variiert. Gleiches gilt für die Maßstäbe, die an die Anerkennungsprüfung angelegt werden. So lässt sich analysieren, welche Eigenschaften der Person und welche Kriterien des Verfahrens die Urteile der Befragten beeinflussen. Ein Vorteil dieser Methode ist, dass die Befragten nicht mittels einzelner – oft relativ abstrakter – Items um ihre Einschätzung zur Einwanderung gebeten werden, sondern anhand einer konkreten, leicht nachvollziehbaren Situation.

Ein Beispielszenario sah folgendermaßen aus (die hervorgehobenen Teile des Textes variierten):

> Eine Person möchte aus einem Land außerhalb Europas nach Deutschland zuwandern. Die Person hat ***kaum Deutschkenntnisse*** und ***eine verbindliche Arbeitsplatzzusage***. In ihrem Herkunftsland war sie ***mehrere Jahre in einem Beruf im IT-Sektor tätig, in dem es in Deutschland Fachkräftemangel gibt***. Sie muss sich ihren ***beruflichen Abschluss nach der Ankunft*** in Deutschland noch von deutschen Behörden und Kammern anerkennen lassen. Behörden und Kammern wenden sehr genau ***alle Regeln der deutschen Ausbildungsordnungen*** an.
>
> Bitte geben Sie an, ob Sie wollen, dass diese Person einreisen darf, beziehungsweise für wie lange befristet diese Person in Deutschland bleiben darf.
>
> Bei einer befristeten Einwanderung wird am Ende der Befristung noch einmal geprüft, ob die Person in den Arbeitsmarkt integriert ist. Ist sie nicht integriert, dann muss die Person Deutschland wieder verlassen.
>
> Ich möchte, dass die Person
> ☐ nicht einreisen darf.
> ☐ befristet für ☐☐ Jahre einreisen darf.
> ☐ auf unbefristete Dauer einreisen darf.

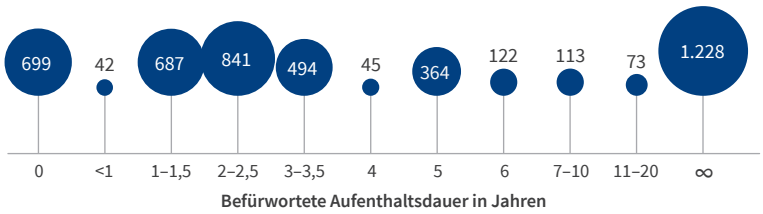
Die Dimensionen der Szenarien sind in Tabelle T1 dargestellt. Es gibt Szenarien, in denen nach aktueller Gesetzeslage ein Zuzug und längerfristiger Aufenthalt möglich wäre, und Szenarien, in denen dies nicht möglich wäre, etwa weil kein Berufsabschluss vorliegt oder ein ausländischer Berufs- oder Hochschulabschluss noch nicht anerkannt wurde. Einleitend wurden die Befragten darüber informiert, dass es im Folgenden um ihre Einschätzung zur Einwanderung von Arbeitskräften aus Staaten außerhalb Europas ginge. Auf zusätzliche Informationen zum aktuellen Rechtsrahmen wurde verzichtet.

Die Befragten sollten anschließend für jedes der vier ihnen vorgelegten Szenarien angeben, ob sie

A1

Deskriptive Darstellung der befürworteten Aufenthaltsdauer

Zahl der Anworten auf die Frage nach der Einwanderung von bestimmten Personen: „nein = 0 Jahre", „ja, x Jahre" oder „ja, unbegrenzt = ∞"



Quelle: Eigene Auswertungen (4.708 Antworten von 1.177 Personen). © IAB, Universität Bamberg

T1

Dimensionen der Vignettenanalyse

Merkmale	Ausprägungen
Deutschkenntnisse	• kaum Deutschkenntnisse (*Basiskategorie*) • mittelmäßige Deutschkenntnisse
Einstellungszusage	• noch keine Arbeitsplatzzusage (*Basiskategorie*) • verbindliche Arbeitsplatzzusage
Berufserfahrung	• etwa ein Jahr Berufserfahrung im Herkunftsland (*Basiskategorie*) • mehrere Jahre Berufserfahrung im Herkunftsland • mehrere Jahre Berufserfahrung in einem Beruf im IT-Sektor, bei dem es in Deutschland einen Fachkräftemangel gibt
Berufliche Bildung und Stand der Anerkennung	• kein zertifizierter beruflicher Abschluss (*Basiskategorie*) • beruflicher Abschluss; Anerkennung steht noch aus • beruflicher Abschluss; bereits von deutschen Behörden und Kammern anerkannt • Universitätsabschluss; Anerkennung steht noch aus • Universitätsabschluss; bereits von deutschen Behörden und Kammern anerkannt
Prozess für das Anerkennungsverfahren in Deutschland	• sehr genaue Anwendung aller Regeln der deutschen Ausbildungsordnungen (*Basiskategorie*) • Anerkennung von beruflichen Qualifikationen und Fähigkeiten, für die ein Arbeitgeber bereit ist, beziehungsweise bereit sein wird, die Person in Deutschland einzustellen • Anerkennung der landesüblichen Ausbildungskriterien und Zertifikate des Herkunftslandes der Person • Durchführung einzelner berufsbezogener Prüfungen, wenn kein eindeutiger Nachweis über Qualifikationen aus Unterlagen hervorgeht • Anerkennung von Teilbereichen der bisherigen beruflichen Qualifikation und Nachholung einzelner fehlender Bestandteile

Anmerkung: Die dargestellten Merkmale und ihre jeweiligen Ausprägungen ergeben insgesamt 300 mögliche Kombinationen.

möchten, dass diese Person (1) nicht einreisen darf, (2) für einen befristeten Zeitraum einreisen oder (3) unbefristet einreisen darf. Sprachen sich Befragte für eine befristete Einwanderung aus, sollten sie die Dauer der Befristung in Jahren angeben.

Empirische Ergebnisse

Wir werten die Antworten von 1.177 Befragten aus, die jeweils vier Vignetten bewertet haben, also insgesamt 4.708 Szenarien. Abbildung A1 zeigt die Verteilung der Antworten auf die Frage, ob und gegebenenfalls wie lange eine Aufenthaltsdauer der Eingewanderten befürwortet wird.

Die deskriptiven Ergebnisse zeigen: In etwa 15 Prozent aller Situationsbeschreibungen (699 Antworten) würden die Befragten eine Einreise nach Deutschland ablehnen. In weiteren 47 Prozent der Fallkonstellationen geben die Befragten eine befristete Einreise von unter 4 Jahren an. In 13 Prozent der Szenarien wird eine längere Zeitangabe genannt und in weiteren 25 Prozent der Szenarien (1.228 Antworten) wird eine unbefristete Aufenthaltsdauer befürwortet.

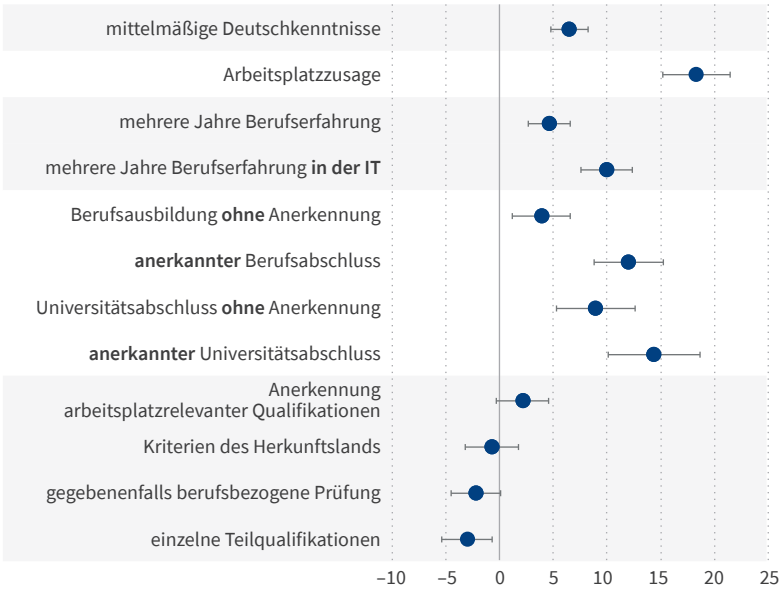
Darüber hinaus werden die Ergebnisse einer multivariaten Analyse (vgl. Infobox 3) dargestellt. In Anlehnung an die gesetzliche Regelung wurden für die Berechnungen die Antworten der Befragten für die weiteren Analysen in zwei Kategorien eingeteilt: Die erste Kategorie sind Fälle, in denen sich die Befragten gegen eine Einreise oder für eine befristete Aufenthaltsdauer von weniger als vier Jahren ausgesprochen haben. Die zweite Kategorie enthält alle Fälle, in denen sich die Befragten für eine befristete Aufenthaltsdauer von mindestens vier Jahren oder für eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis ausgesprochen haben (vgl. Abbildung A2). Ein längerer oder sogar unbefristeter Zeithorizont signalisiert, dass es der Person in dem zu bewertenden Szenario von Anfang an möglich sein soll, eine berufliche Zukunft in Deutschland planen zu können.

Die Befunde zeigen, welchen kausalen Einfluss die verschiedenen Ausprägungen der Szenarien auf die Entscheidung der Befragten haben, die erste Kategorie mit weniger als vier Jahren oder die zweite Kategorie mit vier oder mehr Jahren Einreisedauer zu wählen. Wir analysieren damit,

A2

Geschätzte Akzeptanz für Aufenthalte von über vier Jahren beim Vorliegen bestimmter Merkmale der zugewanderten Personen

Marginale Effekte in Prozentpunkten und 95 %-Konfidenzintervalle



Referenzperson im Basisszenario: Die in jeweils ihren Einzelausprägungen analysierte Person des Basisszenarios hat kaum Deutschkenntnisse, noch keine Arbeitsplatzzusage, im Herkunftsland bislang etwa ein Jahr gearbeitet, keinen anerkannten beruflichen Abschluss und Behörden und Kammern wenden alle Regeln der deutschen Ausbildungsordnungen sehr genau an.

Lesebeispiel: Im Vergleich zum jeweiligen Basisszenario, in dem die fiktive Person in der Vignette kaum Deutschkenntnisse besitzt, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass Befragte für eine ansonsten identische Person mit mittelmäßigen Deutschkenntnissen einen Aufenthalt von mindestens vier Jahren befürworten, um 6,3 Prozentpunkte. Dieser Unterschied ist im Vergleich zum Basisszenario signifikant und damit bedeutsam, weil das Konfidenzintervall (horizontale Linien) die 0-Linie nicht schneidet.

Anmerkung: Ergebnisse einer Mixed-Effects-Schätzung (unter Kontrolle von Geschlecht, Alter, Ausbildung, Ausbildung im Vergleich zu Qualifikation des Basisszenarios, Einkommen, eigene Probleme bei der Qualifikationsanerkennung, Sorge um eigene finanzielle Situation, Sorgen um Gesamtwirtschaft, Wohnregion Ost, Süd, Nord oder Stadtstaat und unter Kontrolle der Varianz in der Steigung der Vignetten durch sog. Random Slopes). Ausgewiesen sind der Punktschätzer (Kreis) sowie das Konfidenzintervall (horizontale Linie, $\alpha = 0{,}05$). Das ausgewiesene Konfidenzintervall überdeckt den wahren Wert des Punktschätzers mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 %.

Quelle: Eigene Auswertungen (4.708 Antworten von 1.177 Personen). © IAB, Universität Bamberg

3

Das Schätzmodell

Abbildung A2 zeigt, wie sich die Wahrscheinlichkeit verändert, dass Befragte für eine fiktive Person eine Aufenthaltsdauer von mindestens vier Jahren befürworten, wenn sich Merkmale der beschriebenen Person und des Verfahrens der Anerkennung beruflicher Abschlüsse ändern. Pro Befragungsperson wurden die Bewertungen von jeweils vier Szenarien einbezogen. Die Bewertungen der vier Szenarien sind vermutlich nicht unabhängig voneinander. Aus diesem Grund wird ein sogenanntes gemischtes binäres Logit-Modell („mixed logit“) geschätzt.

Die Ergebnisse sind in Form von sog. durchschnittlichen marginalen Effekten („Average Marginal Effects“) angegeben. Ein marginaler Effekt gibt an, um wie viele Prozentpunkte sich die Wahrscheinlichkeit einer abhängigen Variablen ändert, wenn sich die unabhängige Variable um eine Einheit ändert. Werte größer 0 geben in unserem Fall an, um wie viel sich die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass Befragte für eine beschriebene Person eine Aufenthaltsdauer von mindestens vier Jahren befürworten, Werte kleiner 0 geben an, um wie viel sich die Wahrscheinlichkeit verringert. Ein Wert von 0 bedeutet, dass Befragte für eine beschriebene Person mit der gleichen Wahrscheinlichkeit einen Aufenthalt von unter vier Jahren befürworten würden, wie einen Aufenthalt von mindestens vier Jahren.

Die Koeffizienten der Punktschätzer sind sehr robust und ändern sich kaum durch das Hinzufügen von weiteren Kontrollvariablen und durch Änderungen in der Modellspezifikation.

wie sich die Aufnahmebereitschaft der Befragten im Vergleich zu dem von uns beschriebenen Basisszenario ändert, wenn die Merkmale der fiktiven Person und die Kriterien des Anerkennungsverfahrens variieren.

Außerdem überprüfen wir, inwieweit bestimmte Merkmale der befragten Person im Vergleich zu den Merkmalen des Basisszenarios auf das Antwortverhalten Einfluss ausüben.

Vor allem Arbeitsplatzzusagen erhöhen die Akzeptanz einer längerfristigen Einwanderung

Die Wahrscheinlichkeit, dass die Befragten für fiktive Personen mit einer vorliegenden Einstellungszusage eine Aufenthaltsdauer von mindestens vier Jahren befürworten, ist um 18 Prozentpunkte höher als für Personen ohne eine Arbeitsplatzzusage in Deutschland (vgl. Abbildung A2). Das zeigt die große Bedeutung, die Befragte einer nachweisbaren Passung von Migrantinnen und Migranten in den deutschen Arbeitsmarkt beimessen.

Alternativ ist denkbar, dass die Befragten Migrantinnen und Migranten bevorzugen, bei denen das Risiko einer erfolglosen Stellensuche gering ist. Auch Sprachkenntnisse sind von Bedeutung: Befragte sprechen sich bei Personen mit mittelmäßigen Deutschkenntnissen mit einer um etwa 6 Prozentpunkte höheren Wahrscheinlichkeit für eine mindestens vierjährige Aufenthaltsdauer aus als bei Personen mit geringen Deutschkenntnissen.

Darüber hinaus wird auch Personen mit mehreren Jahren Berufserfahrung mit knapp 5 Prozentpunkte höherer Wahrscheinlichkeit eine Aufenthaltsdauer von mindestens vier Jahren zugesprochen als Personen mit einem Jahr Berufserfahrung. Bei längerer Berufserfahrung in der IT – einem Mangelberuf hierzulande – steigt die Wahrscheinlichkeit, dass eine längere Aufenthaltsdauer akzeptiert wird, im Vergleich zur Basiskategorie um 10 Prozentpunkte an. Als alternative Erklärung ist denkbar, dass die Befragten bei Beschäftigten in der IT überwiegend keine Konkurrenzsituation zu ihrer eigenen Beschäftigung und der Beschäftigungssituation in ihrem sozialen Umfeld sehen.

Haben potenzielle Migrantinnen und Migranten einen beruflichen Abschluss aus ihrer Heimat, befürworten Befragte mit 4 Prozentpunkte höherer Wahrscheinlichkeit eine Aufenthaltsdauer von mindestens vier Jahren im Vergleich zu Personen ohne zertifizierte berufliche Qualifikationen. Wurde der berufliche Abschluss bereits vor der Einreise durch deutsche Behörden anerkannt, steigt die Wahrscheinlichkeit bei gleicher Basiskategorie um 12 Prozentpunkte. Ähnlich ausgeprägt wie bei der beruflichen Ausbildung ist der Effekt bei Personen mit Hochschulabschluss: Hier stimmen Befragte mit knapp 5 Prozentpunkte höherer Wahrscheinlichkeit einer Aufenthaltsdauer von mindestens vier Jahren zu als bei Personen ohne beruflichen Abschluss. Ist das Zeugnis des Hochschulabschlusses bereits vor Einreise anerkannt worden, befürworten die Befragten mit 14 Prozentpunkte höherer Wahrscheinlichkeit eine längere Aufenthaltsdauer.

Alle genannten Effekte sind statistisch hochsignifikant ($p < 0{,}001$). Insgesamt zeigen diese Ergebnisse, dass die Befragten insbesondere bei Migrantinnen und Migranten mit einer verbindlichen Einstellungszusage einen längeren Aufenthalt befürworten. Aber auch eine gute Humankapitalausstattung – gemessen durch bessere Sprachkenntnisse, eine anerkannte Qualifikation und Berufserfahrung – hat einen positiven Effekt auf die Akzeptanz einer längeren Aufenthaltsdauer von mindestens vier Jahren. Das gilt vor allem am Beispiel des Mangelberufs in der IT.

Mit welchen Verfahren Qualifikationen anerkannt werden, ist für Befragte nachrangig

Wir finden keine Belege dafür, dass es Befragte für wichtig erachten, Testverfahren zur Anerkennung beruflicher Qualifikationen von Migrantinnen und Migranten anzuwenden, deren Kriterien sich streng an deutschen Ausbildungsstandards orientieren. Mit anderen Worten: Wie genau eine Qualifikation offiziell anerkannt wird, ist für das Urteil der Befragten zur Aufenthaltsdauer bei Migration zum Erwerbszweck kaum von Bedeutung. Die Befragten legen keinen besonderen Wert auf eine Unterscheidung zwischen der sehr genauen Anwendung aller Regeln der deutschen Ausbildungsordnungen einerseits und folgender Alternativen andererseits:

- Anerkennung von Qualifikationen, die für den deutschen Arbeitsplatz relevant sind;

- Anerkennung fachlicher Standards entsprechend der üblichen Kriterien des Heimatlandes der Migrantinnen und Migranten;
- Anwendung deutscher Testmethoden im jeweiligen Beruf der Migrantinnen und Migranten;
- partielle Anerkennung von beruflichen Teilbereichen mit Nachholmöglichkeiten für noch fehlende Qualifizierungsmodule.

Das legt den Schluss nahe, dass eine sehr strenge Überprüfung im Ausland erworbener Qualifikationen den Befragten nicht wichtig ist und bei guten Erfolgschancen am Arbeitsmarkt auch eine weniger umfassende Prüfung als hinreichend erachtet wird. Insgesamt sind den Befragten relevante Indikatoren für Erfolgsaussichten am Arbeitsmarkt deutlich wichtiger als formale Verfahren.

Politische Einstellung und die wirtschaftliche Lage der Befragten sind von Bedeutung

Auch bei den sozialstrukturellen Merkmalen der Befragten zeigen sich einige interessante Befunde. So beeinflussen Sorgen um die Wirtschaft im Allgemeinen oder um die eigene finanzielle Situation die Wahrscheinlichkeit, längere Aufenthaltsdauern zu befürworten, negativ (–9 %-Punkte bzw. –5 %-Punkte). Wahrgenommene ökonomische Unsicherheit geht also mit einer restriktiveren Haltung zur Einwanderung einher.

Auch die politischen Präferenzen der Befragten haben Einfluss auf die abgegebenen Urteile: Anhänger der CDU/CSU (–13 %-Punkte bzw. –16 %-Punkte), der FDP (–16 %-Punkte) und der AfD (–20 %-Punkte) sprechen sich mit deutlich geringerer Wahrscheinlichkeit für längere Aufenthaltsdauern aus als Personen, die die Basiskategorie Bündnis90/Die Grünen oder die hiervon nicht signifikant unterschiedene SPD favorisieren. Anhänger der Partei Die Linke (+14 %-Punkte) akzeptieren längere Aufenthaltsdauern. Politische Einstellungen sind in diesem Fall also ein guter Prädiktor für Einstellungen zur Einwanderung und machen deutlich, warum politische Kompromisse in Fragen der Migration oft schwierig zu erreichen sind.

Fazit

Migration zu Erwerbszwecken wird vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und der zunehmenden Fachkräfteengpässe politisch intensiv diskutiert. Die Weiterentwicklung des Einwanderungsrechts ist ein zentrales Vorhaben auf der aktuellen politischen Agenda. Fragen der gesellschaftlichen Akzeptanz spielen in migrationspolitischen Debatten eine wichtige Rolle. Wie also sieht die Erwerbsbevölkerung Regelungen zur Einwand erung?

Mittels einer Vignettenstudie haben wir Erwerbspersonen danach gefragt, ob und wenn ja, für wie lange sie bei Migrantinnen und Migranten mit unterschiedlichen arbeitsmarktrelevanten Merkmalen eine Aufenthaltsgenehmigung befürworten. Unsere empirischen Ergebnisse zeigen, dass nachfrageseitige Faktoren wie eine Arbeitsplatzzusage und angebotsseitige Faktoren wie die Humankapitalausstattung von Migrantinnen und Migranten bedeutsam sind, wenn es um die Frage geht, ob eine längerfristige Einwanderung akzeptiert wird.

Merkmale von Migrantinnen und Migranten, die einen möglichen Arbeitsmarkterfolg signalisieren, erhöhen die Bereitschaft der Befragten, längerfristige Aufenthaltsdauern zu befürworten.

Prof. Dr. Olaf Struck
ist Professor für Arbeitswissenschaft an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg.
olaf.struck@uni-bamberg.de

Richard Wolff
ist Mitarbeiter der Professur für Arbeitswissenschaft an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg.
richard.wolff@uni-bamberg.de

Dr. Christopher Osiander
ist Mitarbeiter der Stabsstelle „Forschungskoordination" im IAB.
christopher.osiander@iab.de

Dr. Monika Senghaas
ist Mitarbeiterin der Stabsstelle „Forschungskoordination" im IAB.
monika.senghaas@iab.de

Eine Einstellungszusage ist dabei der wichtigste Prädiktor für die Zustimmung. Liegt sie vor, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass Befragte längere Aufenthaltsdauern befürworten, substanziell an. Bereits in Deutschland anerkannte Berufsausbildungen oder Hochschulabschlüsse führen ebenfalls dazu, dass sich Befragte häufiger für längere Aufenthaltsdauern aussprechen. Positive Effekte haben zudem bereits vorhandene Deutschkenntnisse und Berufserfahrung. Berufliche Erfahrung in einem Mangelberuf als Indikator für eine hohe Arbeitsnachfrage und eine gute Passung in den Arbeitsmarkt erhöht ebenfalls die Akzeptanz bei den Befragten.

Anders jedoch als in der aktuellen Verfahrenspraxis der strengen Überprüfung von im Ausland erworbenen Qualifikationen akzeptieren die Befragten ein pragmatischeres Vorgehen. Sofern Arbeitgeber Migrantinnen und Migranten benötigen und diese arbeitsmarktrelevante Fähigkeiten und Fertigkeiten mitbringen, wird eine längerfristige Aufenthaltsdauer befürwortet. Um den zunehmenden Arbeitskräfteengpässen zu begegnen, sind noch mutigere Schritte im Bereich der Einwanderung erforderlich. Vor dem Hintergrund der vorliegenden Ergebnisse erscheint es überlegenswert, noch stärker über die (positiven) Folgen von Migration zu informieren.

Literatur

Becker, Eugenie; Graf, Johannes (2022): Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz – Rechtliche Änderungen und erste Erkenntnisse zur quantitativen Entwicklung. In: BWP 51, S. 16–18.

BMAS (2022): Fachkräftestrategie der Bundesregierung. https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/fachkraeftestrategie-der-bundesregierung.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

BMI [Bundesministerium des Innern und für Heimat]/ BAMF [Bundesamt für Migration und Flüchtlinge] (Hrsg.) (2022): Migrationsbericht der Bundesregierung. Migrationsbericht 2020. Berlin/Nürnberg.

Brücker, Herbert; Jaschke, Philipp; Keita, Sekou; Konle-Seidl, Regina (2019): Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes sowie zu den Anträgen der Fraktion der FDP, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE. IAB-Stellungnahme 6/2019, Nürnberg.

Brücker, Herbert; Liebau, Elisabeth; Romiti, Agnese; Vallizadeh, Ehsan (2014): Arbeitsmarktintegration von Migranten in Deutschland: Anerkannte Abschlüsse und Deutschkenntnisse lohnen sich. IAB-Kurzbericht 21.3/2014, Nürnberg.

Czymara, Christian S.; Schmidt-Catran, Alexander W. (2016): Wer ist in Deutschland willkommen? Eine Vignettenanalyse zur Akzeptanz von Einwanderern. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 68 (2): 193–227.

Facchini, Giovanni; Mayda, Anna Maria; Puglisi, Riccardo (2013): Individual Attitudes towards Immigration: Economic vs. Non-economic Determinants. In: Freeman, Gary P.; Hansen, Randall; Leal, David L. (eds.): Immigration and public opinion in liberal democracies. New York: 129–157.

Haberstroh, Friederike; Lechner, Claudia; Graf, Johannes; Grote, Janne (2020): Migration, Integration, Asyl in Deutschland 2019: Politische und Rechtliche Entwicklungen. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ); Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Nationale Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-73285-7.

Roosma, Femke; Gelissen, John; van Oorschot, Wim (2013): The multidimensionality of welfare state attitudes: A European cross-national study. In: Social indicators research 113 (1): 235–255.

Stephan, Gesine; Osiander, Christopher; Senghaas, Monika; Struck, Olaf (2021): Acceptance of social and labor market programs and regulations: Methodological report on the second survey. IAB-Forschungsbericht 4/2021, Nürnberg.

Impressum | IAB-Kurzbericht Nr. 24, 20.12.2022 | Herausgeber: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit, 90327 Nürnberg | Redaktion: Elfriede Sonntag | Grafik & Gestaltung: Nicola Brendel | Foto: Wolfram Murr, Fotofabrik Nürnberg und privat | Druck: MKL Druck GmbH & Co. KG, Ostbevern | Rechte: Diese Publikation ist unter folgender Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht: Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International (CC BY-SA 4.0) https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de | IAB im Internet: www.iab.de. Dort finden Sie unter anderem diesen Kurzbericht zum kostenlosen Download | Anfragen: iab.anfragen@iab.de oder Tel. 0911-179-5942 | ISSN 0942-167X | DOI 10.48720/IAB.KB.2224