

Brücker, Herbert; Fendel, Tanja; Konle-Seidl, Regina

Research Report

Chancen und Hürden der Erwerbsmigration nach Deutschland

IAB-Stellungnahme, No. 10/2022

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Brücker, Herbert; Fendel, Tanja; Konle-Seidl, Regina (2022) : Chancen und Hürden der Erwerbsmigration nach Deutschland, IAB-Stellungnahme, No. 10/2022, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, <https://doi.org/10.48720/IAB.SN.2210>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/270326>

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>



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

IAB-STELLUNGNAHME

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

10|2022 Chancen und Hürden der Erwerbsmigration nach Deutschland

Herbert Brücker, Tanja Fendel, Regina Konle-Seidl

Stellungnahme des IAB zur Anhörung beim Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung am 13.10.2022

Chancen und Hürden der Erwerbsmigration nach Deutschland

Herbert Brücker

Tanja Fendel

Regina Konle-Seidl

Mit der Publikation von Stellungnahmen zu öffentlichen Anhörungen der parlamentarischen Gremien des Bundes und der Länder oder zu aktuellen, zentralen Themen der Arbeitsmarktpolitik will das IAB der Fachöffentlichkeit und der externen Wissenschaft einen Einblick in seine wissenschaftliche Politikberatung geben.

IAB intends to give professional circles and external researchers an insight into its scientific policy advisory services by publishing comments on the public hearings of parliamentary committees of the Federal Government and the Federal States and on current central topics of labour market policy.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
Abstract	4
1 Vorbemerkung	5
2 Erwerbsmigration im Rahmen des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes	5
3 Zum Vorschlag einer Chancenkarte zur Job- und Ausbildungsplatzsuche im Rahmen eines Punktesystems	7
4 Zuwanderung nach Deutschland im Rahmen der Westbalkanregelung	8
5 Erwerbsmigration nach Deutschland im Vergleich zu europäischen und außereuropäischen Nachbarn	9
Literatur	12

Zusammenfassung

Zur Vorbereitung des Jahresgutachtens 2022/2023 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wurde das IAB um seine Expertise zur gezielten und gesteuerten Erwerbsmigration nach Deutschland gebeten, mit einem Schwerpunkt auf den Auswirkungen von geänderten Rahmenbedingungen wie der Westbalkanregelung, dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz und möglichen rechtlichen Änderungen basierend auf den Reformvorschlägen der Bundesregierung unter anderem zur Einführung einer Chancenkarte zur Arbeits- und Ausbildungsplatzsuche. Die Erkenntnisse, die das IAB im Herbst 2022 hierzu vorgelegt hat, werden in der vorliegenden Stellungnahme zusammengefasst.

Abstract

In preparation for the 2022/2023 annual report of the German Council of Economic Experts (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung), the IAB was asked to provide its expertise on strategies for a successful recruitment of foreign workers focusing on the effects of the Immigration Act (March 2020), on the so-called “Western Balkan Regulation” and on the Government’s proposals for further legal changes such as the introduction of an “Opportunity Card” (“Chancenkarte”). The findings that the IAB presented in this regard in fall 2022 are summarized in this statement.

1 Vorbemerkung

Zur Vorbereitung des Jahresgutachtens des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wird das IAB seit mehreren Jahren um seine Expertise gebeten. Im Vorfeld des aktuellen Jahresgutachtens 2022/2023 gehörte hierzu unter anderem die Einschätzung der Steuerung der Erwerbsmigration nach Deutschland. Das IAB äußerte sich dazu im Herbst 2022 mit folgender Stellungnahme.

2 Erwerbsmigration im Rahmen des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes

Das im Fachkräfteeinwanderungsgesetz verankerte System der Steuerung der Erwerbsmigration orientiert sich an Mindestkriterien, die, weil sie alle gleichzeitig erfüllt werden müssen, restriktiv wirken können. Einreisewillige müssen im Rahmen einer aufwendigen Einzelfallprüfung nachweisen, dass ihr Ausbildungsniveau dem in Deutschland geforderten beruflichen Abschluss entspricht. Das bedeutet, dass die Gleichwertigkeit der Ausbildung zu einem Referenzberuf in Deutschland nachgewiesen werden muss. Bei Hochschulabschlüssen müssen die Vergleichbarkeit des Studiengangs und der Abschlüsse mit den Studiengängen und Abschlüssen an deutschen Hochschulen nachgewiesen werden.

Insgesamt wirkt die Verbindung von Qualifikationsauflagen mit der Gleichwertigkeitsprüfung eines international spezifischen Bildungssystems mit hoher Wahrscheinlichkeit sehr restriktiv und ist nach unserer Einschätzung die größte Hürde für den Zuzug von qualifizierten Arbeitskräften. Weiterhin kann ein hoher Verwaltungs- und Zeitaufwand prohibitiv wirken. Es gibt zudem wenige Anreize, die durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz geschaffenen Möglichkeiten zur Anerkennung von Abschlüssen und zur Einreise zur Arbeitssuche, zu nutzen. Das Gesamtsystem ist zudem als wenig transparent einzustufen.

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. Wenn Deutschland die Erwerbsmigration spürbar erhöhen will, wird es mit hoher Wahrscheinlichkeit auf die Gleichwertigkeitsprüfung in der gegenwärtigen Form verzichten oder sie stark reformieren müssen. Das bedeutet nicht, grundsätzlich auf Qualifikationsauflagen zu verzichten. Dies kann beibehalten werden, wenn sich anstelle einer Gleichwertigkeitsprüfung zu einem Referenzberuf der rechtliche Rahmen darauf beschränkt, dass die Personen einen Abschluss einer anerkannten Bildungs- oder Ausbildungseinrichtung besitzen und eine Mindestausbildungs- oder Studiendauer nachweisen können. Solche allgemeinen Qualifikationsfeststellungsverfahren sind in vielen Einwanderungsländern erprobt. Man könnte auch ganz auf die Qualifikationsfeststellung verzichten und die Arbeitsmigration durch Einkommenschwellen, die sich an den altersgerechten Verdiensten einer Fachkraft mit abgeschlossener Berufsausbildung orientieren, steuern. Hierfür könnten die gegenwärtigen Regeln für IT-Kräfte, bei denen einschlägige Berufserfahrung und eine

Arbeitsplatzzusage ausschlaggebend sind, als Vorbild genommen werden. Auch sind Kombinationen verschiedener Möglichkeiten denkbar, das heißt, die Öffnung von weiteren Zuzugswegen über Einkommensschwellen, und allgemeine Qualifikationsfeststellungsverfahren, wenn diese noch nicht erreicht werden.

Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht ist die Gleichwertigkeitsprüfung von Qualifikationen von nachgeordneter Bedeutung für die Arbeitsmarktintegration. Das Kriterium der verbindlichen Arbeitsplatzzusage ist vielmehr unabhängig von den Qualifikationsauflagen entscheidend. Die empirischen Befunde zeigen, dass Personen, die mit einer Arbeitsplatzzusage einreisen, auch mittel- und langfristig gut in den Arbeitsmarkt integriert sind. Durch die Zusage wird auch automatisch geprüft, ob eine Nachfrage nach der Arbeitskraft besteht. Sie sollte deshalb für die primäre Säule der Steuerung der Arbeitsmigration beibehalten werden. Dies schließt allerdings nicht aus, auch andere Wege zu öffnen (s. u.).

Deutsche Sprachkenntnisse werden nach geltendem Recht für den Zuzug von Fachkräften mit beruflichen oder akademischen Abschlüssen (§ 18 AufenthG) nicht gefordert, allerdings für den Zuzug zur Arbeitsuche, zur Anerkennung von Abschlüssen oder zur Aufnahme eines Ausbildungsverhältnisses. Schließlich hängt die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis, also eines dauerhaften Aufenthaltsrechts, vom Nachweis von Deutschsprachkenntnissen ab. Inwieweit bei den letztgenannten Zuzugswegen die Zuzüge durch den Nachweis von Deutschsprachkenntnissen gebremst wurden, kann empirisch nicht gesichert beurteilt werden. Auffällig ist allerdings, dass die Zahlen sehr gering sind, insbesondere bei den Zuzügen zur Arbeitsuche. Dies kann auch an dem Nachweis von Deutschsprachkenntnissen liegen. Grundsätzlich gilt, dass deutsche Sprachkenntnisse zwar die Arbeitsmarktintegration begünstigen. 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 in Form von berufsbegleitenden Angeboten.

Es gibt keine empirischen Erkenntnisse zu der Frage, in welchen Berufsgruppen Sprachkenntnisse der größte Engpass sind.

Aus sozialer wie ökonomischer Perspektive ist es sinnvoll, beim Zuzug von Paaren oder Familien nicht nur die Beschäftigungs- und Verdienstaussichten der Erstantragsstellenden, sondern diese auch im jeweiligen Familien- und Haushaltskontext zu betrachten. Daten aus der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe geben Hinweise darauf, dass das Fachkräftepotenzial von mitziehenden Familienangehörigen noch nicht voll ausgeschöpft wird. Drei Viertel der Erstmigrierten sind männlich und knapp drei Viertel der Nachziehenden sind weiblich. In der Vergangenheit sind 46 Prozent der Erwerbsmigrantinnen und -migranten als Single und 8 Prozent gemeinsam mit einem Partner oder einer Partnerin zugewandert (Zahlen ohne Geflüchtete, Spätaussiedler oder Studenten/Studentinnen). Rund ein Viertel (26 Prozent) sind erst später im Rahmen des Familiennachzugs („tied oder secondary movers“) zugezogen.

Gemeinsam migrierte Paare weisen mit 62 Prozent eine höhere Beschäftigungsquote auf als Paare, bei denen ein Partner/eine Partnerin nachzieht (53 Prozent). Sowohl mitziehende als auch nachziehende Partner/Partnerinnen/Familienangehörige können Qualifikationen und Abschlüsse mitbringen, die auf dem deutschen Arbeitsmarkt verwendet werden können. Nach Angaben des Sozio-ökonomischen Panels verfügten 48 Prozent der Erwerbsmigrantinnen und -migranten aus Drittstaaten 2020 über einen Hochschulabschluss und 24 Prozent über einen beruflichen Abschluss. Nachziehende Familienmitglieder verfügten zu 35 Prozent über berufliche und zu 25 Prozent über Hochschulabschlüsse.

Daraus lassen sich drei Schlussfolgerungen ziehen: Zum einen bringen mitziehende Partner/Partnerinnen/Familienangehörige häufig Qualifikationen und Abschlüsse mit, die stärker berücksichtigt werden sollten. Klassische Einwanderungsländer wie Kanada, die Einwanderung partiell über Punktesysteme steuern, berücksichtigen auch die Qualifikation (Sprachkenntnisse, berufliche Abschlüsse) des mitausreisenden Lebenspartners oder der Lebenspartnerin bei der Punktevergabe. Zum anderen zeigen Befragungsergebnisse aus der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe, dass es auch unter den nachgezogenen Partnern/Partnerinnen/Familienangehörigen eine hohe Bildungs- und Integrationsbereitschaft gibt, die weiter gefördert werden sollte. Weiterhin sollte die Gesetzgebung auch die Bedürfnisse von Familienmitgliedern adressieren. Das Angebot internationaler KITAS und Schulen und anderer für ausländische Beschäftigte mit Kindern attraktiver Betreuungsangebote ist dabei ebenso relevant wie der Abbau von Hürden bei den Erwerbsmöglichkeiten von Partnern und Partnerinnen.

3 Zum Vorschlag einer Chancenkarte zur Job- und Ausbildungsplatzsuche im Rahmen eines Punktesystems

Die neben dem Zuzug mit Arbeitsplatzzusage im Koalitionsvertrag als zweite Säule vorgeschlagene Einführung einer „Chancenkarte“ zur Job- und Ausbildungsplatzsuche soll einen Zuzug ermöglichen, wenn drei von vier Kriterien erfüllt werden: (1) qualifizierter Berufs- oder Hochschulabschluss, (2) dreijährige Berufserfahrung, (3) Deutschsprachkenntnisse, (4) Alter 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.

Die neue Säule der „Chancenkarte“ kann ohne nähere Kenntnis der Regelungen nur bedingt bewertet werden. Unklar bleibt beispielsweise, ob dies nur zur Suche eines qualifikationsadäquaten Arbeitsplatzes ohne Beschäftigungsoption während der Arbeitsuche (wie bisher) oder zur allgemeinen Ausübung einer Erwerbstätigkeit (wie in klassischen Punktesystemen) berechtigt. Nur im zweiten Fall sind von einer „Chancenkarte“ größere Wirkungen zu erwarten. Die Wirkungen hängen also davon ab, ob die Bundesregierung damit einen zweiten Weg für die Einwanderung von Arbeitskräften ohne Arbeitsplatzzusage öffnen oder nur die Arbeitsuche 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 bei ihrer Einführung ähnliche Wirkungen wie die angebotsorientierten Punktesysteme in den klassischen Einwanderungsländern und könnte durchaus stärkere Migrationsanreize bewirken. In diesem Fall würden allerdings in Deutschland zwei Steuerungssysteme der Einwanderung miteinander konkurrieren.

Auch in den klassischen Einwanderungsländern hat das Punktesystem als Zugzugskriterium an Bedeutung verloren. In Kanada kamen 2019 beispielsweise nur 11 Prozent aller Zugewanderten (knapp 18 % aller Arbeitsmigrantinnen und -migranten) über das Punktesystem. Das wesentliche Zugzugskriterium ist aktuell eine konkrete Arbeitsplatzzusage bzw. eine berufliche Qualifikation in einem Mangelberuf. Insofern gibt es auch in anderen Ländern verschiedene, miteinander konkurrierende Zuzugsregeln.

In Hinblick auf die Chancenkarte ist das Kriterium des Höchstalters von 35 Jahren wenig einleuchtend. Bei einem Zuzug bis zu einem Alter von 45 Jahren sind keine negativen Auswirkungen etwa auf die Sozialversicherungssysteme zu erwarten. Bei dem ersten Kriterium wird entscheidend sein, ob der allgemeine Nachweis eines qualifizierten Berufs- oder Hochschulabschlusses ausreichend ist oder ein Gleichwertigkeitsnachweis erbracht werden muss.

Insgesamt können die quantitativen Wirkungen der Chancenkarte wegen bislang unzureichender Informationen über deren Ausgestaltung noch nicht abgeschätzt werden. Allerdings erscheint es wenig wahrscheinlich, dass mit ihr solche Zuzugszahlen erreicht werden können, die notwendig wären, um dem demografisch bedingten Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials in angemessener Weise zu begegnen.

4 Zuwanderung nach Deutschland im Rahmen der Westbalkanregelung

Nach Einführung der Westbalkanregelung wurde diese stark nachgefragt. In den Jahren 2017, 2018 und 2019 wurden gemäß Angaben des Auswärtigen Amtes jährlich zwischen 21.000 und 27.000 Visa für Personen, die in Deutschland über die Westbalkanregelung eine Beschäftigung gefunden haben, vergeben. Trotz des pandemiebedingt starken Einbruchs der Zuzugszahlen, insbesondere von Drittstaatsangehörigen, lag die Anzahl der im Rahmen der Regelung vergebenen Visa auch in 2020 bei mehr als 5.000 und hat sich mit mehr als 10.000 Visa in 2021 verdoppelt. Welche Rolle dabei Probleme der Termin- und Visavergabe durch die Auslandsvertretungen spielen, kann nach gegenwärtigem Kenntnisstand nicht beurteilt werden. In der Vergangenheit wurde die Wirksamkeit der Regelung durch Engpässe der Auslandsvertretungen stark gebremst. Vor der Pandemie lag die Anzahl an Visa demzufolge in etwa im Rahmen des ab dem 1. Januar 2021 eingeführten Kontingents von 25.000 Arbeitskräften pro Kalenderjahr. Wie sich die Nutzung der Regelung in den kommenden Jahren entwickelt, ist pauschal schwer abzuschätzen. Dies hängt einerseits von den Zuzugszahlen von Drittstaatsangehörigen insgesamt ab und andererseits davon, wie stark alternative Regelungen (auch aufgrund der rechtlichen Änderungen im Rahmen des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes) in Anspruch genommen werden. Obwohl die Regelung keine Qualifikationsanforderungen stellt, waren 2016 und 2017 mehr als die Hälfte der Beschäftigungen auf Fachkraft- oder einem höheren Tätigkeitsniveau angesiedelt. Dieser Anteil ist

2020 unter den in 2016 oder 2017 über die Regelung zugezogenen Personen um 4 Prozentpunkte (auf 68 %) gestiegen. So zeigt sich kurz- bis auch mittelfristig, dass die fehlende Qualifikationsanforderung nicht mit einem hohen Anteil an Tätigkeiten auf Helferniveau einhergegangen ist. Da für den Zuzug eine Arbeitsplatzzusage existieren muss, erwarten wir, dass sich die Zuzüge ungelerner Zuwanderer am Bedarf in Deutschland orientieren werden. In qualitativen Befragungen haben die Betriebe, die die Westbalkanregelung für Helfertätigkeiten in Anspruch genommen haben, vielfach von Schwierigkeiten berichtet, deutsche Beschäftigte zu finden. Vermittelte Langzeitarbeitslose seien, so die Mehrzahl der befragten Betriebe, von den körperlich anspruchsvollen Tätigkeiten überfordert (vgl. Brücker et al. 2020).

Unter den in den Jahren 2016 oder 2017 über die Westbalkanregelung nach Deutschland gekommenen Beschäftigten gab es einen Schwerpunkt auf Tätigkeiten von männlichen Zugewanderten und im Baugewerbe. Demzufolge lag der Anteil an Personen, die jünger als 40 Jahre waren, bei 64 Prozent. Unter den 2016 oder 2017 über die Regelung beschäftigten und in den Integrierten Erwerbsbiografien des IAB (einem Auszug der Registerdaten der Bundesagentur für Arbeit) beobachteten Personen waren nur 27 Prozent zwischen 40 und 49 Jahren und nur 9 Prozent zwischen 50 und 64 Jahre. Demnach ist die im Fachkräfteeinwanderungsgesetz eingeführte Mindestgehaltsvoraussetzung für Arbeitnehmer ab dem 46. Lebensjahr nicht als zentrales Hemmnis zu bewerten. Durch eine Erhöhung der Altersgrenze wären unseres Ermessens nach im Hinblick auf Wohlfahrtsaspekte keine großen Zugewinne zu erwarten. Der Anteil an ungelerten älteren Beschäftigten, die sich im mittleren bis höheren Alter noch dazu entscheiden würden, aufgrund einer Jobzusage mit einem Gehalt unter der vorgegebenen Grenze die Heimat zu verlassen, dürfte gering ausfallen. Dies gilt auch für daraus resultierende Rentenansprüche. Demgegenüber würde der bürokratische Aufwand erneut steigen.

5 Erwerbsmigration nach Deutschland im Vergleich zu europäischen und außereuropäischen Nachbarn

Die gesteuerte Arbeitsmigration aus Drittstaaten spielt in Deutschland bislang quantitativ nur eine untergeordnete Rolle. Die Einwanderung zu Erwerbszwecken 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. Von Verhältnissen klassischer Einwanderungsländer, die wie Kanada, Australien und Neuseeland rund 40 bis 50 Prozent der Einwanderung durch Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken steuern, ist Deutschland weit entfernt, auch wenn man berücksichtigt, dass die Wanderungsstatistiken nicht genau vergleichbar sind.

In der EU-27 wurden 2021 45 Prozent aller Visa für Drittstaatsangehörige zu Erwerbszwecken ausgestellt. Dieser Anteil ist sehr viel höher als in Deutschland. Allerdings entfielen von den rund 1,3 Millionen Arbeitsvisa allein rund 60 Prozent auf Polen, gefolgt von Spanien und Italien. 87 Prozent (666.300) der polnischen Arbeitsaufenthaltsgenehmigungen entfielen auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus der Ukraine, mit der Polen entsprechende Abkommen geschlossen hatte. Dies relativiert den Vergleich. Allerdings ist die Zahl der Visa bzw.

Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken in Deutschland auch dann geringer als in vielen anderen EU-Ländern, wenn man Polen herausrechnen würde.

Tabelle 1

Ersterteilung von Arbeitsvisa für Drittstaatsangehörige in ausgewählten europäischen Ländern

	2019	2021
EU-27	1.197.786	1.333.169
Deutschland	65.717	18.322*
Dänemark	11.645	11.367
Italien	11.069	50.597
Frankreich	39.652	37.873
Polen	624.120	790.070
Spanien	63.267	88.121
UK	108.850 (2018)	n. a.

Anmerkung: *Aufgrund eines Strukturbruchs in den Daten weist Eurostat für 2021 zu wenige Erstgenehmigungen für Deutschland aus. Nach Angaben aus dem Ausländerzentralregister wurde 2021 rd. 85.000 Drittstaatsangehörigen eine Aufenthaltserlaubnis im Rahmen der Erwerbsmigration (einschl. Blaue Karte EU, Westbalkanregelung und Sonderregelungen für bestimmte Staatsangehörige und Au-pair) erteilt. Von den 85.000 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 (s. Tabelle 3 in Graf 2022).

Quelle: [Eurostat](#).

Da Eurostat keine Angaben über das Qualifikationsniveau der zugewanderten Arbeitskräfte ausweist, ist eine Beurteilung, ob es Nachbarländern besser gelingt, benötigte Fachkräfte anzuwerben, auf einer harmonisierten Datengrundlage nicht möglich. Deshalb ist es auch schwierig, eine fundierte Einschätzung zu geben, was Deutschland von erfolgreicheren Ländern übernehmen könnte. Dass beispielsweise das Vereinigte Königreich, die USA und Kanada mehr (qualifizierte) Arbeitskräfte anzieht, kann auch daran liegen, dass diese Länder auf eine Gleichwertigkeitsprüfung von Berufsabschlüssen verzichten. Gesicherte Erkenntnisse liegen hierzu aber nicht vor.

In anderen EU-Ländern variieren Modelle und Verfahren zur Anerkennung von Berufsabschlüssen. Einen prinzipiellen Unterschied gibt es beispielsweise im Hinblick darauf, ob die Regelungen auf die Überprüfung einer vollständigen Gleichwertigkeit mit der Referenzqualifikation bzw. dem Referenzberuf gerichtet sind (wie in Deutschland oder Österreich) oder ob eine eher „grundlegende Vergleichbarkeit“ bestätigt werden soll (wie beispielsweise in Dänemark). Dies erleichtert die Bewertung von im Ausland erworbenen Qualifikationen. Länder wie Schweden oder Norwegen haben Ansätze zur Beschleunigung der Anerkennungsverfahren entwickelt, die die Dauer auf wenige Werkstage reduzieren. So hat Schweden ein Fast-Track-System eingeführt, um die Vermittlung von qualifizierten Personen in Mangelberufen zu beschleunigen. Norwegen hat ein Verfahren der „Turbo-Evaluierung“ von Qualifikationen vor der Einreise entwickelt, um Arbeitgebern bei der Bewertung von Bewerberinnen und Bewerbern zu helfen, die eine im Ausland erworbene Hochschulbildung in nicht-reglementierten Berufen nachweisen können.

Allerdings wird im Unterschied zu den meisten EU-Staaten die Blaue Karte EU für hoch qualifizierte Drittstaatsangehörige in Deutschland vergleichsweise häufig nachgefragt. 2019 wurden laut [Eurostat](#) rd. 29.000 Blue Cards ausgestellt (zum Vergleich: Frankreich 2.036, Polen 2.980). Von den 2021 in Deutschland erteilten 25.000 Blue Cards entfielen 11.000 auf Hochqualifizierte, die keinen vorherigen Aufenthaltstitel hatten. 14.000 Personen befanden sich bereits mit einem anderen Aufenthaltstitel im Land. Dies relativiert etwas die vergleichsweise hohen Zahlen in Deutschland. Um diesen Zugangsweg noch weiter auszubauen, wäre

beispielsweise eine weitere Senkung der Gehaltsgrenzen für die Blaue Karte EU (bislang: ein Gehalt von mindestens zwei Dritteln der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung) für eine wirksame Einwanderungspolitik hilfreich, gerade um der geringeren Seniorität jüngerer Fachkräfte aus dem Ausland Rechnung zu tragen.

Literatur

- Brücker, Herbert et al. (2022): Gesteuerte Zuwanderung nach Deutschland. Gutachten erstellt für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. September 2022.
- Brücker, Herbert; Falkenhain, Mariella; Fendel, Tanja; Promberger, Markus; Raab, Miriam; Trübswetter, Parvati (2020): Evaluierung der Westbalkanregelung: Registerdatenanalyse und Betriebsfallstudien (Abschlussbericht). BMAS-Forschungsbericht 544. Berlin, Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- Brücker, Herbert; Jaschke, Philipp; Keita, Sekou; Konle-Seidl, Regina (2019): Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes sowie zu den Anträgen der Fraktionen der FDP, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE. Stellungnahme des IAB zur Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestags am 3. Juni 2019. [IAB-Stellungnahme 6/2019](#).
- Graf, Johannes (2022). Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration: Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige; Jahresbericht 2021. (Berichtsreihen zu Migration und Integration, Reihe 1). Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ) (<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-80917-6>).

Impressum

IAB-Stellungnahme 10|2022

Veröffentlichungsdatum

25. November 2022

Herausgeber

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

Redaktion

Martina Dorsch

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>

Bezugsmöglichkeit dieser Stellungnahme

<https://doku.iab.de/stellungnahme/2022/sn1022.pdf>

Bezugsmöglichkeit aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Stellungnahme“

<https://iab.de/publikationen/iab-publikationsreihen/iab-stellungnahme/>

Webseite

<https://iab.de>

ISSN

2195-5980

DOI

10.48720/IAB.SN.2210