

Adema, Joop; Albrecht, Clara; Giesing, Yvonne; Panchenko, Tetyana; Poutvaara, Panu

Research Report

Menschen mit Migrationshintergrund und Geflüchtete in Bayern und ihre Bedeutung für den bayerischen Arbeitsmarkt

ifo Forschungsberichte, No. 136

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Adema, Joop; Albrecht, Clara; Giesing, Yvonne; Panchenko, Tetyana; Poutvaara, Panu (2022) : Menschen mit Migrationshintergrund und Geflüchtete in Bayern und ihre Bedeutung für den bayerischen Arbeitsmarkt, ifo Forschungsberichte, No. 136, ISBN 978-3-95942-119-5, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/272947>

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.

Menschen mit Migrationshintergrund und Geflüchtete in Bayern und ihre Bedeutung für den bayerischen Arbeitsmarkt

*Joop Adema, Clara Albrecht, Yvonne Giesing,
Tetyana Panchenko, Panu Poutvaara*



Menschen mit Migrationshintergrund und Geflüchtete in Bayern und ihre Bedeutung für den bayerischen Arbeitsmarkt

Bericht im Auftrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Bayerischen Landtag

Autor*innen

Joop Adema

Clara Albrecht

Dr. Yvonne Giesing

Dr. Tetyana Panchenko

Prof. Panu Poutvaara, Ph.D.

November 2022

ifo INSTITUT

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München e.V.

ifo Zentrum für internationale Institutionenvergleiche und Migrationsforschung

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN Nr. 978-3-95942-119-5

Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, vorbehalten. Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlags ist es auch nicht gestattet, dieses Buch oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) oder auf andere Art zu vervielfältigen.
© ifo Institut, München 2022

Druck: ifo Institut, München

ifo Institut im Internet:
<http://www.ifo.de>

Abbildungsverzeichnis	I
Tabellenverzeichnis	III
Zusammenfassung	1
1 Einleitung	4
2 Demografische Entwicklung in Bayern	5
2.1 Demografische Prognosen, Altersstruktur und Zuwanderung	8
2.2 Ausländische Bevölkerung	9
2.2.1 Altersstruktur	11
2.2.2 Herkunftsregionen und-länder	12
2.2.3 Geschlechterverhältnis.....	13
2.3 Bevölkerung mit Migrationshintergrund	14
2.3.1 Altersstruktur	15
2.3.2 Geschlechterverhältnis.....	16
3 Fachkräftemangel in der bayerischen Wirtschaft	17
4 Zuwanderer in der bayerischen Wirtschaft	21
4.1 Rolle der Zuwandernden auf dem Arbeitsmarkt (im Laufe der Zeit)	22
4.2 Unterschiede im Anforderungsniveau	25
4.3 Sektorale Verteilungen und Beitrag zu systemrelevanten Sektoren	27
4.4 Erwerbsmigration großer Ländergruppen.....	31
4.4.1 Befristete Aufenthaltserlaubnisse zu Erwerbszwecken	31
4.4.2 Blaue Karte.....	32
4.5 Rolle der Zuwandernden bei der Gründung von Unternehmen	33
4.6 Arbeitslosigkeit und Arbeitssuchende	35
4.7 Gewährung des Zugangs zum Arbeitsmarkt für Personen mit Duldungsstatus	37
5 Politikempfehlungen	40
5.1 Vorschläge für eine bessere Integrationspolitik	40
5.1.1 Residenzpflicht und Wohnsitzauflage	40
5.1.2 Anerkennungsstellen stärken	40
5.1.3 Einheitlichkeit bei der Erteilung von Arbeitserlaubnissen.....	41
5.1.4 Unterstützungsmaßnahmen	41
5.1.5 Deutschkenntnisse	42
5.1.6 Bessere Arbeitsbedingungen für entsendete Arbeitnehmer*innen ...	43
5.1.7 Verteilungsmechanismus von Geflüchteten.....	43
5.1.8 Spurwechsel.....	44
5.2 Vorschläge für eine bessere Einwanderungspolitik.....	44
5.2.1 Chancenkarte.....	44
5.2.2 Arbeitserlaubnis während des Visums zur Arbeitssuche	45
5.2.3 Blaue Karte.....	46
Anhang	47
Literaturverzeichnis	52

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Demografische Entwicklung in den bayerischen Regierungsbezirken, 1960-2021.....	6
Abbildung 2: Prognostizierte Gesamtbevölkerung nach Altersgruppen in Bayern bis 2050.....	8
Abbildung 3: Prognostizierter Altenquotient in Bayern bis 2050 für drei Szenarien	9
Abbildung 4: Anteil der Ausländer*innen an der deutschen und bayerischen Gesamtbevölkerung im Vergleich (in %), 1980-2020	10
Abbildung 5: Ausländer*innenanteil an der Bevölkerung in den bayerischen Regierungsbezirken (2021).....	11
Abbildung 6: Altersstruktur in Bayern: Prozentuale Anteile der Altersgruppen von Deutschen und Ausländer*innen im Vergleich (2021)	12
Abbildung 7: Herkunftsregionen in Bayern lebender Ausländer*innen (2020).....	13
Abbildung 8: Ausländische Bevölkerung in Bayern nach Geschlecht, 1970-2020	14
Abbildung 9: Bevölkerung in Privathaushalten mit und ohne Migrationshintergrund (2021)	15
Abbildung 10: Bevölkerung in Bayern mit und ohne Migrationshintergrund nach Altersgruppen (2021)	16
Abbildung 11: Bestand offene Arbeitsstellen	17
Abbildung 12: Offene Stellen pro sozialversicherungspflichtige Beschäftigte	18
Abbildung 13: Offene Stellen pro sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Sektoren (1.10.2022).....	18
Abbildung 14: Arbeitslose je gemeldeter Arbeitsstelle nach Zielberufen, August 2022	19
Abbildung 15: Unbesetzte Berufsausbildungsstellen in Bayern im Zeitverlauf.....	20
Abbildung 16: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Bayern: Ausgewählte Ländergruppen.....	23
Abbildung 17: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte unter der deutschen und ausländischen Bevölkerung nach Regierungsbezirken, 2020	24
Abbildung 18: Beschäftigungsquoten der deutschen und ausländischen Bevölkerung zwischen 15 und 65 Jahren in Bayern (sozialversicherungspflichtige Beschäftigung)	25
Abbildung 19: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Anforderungsniveau der ausgeübten Tätigkeit und Staatsangehörigkeit im Dezember 2021.....	26
Abbildung 20: Anteile von Akademikern und hochqualifizierten Arbeitskräften unter den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten	27
Abbildung 21: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Wirtschaftszweigen (Verhältnis Ausländer*innen zu gesamt, %, Dezember 2021)	28
Abbildung 22: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in systemrelevanten Sektoren (Verhältnis Ausländer*innen zu gesamt, %, Dezember 2021)	30
Abbildung 23: Befristete Aufenthaltserlaubnis, Erwerbstätigkeit in Bayern.....	31

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 24: Inhaber*innen Blaue Karte in Bayern: Top 10 Herkunftsländer (links) und ausgewählte Länder (rechts)	32
Abbildung 25: Neugründungen von Einzelunternehmen in Bayern nach Staatsangehörigkeit.....	33
Abbildung 26: Neugründungen in Bayern nach Staatsangehörigkeit -ausgewählte Nationalitäten in den Top 20	34
Abbildung 27: Arbeitslose Deutsche und Ausländer*innen in Bayern	35
Abbildung 28: Arbeitsuchende und Arbeitslose nach Staatsangehörigkeit und Berufsabschluss im Juni 2022 (%)	36
Abbildung 29: Arbeitsuchende nach Staatsangehörigkeit und Geschlecht.....	37
Abbildung 30: Anzahl der Schutzsuchenden nach Schutzstatus, 31.12.2020	38
Abbildung 31: Anzahl der Geduldeten nach Jahren in Bayern, 2008-2021	38
Abbildung 32: Geringfügige und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Geduldeten in Bayern.....	39

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Prozentuale Veränderungen in der Bevölkerungsgröße in den bayerischen Regierungsbezirken in 10-Jahresintervallen und von 1960-2021.....	5
Tabelle 2: Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung in Bayern und den Regierungsbezirken 2020-2040	6

Zusammenfassung

Der demografische Wandel stellt Bayern in den nächsten Jahrzehnten vor große Herausforderungen. Ohne Zuwanderung würde die Bevölkerung in Bayern nach der Prognose des Bayerischen Landesamtes für Statistik von 2020 bis 2040 um 5 Prozent abnehmen. Bei der Betrachtung der Entwicklung in den sieben bayerischen Regierungsbezirken ergibt sich dabei ein heterogenes Bild. Besonders für Oberfranken wird ein starker Bevölkerungsrückgang prognostiziert.

Um das Wirtschaftswachstum in Bayern aufrechtzuerhalten, ist neben einer weiteren Aktivierung des bisher ungenutzten Arbeitspotentials der deutschen Bevölkerung, eine umfangreiche Zuwanderung erforderlich. Im Laufe der letzten 40 Jahre hat sich der ausländische Anteil an der bayerischen Bevölkerung bereits mehr als verdoppelt. Während 1980 lediglich 6,5 Prozent der in Bayern lebenden Menschen eine nicht-deutsche Staatsbürgerschaft hatten, so lag der Anteil im Jahr 2020 bei 13,7 Prozent. Zurückzuführen ist dies einerseits auf eine verstärkte Zuwanderung aus osteuropäischen Ländern im Zuge der EU-Osterweiterung als auch auf die zunehmende Fluchtmigration, insbesondere aus Syrien. Von allen in Bayern lebenden Ausländer*innen sind über 77 Prozent im erwerbsfähigen Alter, was ein besonderes Potential für den Arbeitsmarkt darstellt. Oberbayern, der Regierungsbezirk mit dem größten Bevölkerungswachstum, ist auch derjenige mit dem größten Ausländer*innenanteil, wohingegen Oberfranken sowohl das geringste Bevölkerungswachstum als auch den niedrigsten Ausländer*innenanteil aufweist.

Deutschland steht im Moment vor einem nie dagewesenen Fachkräftemangel. Die Zahl der offenen Stellen in Bayern hat diesen Sommer mit 162.660 gemeldeten offenen Arbeitsstellen einen Höchstwert erreicht. Auch die Zahl der unbesetzten Berufsausbildungsstellen hat sich in den letzten zehn Jahren von 8,5 Prozent auf 18,2 Prozent mehr als verdoppelt. Die offenen Stellen befinden sich hauptsächlich in den Sektoren „sonstige wirtschaftlichen Dienstleistungen“, „Gastgewerbe“ und „Baugewerbe“. Deshalb ist es wichtig, das Potential der Zuwanderer zu nutzen, sowohl mit mehr Neuzuwanderung als auch mit besserer Integration.

In den letzten zehn Jahren hat sich die Zahl der in Bayern sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit ausländischer Staatsangehörigkeit bereits mehr als verdoppelt. Waren in Bayern im Dezember 2012 nur 451.333 Menschen mit ausländischem Pass beschäftigt, so waren es im Dezember 2021 schon 960.140 Menschen. Der Grund dafür ist sowohl die steigende Beschäftigungsquote der ausländischen Bevölkerung, die bereits in Deutschland lebt, als auch die steigende Beschäftigung von Neuzugewanderten. Betrug die Beschäftigungsquote von Ausländer*innen zwischen 15 und 65 Jahren im Jahr 2008 noch 35 Prozent, so lag sie 2021 bei 62 Prozent und somit fast gleichauf mit der Beschäftigungsquote der Deutschen (65 Prozent).

Die allgemein positive Entwicklung der Arbeitsmarktintegration von ausländischen Arbeitnehmenden in Bayern verdeckt jedoch, dass es große Unterschiede zwischen Deutschen und Migrant*innen in der Art der ausgeführten Arbeit gibt. Der Prozentsatz derer, die als Hilfskraft arbeiten ist unter Ausländer*innen jeder Herkunftsgruppe erheblich höher. Am höchsten ist der Anteil unter den Menschen aus Asyl8-Ländern. In dieser Gruppe sind über 50 Prozent als Helfer*innen eingestellt. Teilweise kann dies durch ein niedrigeres Bildungsniveau erklärt werden, aber es spielen auch andere Integrationsherausforderungen eine Rolle.

Während der durchschnittliche Ausländer*innenanteil in Bayern über alle Sektoren hinweg bei 15,8 Prozent liegt, variiert der Anteil zwischen 5,0 Prozent im Bereich Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung und 43,4 Prozent im Gastgewerbe. Auch im Bereich Verkehr und Lagerung sowie bei den haushaltsnahen Dienstleistungen liegt der Ausländer*innenanteil bei über 25 Prozent. Zuwandernde spielen auch in vielen systemrelevanten Berufen, wie z. B. in der Logistik, der Nahrungsmittelherstellung sowie in der Altenpflege eine entscheidende Rolle.

Die Erwerbsmigration nach Bayern ist besonders durch eine wachsende Anzahl von Aufenthaltserlaubnissen zu Erwerbszwecken, sowie Blauen Karten gestiegen. Die Anzahl von befristeten Aufenthaltstiteln für Drittstaatenangehörigen zu Erwerbszwecken hat sich in den letzten zehn Jahren von 16.625 in 2012 auf 59.065 mehr als verdreifacht. Auffällig ist hier der starke Anstieg von Einwandernden aus dem Westbalkan seit 2016 auf Grund der Westbalkanregelung. Der Anteil ausländischer Gründer*innen unter allen Gründer*innen von Einzelunternehmen lag 2021 bei 21,2 Prozent, das heißt mehr als jeder fünfte Gründende in Bayern hat eine ausländische Staatsangehörigkeit.

Im Oktober 2022 waren insgesamt 232.430 Menschen in Bayern arbeitslos. Eine Mehrheit von 61 Prozent waren Deutsche, 39 Prozent waren Ausländer*innen. Im Durchschnitt haben fast drei Viertel aller ausländischen Arbeitslosen keinen Berufsabschluss (74%), was erheblich höher ist als der Anteil unter den Deutschen (36%). Dieser Anteil ist mit 88 Prozent unter Staatsangehörigen der Asyl8-Staaten besonders hoch. Die Herausforderung der Integration von ausländischen Arbeitslosen ist also zu einem großen Teil in der fehlenden Berufsausbildung begründet. Daher ist das Potential von Ausländer*innen durch Berufsausbildung und Qualifikation in Beschäftigung zu kommen besonders hoch. Auffällig sind die Geschlechterunterschiede für Staatsangehörige der Asyl8-Länder. Während die Anzahl der arbeitssuchenden Männer höher ist (was darauf zurückzuführen ist, dass ihre absolute Zahl höher ist), haben sich die Zahlen seit 2016 stetig reduziert und fast halbiert. Die Zahl arbeitssuchender Frauen aus Asyl8-Ländern hat sich jedoch nur minimal reduziert. Dies kann darauf hindeuten, dass sich Frauen aus Asyl8-Ländern in ihrer Arbeitsmarktintegration besonders schwertun.

In Bayern leben 213.000 Asylsuchende, von denen etwas mehr als 10 Prozent der Schutzsuchenden, insgesamt 27.000, einen Duldungsstatus haben. Die Beschäftigungsquote unter Geduldeten ist sehr niedrig. Auch die Zahlen derjenigen, die eine Beschäftigungsduldung oder eine Ausbildungsduldung haben, sind mit wenigen tausenden deutschlandweit gering. Im neuen Chancen-Aufenthaltsgesetz gibt es die Möglichkeit für Langzeitgeduldete (länger als 5 Jahre), eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten. Geschätzt könnten bis zu 12.000 Menschen in Bayern davon profitieren.

Basierend auf den Datenanalysen hat dieser Bericht Empfehlungen für die Integrations- und Einwanderungspolitik in Bayern entwickelt. Um die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten zu fördern, sollte zunächst die Residenzpflicht und Wohnsitzauflage für alle Geflüchteten erleichtert werden. Wenn ein Arbeitsplatz oder ein Bildungsangebot in einem anderen Bezirk vorliegt, sollte es möglich sein, ohne bürokratische Hürden und Nachweise dorthin zu ziehen solange sich Wohngeldkosten und andere Bezüge dadurch nicht erhöhen. Ein Wegzug von Geflüchteten aus Bezirken mit unbefriedigenden Integrationsergebnissen kann zu erheblichen Integrationsgewinnen führen und dank der Beschäftigungsgewinne auch öffentliche Ausgaben einsparen. Die Hürden, vor allem für die Beschäftigungsduldung sind sehr hoch und sollten gesenkt werden. Der

Königsteiner Schlüssel sollte durch eine Verteilungsregel ersetzt werden, die die Zahl der freien Stellen als zusätzliches Verteilungskriterium verwendet.

Außerdem sollten Anerkennungsstellen für ausländische Qualifikationen gestärkt werden um dadurch den Anerkennungsprozess schneller aber insbesondere auch vorhersagbarer, besser planbar und transparenter zu gestalten. Aufgrund der hohen Antragszahlen, die voraussichtlich weiter steigen werden, sollten die zuständigen Behörden personell besser ausgestattet werden. Zuständigkeiten sollten gebündelt und digitalisiert werden. Auch dies ist eine wichtige Strategie um die Beschäftigung von Ausländer*innen in Bayern zu fördern. Des Weiteren sollte die Erteilung von Arbeitserlaubnissen einheitlicher und berechenbarer werden. Hier sollte die Politik klare Regeln definieren unter welchen Umständen Arbeitserlaubnisse verwehrt werden können. In Anbetracht des Fachkräftemangels wäre es sinnvoll, das Potential dieser Arbeitskräfte bei Vorliegen eines Arbeitsplatzangebots bestmöglich zu nutzen.

Auch sind allgemeine Unterstützungsmaßnahmen für Geflüchtete sinnvoll, um deren Beschäftigung zu fördern – sowohl die Unterstützung von Individuen als auch von Unternehmen. Durch bessere Unterstützungsangebote (z.B. auch auf Englisch) könnte das Potential dieser Gruppen noch besser genutzt werden. Kommunale Integrationszentren und lokale Integrationshelfer*innen könnten hier gute erste Anlaufstellen sein, die einen Überblick über die verschiedenen Unterstützungsangebote bündeln und die als zentraler Kontaktpunkt für die Zielgruppe dient. Der Einstellungsprozess für Geflüchtete ist ein bürokratischer und langwieriger Prozess, der mit hoher Unsicherheit behaftet ist. Deswegen wären auch Unterstützungsprogramme für Unternehmen die Geflüchtete einstellen möchten, vorteilhaft. Spezielle Programme für den Einstieg in den deutschen Arbeitsmarkt könnten entwickelt werden, zum Beispiel Programme, die sich an bestimmten Tätigkeitsbereichen orientieren, berufsbezogene Sprachkurse, Einarbeitung in das deutsche Arbeitsrecht und Bewerbungsverfahren, Mentoring sowie umfangreiche Praktikumsmöglichkeiten und Traineeships. Für geflüchtete Frauen werden niederschwellige Angebote benötigt, am besten in Verbindung mit Kinderbetreuung während Sprachkursen oder Fortbildungen und Patenschaftsprogramme.

Um die Attraktivität Deutschlands und insbesondere Bayerns zu erhöhen, sollte die Verfügbarkeit von öffentlichen Dienstleistungen in englischer Sprache verbessert werden. Hier sollte Bayern eine Willkommenskultur in den Behörden fördern, damit zugewanderte Fachkräfte auch in Bayern bleiben.

Für nach Deutschland entsendete Arbeitnehmer muss die Gewerbeaufsicht die Sektoren, die stark durch Entsendungen charakterisiert sind, besser kontrollieren (vor allem Bau und Logistik). Es ist wichtig, dass sowohl mehr Kontrollen stattfinden als auch bessere Daten erhoben werden, die es erlauben stichhaltige Aussagen über die Situation von nach Deutschland entsandten Arbeitnehmer*innen zu treffen.

1 Einleitung

Der demografische Wandel ist eine große Herausforderung für Bayern und den Rest von Deutschland. Ohne Zuwanderung würde die Gesamtbevölkerung in Bayern nach der Prognose des Bayerischen Landesamtes für Statistik von 2020 bis 2040 um 5 Prozent abnehmen. Die Herausforderungen für die Wirtschaft sind sogar noch größer, als diese Zahl vermuten lässt, da die steigende Lebenserwartung bedeutet, dass ein zunehmender Anteil der Bevölkerung im Ruhestand sein wird. Kapitel 2 analysiert die demografischen Trends in Bayern und den einzelnen Regierungsbezirken. Kapitel 3 gibt einen Überblick über den Fachkräftemangel in Bayern.

Um das Wirtschaftswachstum in Bayern aufrechtzuerhalten, ist neben einer weiteren Aktivierung des bisher ungenutzten Arbeitspotentials der deutschen Bevölkerung, eine umfangreiche Zuwanderung erforderlich. Zuwandernde spielen auch in vielen systemrelevanten Berufen, wie z. B. in der Logistik, der Nahrungsmittelherstellung sowie in der Altenpflege eine entscheidende Rolle. Innerhalb Bayerns ist Zuwanderung besonders in den Regionen wichtig, in denen die Erwerbsbevölkerung sonst schrumpfen würde, wie z.B. in Oberfranken seit dem Jahr 2000. Kapitel 4 zeigt den Beitrag von Migrant*innen zur bayerischen Wirtschaft auf.

Basierend auf den Analysen in Kapitel 2, 3, und 4, leitet Kapitel 5 Handlungsempfehlungen ab.

2 Demografische Entwicklung in Bayern

Bayerns Bevölkerung ist den letzten Jahrzehnten stetig gewachsen. Im Vergleich zum Jahr 1960 ist in Bayern ein Bevölkerungswachstum von 38,8% zu verzeichnen (Tabelle 1). Bei der Betrachtung der Entwicklung in den sieben Regierungsbezirken ergibt sich allerdings ein heterogenes Bild. Während seit 1960 die Bevölkerung im mit Abstand bevölkerungsreichsten Regierungsbezirk Oberbayern um gut 66 % und die Bevölkerung Schwabens um über 43% anwuchs, ist für Oberfranken ein nur geringer Bevölkerungszuwachs von 1.5% zu verzeichnen. Seit 2000 schrumpft die Bevölkerung Oberfrankens sogar (Abbildung 1).

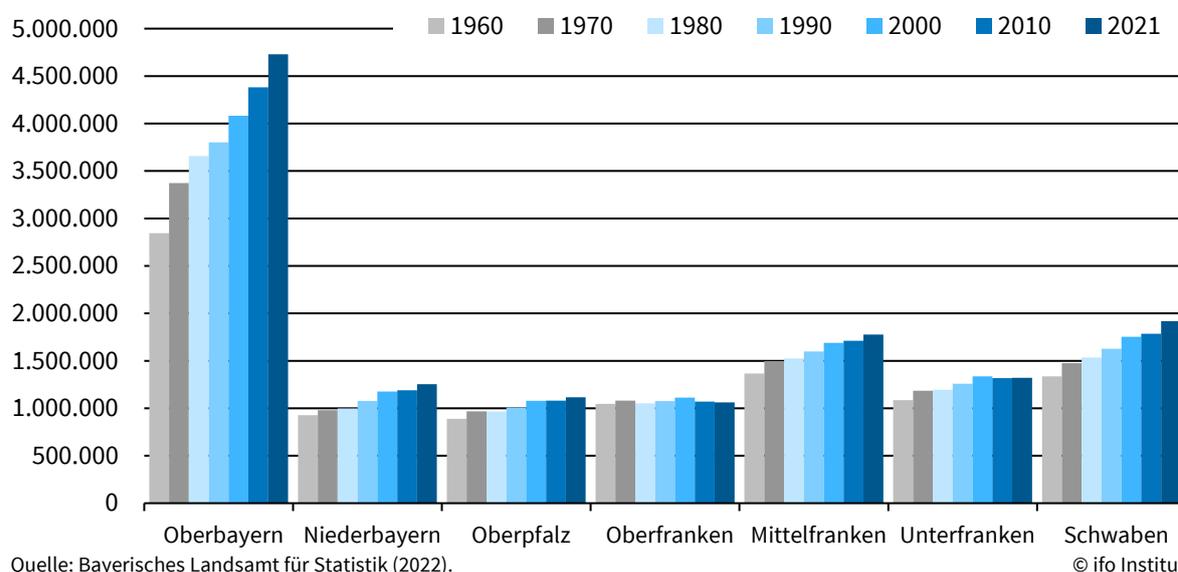
Tabelle 1: Prozentuale Veränderungen in der Bevölkerungsgröße in den bayerischen Regierungsbezirken in 10-Jahresintervallen und von 1960-2021

	1960- 1970	1970- 1980	1980- 1990	1990- 2000	2000- 2010	2010- 2020	2020- 2040	1960- 2021
Oberbayern	18,6%	8,5%	3,9%	7,4%	7,3%	7,7%	6,9%	66,2%
Niederbayern	5,7%	1,8%	8,0%	9,1%	1,1%	4,8%	5,3%	35,2%
Oberpfalz	8,8%	-0,1%	4,4%	7,0%	0,2%	2,9%	2,1%	25,7%
Oberfranken	3,2%	-2,6%	2,1%	3,6%	-3,8%	-0,9%	-3,5%	1,5%
Mittelfranken	9,6%	1,7%	4,9%	5,6%	1,3%	3,7%	2,3%	30,0%
Unterfranken	9,2%	0,8%	5,3%	6,1%	-1,3%	0,0%	-1,5%	21,7%
Schwaben	10,6%	3,9%	6,1%	7,7%	1,8%	6,8%	6,2%	43,6%
Bayern	11,2%	3,5%	4,8%	6,8%	2,5%	4,8%	3,9%	38,8%

Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik (2022).

Der demografische Wandel- dem gleichzeitigen Wirken von Veränderungen in den Geburtenzahlen, einer höheren Lebenserwartung und der Zu- und Abwanderung - schlägt sich somit in den bayerischen Regierungsbezirken auf unterschiedliche Weise nieder.

Abbildung 1: Demografische Entwicklung in den bayerischen Regierungsbezirken, 1960-2021



Für die Zukunft geht das Bayerische Landesamt für Statistik in seinen Prognosen weiterhin von einem Bevölkerungswachstum für Bayern auf Landesebene aus. So ergibt die regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung bis 2040- trotz im Verhältnis zu den Geburtenzahlen höherer Sterbefälle (natürliche Bevölkerungsbewegung) - einen Zuwachs von 3.9% (Tabelle 2).

Tabelle 2: Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung in Bayern und den Regierungsbezirken 2020-2040

Regierungsbe- zirke	Bevölkerungs- stand in 1 000		Verände- rung in %	davon		Durchschnitts- alter in Jahren		Jugendquotient ¹		Altenquotient ²	
	31.12. 2020	31.12. 2040		natürliche Bevölkerungs- bewegungen in %	Wanderun- gen in %	31.12. 2020	31.12. 2040	31.12. 2020	31.12. 2040	31.12. 2020	31.12. 2040
Oberbayern	4 719,7	5 047,2	6,9	-1,2	8,1	43,2	44,3	30,7	33,5	31,9	40,5
Niederbayern	1 247,1	1 313,3	5,3	-7,5	12,8	44,4	46,4	30,1	34,2	34,5	50,6
Oberpfalz	1 112,3	1 135,6	2,1	-6,9	9,0	44,3	46,2	29,6	34,1	33,9	50,0
Oberfranken	1 062,1	1 024,7	-3,5	-11,0	7,5	45,7	47,4	28,8	33,4	38,3	55,2
Mittelfranken	1 775,7	1 815,7	2,3	-5,4	7,7	44,0	45,4	30,5	34,3	34,3	45,8
Unterfranken	1 317,5	1 298,0	-1,5	-8,1	6,7	45,1	46,9	29,9	34,2	37,4	53,6
Schwaben	1 905,8	2 023,3	6,2	-4,4	10,6	44,0	45,4	31,5	35,9	34,8	47,1
Bayern	13 140,2	13 657,7	3,9	-4,8	8,7	44,0	45,5	30,4	34,1	34,1	46,1

Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik (2022). ¹ Jugendquotient: Anzahl 0- bis 19-Jährige je 100 Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren.
² Altenquotient: Anzahl 65-Jährige oder Ältere je 100 Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren.
¹ Jugendquotient: Anzahl 0- bis 19-Jährige je 100 Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren.
² Altenquotient: Anzahl 65-Jährige oder Ältere je 100 Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren.

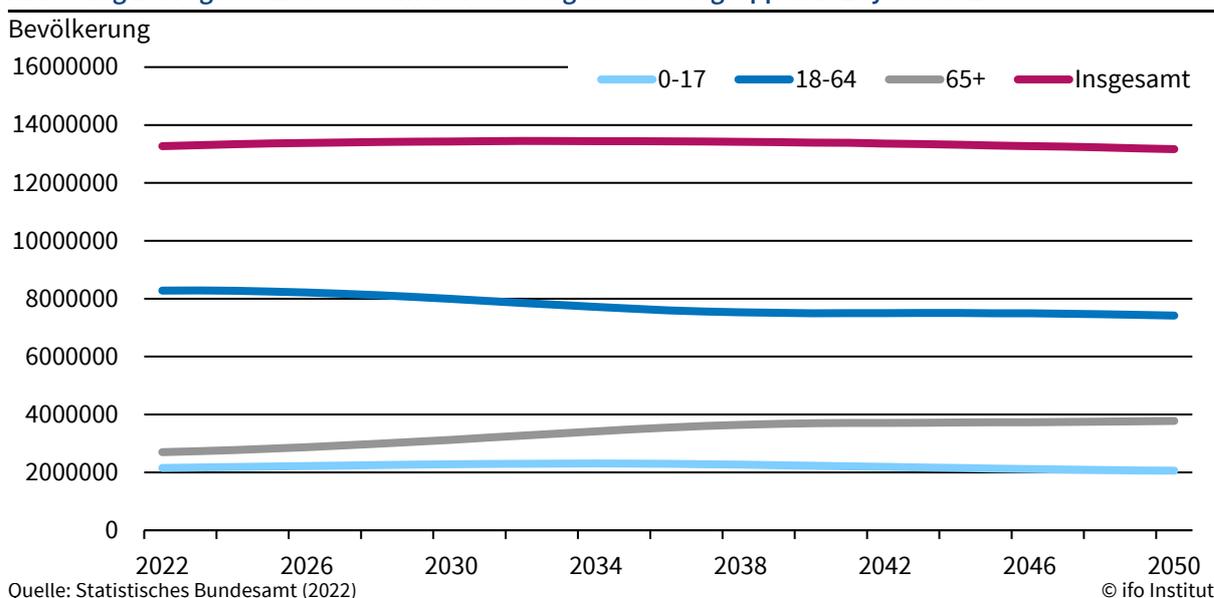
Fokus Oberfranken

Oberfranken kann als das demografische Sorgenkind Bayerns bezeichnet werden. Bereits seit Jahrzehnten hat der flächen- und bevölkerungsmäßig kleinste Regierungsbezirk am stärksten mit den Folgen des demografischen Wandels zu kämpfen. Der vorwiegend industriell geprägte Regierungsbezirk wurde durch die geopolitischen Umwälzungen nach dem Zweiten Weltkrieg deutlich getroffen. Oberfranken rückte durch die Ziehung der deutsch-deutschen Grenze 1961 in eine Randlage und wirtschaftliche Verflechtungen und Handelswege fanden ein jähes Ende. Die empfindlich getroffene oberfränkische Wirtschaft wurde im Rahmen des Zonenrandförderungsgesetzes in den 70er Jahren zwar gestärkt, die Folgen des Strukturwandels konnten allerdings nicht vollumfänglich aufgefangen werden. Wegfallende Arbeitsplätze im verarbeitenden Gewerbe hatten einen Abwanderungsprozess von jüngeren, gut qualifizierten Menschen zur Folge, der zu einer Schrumpfung der Population in den 70er Jahren führte. Die EU-Osterweiterung brachte durch die Nähe zur Tschechischen Republik weitreichende Veränderungen für Oberfranken mit sich. Einerseits konnte Oberfranken zwar durch die Entstehung neuer Handelsbeziehungen profitieren, andererseits entstand auf die vielen mittelständischen Betriebe mit regionaler Ausrichtung ein enormer Kostendruck durch die niedrigeren Lohn- und Arbeitskosten im Nachbarland (Boß et al. 2018). Tabelle 1 zeigt, dass seit 2000 ein Bevölkerungsrückgang in Oberfranken zu verzeichnen ist, der auch von Strukturförderprogrammen nicht aufgehalten werden konnte. Auch für die Zukunft zeichnen die Prognosen des Statistischen Landesamtes ein eher pessimistisches Bild für den Regierungsbezirk: Bis 2040 wird die oberfränkische Bevölkerung um weitere -3,5% schrumpfen. Gleichzeitig wird Oberfranken mit einer überdurchschnittlich stark alternden Gesellschaft konfrontiert sein. Während bayernweit 2040 von einem Altersdurchschnitt von 45,5 Jahren ausgegangen wird, wird dieser in Oberfranken bei 47,4 Jahren liegen. Auch wird es überdurchschnittlich viele alte Menschen und unterdurchschnittlich viele junge Menschen in Oberfranken geben. Damit stellt Oberfranken unter allen Regierungsbezirken hinsichtlich der demografischen Zukunftsprognosen das bayerische Schlusslicht dar (Tabelle 2). Im Bereich der Wirtschaft spiegeln sich diese negativen Prognosen ebenfalls wider. Eine von der Vereinigung der bayerischen Wirtschaft (vbw) jährlich beauftragte Unternehmensbefragung zeigt, dass in Oberfranken ansässige Unternehmen bayernweit die Standortqualität am schlechtesten einschätzen. Infolgedessen ist auch die Standortloyalität unter oberfränkische Unternehmen bayernweit am geringsten. Aus Sicht der Unternehmen besteht in Oberfranken hinsichtlich der Verbesserung der Lebenssituation im ländlichen Raum ein bayernweit überdurchschnittlich hoher Handlungsbedarf (vbw 2021).

2.1 Demografische Prognosen, Altersstruktur und Zuwanderung

Das Bayerische Landesamt für Statistik liefert Gesamtbevölkerungsprognosen für die einzelnen Regierungsbezirke zwischen 2020 und 2040. Da wir jedoch an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter bis 2050 interessiert sind, verwenden wir stattdessen die Vorausberechnung der Bevölkerung nach Alter für ganz Bayern durch das Statistische Bundesamt.¹ Abbildung 2 zeigt die prognostizierte Gesamtbevölkerung, für Minderjährige (0-17), Menschen im erwerbsfähigen Alter (18-65) und alte Menschen (65+). Bis 2032 nimmt die Bevölkerung zu, danach sinkt sie. Dies ist auf den geringen Anteil der Bevölkerung im gebärfähigen Alter zurückzuführen, wie in Abbildung 6 dargestellt. Nicht nur die Gesamtbevölkerung schrumpft, auch ihre Zusammensetzung wird sich drastisch verändern. Die Gruppe im erwerbsfähigen Alter sinkt rasch auf unter 8 Millionen und die älteste Gruppe steigt auf fast 4 Millionen.

Abbildung 2: Prognostizierte Gesamtbevölkerung nach Altersgruppen in Bayern bis 2050

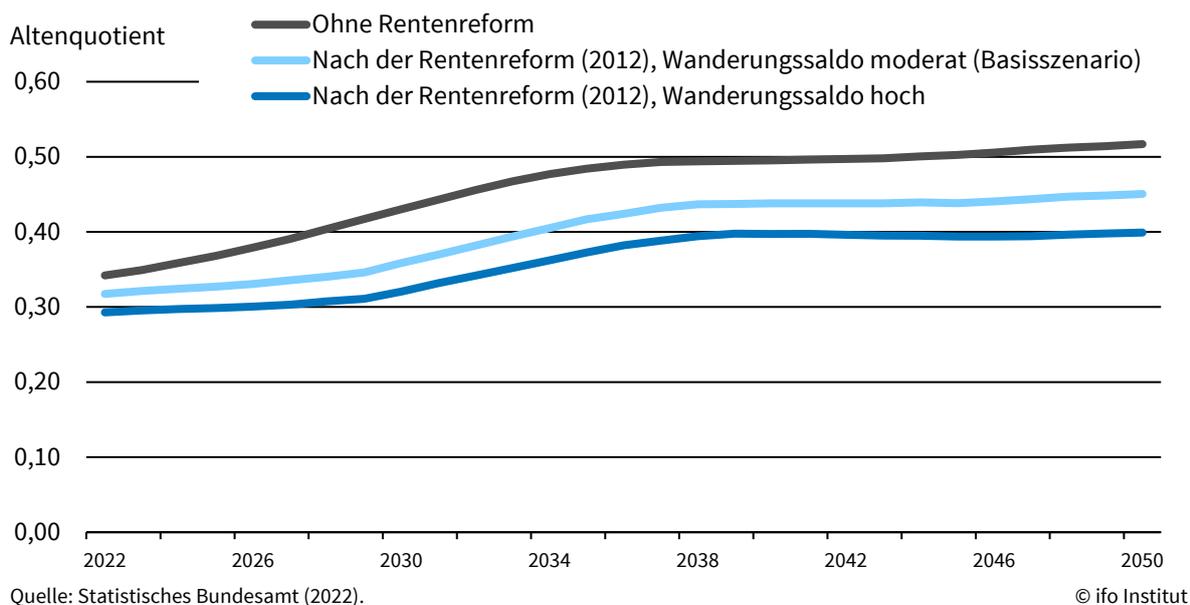


Eine häufig verwendete Kennzahl zur Zusammenfassung der Altersstruktur einer Bevölkerung ist der Altenquotient, der definiert ist als der Anteil der Bevölkerung, der älter als das Rentenalter (häufig 65 Jahre) ist, geteilt durch den Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Die in Abbildung 2 dargestellten erwarteten Alterungsmuster führen zu einem starken Anstieg des Altenquotienten. Durch die Anhebung der Regelaltersgrenze wird das Rentenalter jedoch schrittweise von 65 Jahren im Jahr 2012 auf 67 Jahre im Jahr 2029 angehoben. Dies hat starke Auswirkungen auf den Altenquotienten. Abbildung 3 zeigt den Altenquotienten, berechnet mit dem

¹ Wir verwenden die mittlere Projektion des Statistischen Bundesamtes. Dieses Szenario rechnet mit einer durchschnittlichen Geburtenrate von 1,55 Kindern pro Frau und einem mittleren Wanderungssaldo von 221.000 Personen pro Jahr und einer linear ansteigenden Lebenserwartung bei Geburt bis 2060 von 84,4 für Männer und 88,2 für Frauen. Es wird angenommen, dass sich die Altersstruktur des Wanderungssaldos nicht ändert.

Renteneintrittsalter als Grenzwert im Szenario mit und ohne Reform zwischen 2020 und 2050. Dennoch steigt der Altenquotient selbst im gegenwärtigen Szenario von knapp über 0,3 auf knapp über 0,45 im Jahr 2050 im mittleren Wanderungsszenario. Im Szenario mit hohem Wanderungssaldo, welches eine Nettowanderungssaldo von 311.000 statt 221.000 berücksichtigt, steigt der Altenquotient nur auf 0,4.

Abbildung 3: Prognostizierter Altenquotient in Bayern bis 2050 für drei Szenarien



2.2 Ausländische Bevölkerung

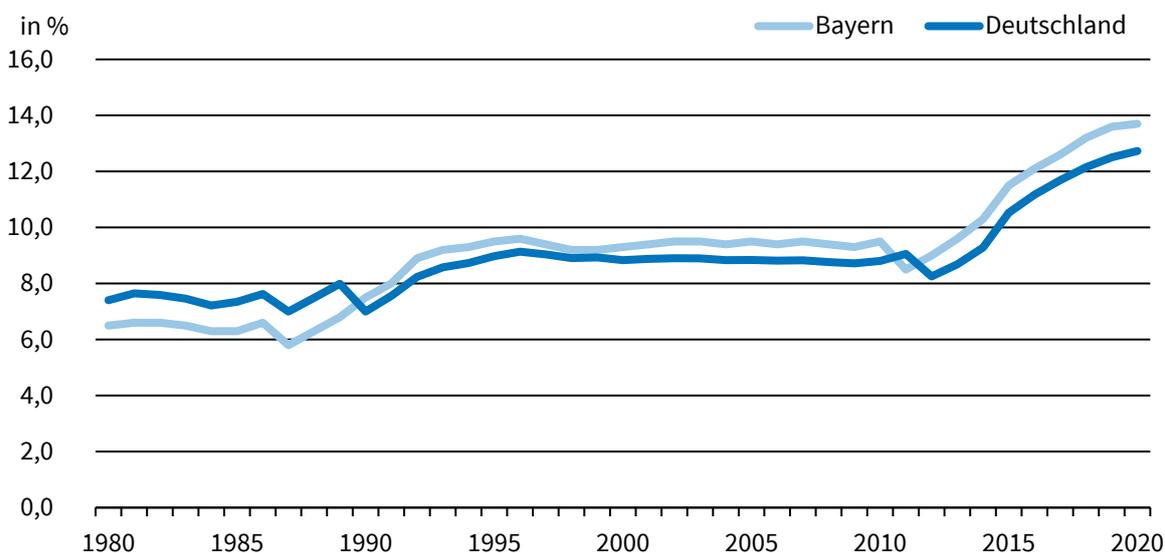
Im Laufe der letzten 40 Jahre hat sich der ausländische Anteil an der bayerischen Bevölkerung mehr als verdoppelt. Während 1980 lediglich 6.5% der in Bayern lebenden Menschen eine nicht-deutsche Staatsbürgerschaft hatten, so lag der Anteil im Jahr 2020 bei 13.7%. Im Vergleich zum bundesdeutschen Durchschnitt, leben in Bayern mehr Ausländer*innen. Bis zur Wende lag Bayern unter dem deutschen Durchschnitt - seit 1990 liegt Bayerns Ausländer*innenanteil, abgesehen vom Jahr 2011, darüber². Sowohl in Deutschland als auch in Bayern kam es seit 2013 zu einem massiven Anstieg des Ausländer*innenanteils an der Bevölkerung (Abbildung 4). Zurückzuführen ist dieser einerseits auf eine verstärkte Zuwanderung aus osteuropäischen Ländern im Zuge der EU-Osterweiterung und der damit einhergehenden Arbeitnehmer*innenfreizügigkeit³ als auch auf die Fluchtmigration aus Syrien in Folge des Bürgerkrieges. So hat sich die Anzahl der Menschen aus Rumänien und Kroatien, die sich in Bayern niedergelassen haben im

² Der Ausländer*innenanteil an der deutschen Bevölkerung sank im Zuge der Wende kurzfristig, da im ehemaligen Ostdeutschland weniger Ausländer*innen lebten.

³ Die Arbeitnehmer*innenfreizügigkeit wurde in Deutschland aufgrund politischer Bedenken mit Zeitverzögerung umgesetzt (Übergangmodell mit "2-3-2"-Regel).

Zeitraum 2014-2020 annähernd verdoppelt. Die Anzahl in Bayern lebender Syrer*innen hat sich im gleichen Zeitraum mehr als verfünffacht (siehe hierzu auch Kapitel 2.2.2).

Abbildung 4: Anteil der Ausländer*innen an der deutschen und bayerischen Gesamtbevölkerung im Vergleich (in %), 1980-2020



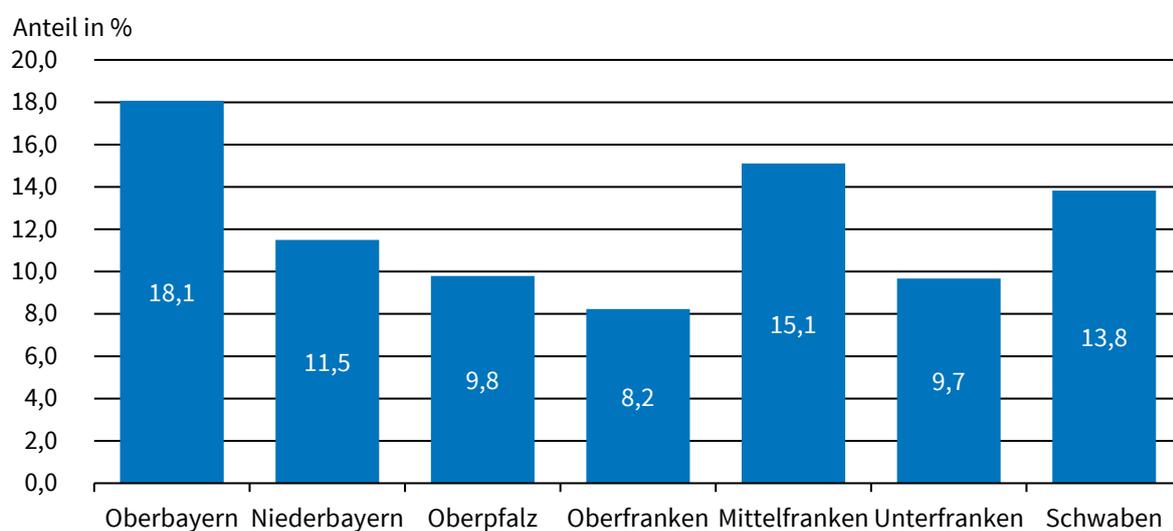
Quelle: Statistisches Bundesamt (2022).

© ifo Institut

Auch im Bundesländervergleich nimmt Bayern eine Position oberhalb des Durchschnittes ein (siehe Anhang 1). Sechs Bundesländer haben einen höheren Ausländer*innenanteil als Bayern, darunter die drei Stadtstaaten.

München hat mit 31.4% im Vergleich zu Berlin (23.1%) sogar einen weit höheren Ausländer*innenanteil und liegt deutschlandweit unter den Großstädten mit über 100.000 Einwohner*innen nach Offenbach mit 43.9% an zweiter Stelle (Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen 2022).

Hinsichtlich des Ausländer*innenanteils in den bayerischen Regierungsbezirken ergibt sich- wie bereits im vorangegangenen Abschnitt zur Demografie gezeigt- ein heterogenes Bild. Oberbayern, der Regierungsbezirk mit dem größten Bevölkerungswachstum ist auch derjenige mit dem größten Ausländer*innenanteil. Analog dazu ist Oberfranken, der Regierungsbezirk mit dem geringsten Bevölkerungswachstum, derjenige, der auch den niedrigsten Ausländer*innenanteil aufweist (Abbildung 5).

Abbildung 5: Ausländer*innenanteil an der Bevölkerung in den bayerischen Regierungsbezirken (2021)

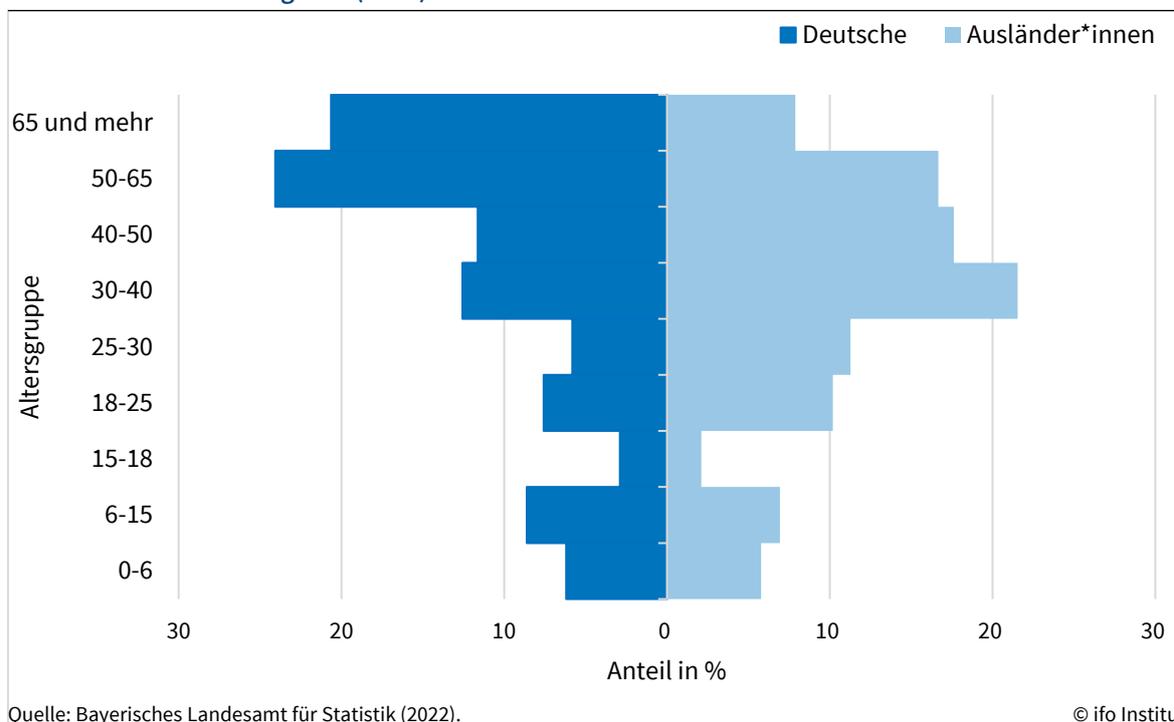
Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik (2022).

© ifo Institut

2.2.1 Altersstruktur

Die Altersverteilung der ausländischen Bevölkerung in Bayern weist im Vergleich zur deutschen Bevölkerung signifikante Unterschiede auf. Während sich die Altersstruktur in der Gruppe der 0–18-Jährigen noch ähnelt, werden die Differenzen in den Altersgruppen des Erwachsenenalters mit steigendem Alter größer. Besonders ab dem Rentenalter in der Gruppe der 65-Jährigen und Älteren ist der Unterschied groß: In der Gruppe der Deutschen gehört mit 24,1% fast jeder vierte Deutsche dieser Altersgruppe an. In der Gruppe der Ausländer*innen sind es nur 16,1%. Im Kontext des Fachkräftemangels und des demografischen Wandels ist zudem die Gruppe im erwerbsfähigen Alter (18-64 Jahre) relevant. Von allen in Bayern lebenden Ausländer*innen sind über 77% oder 3 von 4 Personen im erwerbsfähigen Alter. Im Gegensatz dazu ist der Anteil der Menschen im erwerbsfähigen Alter unter den Deutschen mit 61,7% signifikant kleiner (Abbildung 6). Gerade in Gegenden, die vom demografischen Wandel überproportional stark betroffen sind (siehe Kapitel 2, Oberfranken), könnte es deshalb empfehlenswert sein, Maßnahmen zu ergreifen, die gezielt darauf angelegt sind junge Menschen mit ausländischer Staatsbürgerschaft für sich zu gewinnen, zumal gerade in Oberfranken der ausländische Bevölkerungsanteil aktuell unterdurchschnittlich gering ist.

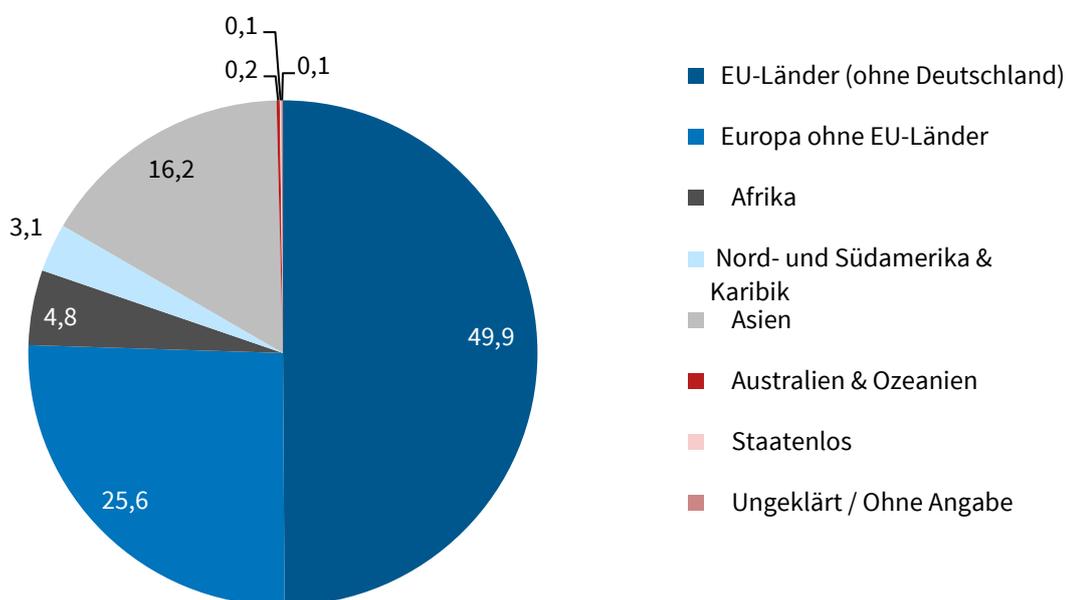
Abbildung 6: Altersstruktur in Bayern: Prozentuale Anteile der Altersgruppen von Deutschen und Ausländer*innen im Vergleich (2021)



2.2.2 Herkunftsregionen und-länder

Fast die Hälfte der in Bayern lebenden Ausländer*innen haben die Staatsbürgerschaft eines anderen EU-Landes inne. Ein Grund für den großen Anteil liegt darin, dass die Beantragung der deutschen Staatsbürgerschaft für EU-Bürger*innen wenig zusätzliche Vorteile mit sich bringt. An zweiter Stelle der häufigsten Herkunftsregionen liegen die weiteren europäischen, aber nicht zur EU gehörenden Staaten- etwa jede*r vierte in Bayern lebende Ausländer*in, kommt in 2020 aus einem europäischen Land außerhalb der EU (Abbildung 7).

Abbildung 7: Herkunftsregionen in Bayern lebender Ausländer*innen (2020)



Quelle: Statistisches Bundesamt (2022).

© ifo Institut

Mit Rumänien⁴ und der Türkei sind ein EU-Land und ein europäisches nicht-EU Land die Herkunftsländer, die am häufigsten in der ausländischen bayerischen Bevölkerung vertreten sind. Gemeinsam machen sie fast 20% aller in Bayern lebender Ausländer*innen aus. An dritter, vierter und fünfter Stelle liegen die EU-Länder Kroatien, Polen und Italien. Erst an sechster Stelle ist mit Syrien ein Asylherkunftsland zu finden (siehe Anhang 2).

Im Zuge der EU-Osterweiterung und der etwas zeitversetzt folgenden Arbeitnehmerfreizügigkeit⁵, kam es zu einer hohen Zahl an Zuzügen aus den Beitrittsstaaten. Im Zeitraum 2011-2020 erhöhte sich die Zahl der in Bayern lebenden Rumän*innen um über 300%; die kroatische Bevölkerung in Bayern wuchs um 143% und die polnische um 80%. Die syrische Bevölkerung in Bayern verzeichnete in Folge des Krieges im Jahr 2014 einen sprunghaften Anstieg um 173% und 2015 um 285% jeweils im Vergleich zum Vorjahr (siehe Anhang 3).

2.2.3 Geschlechterverhältnis

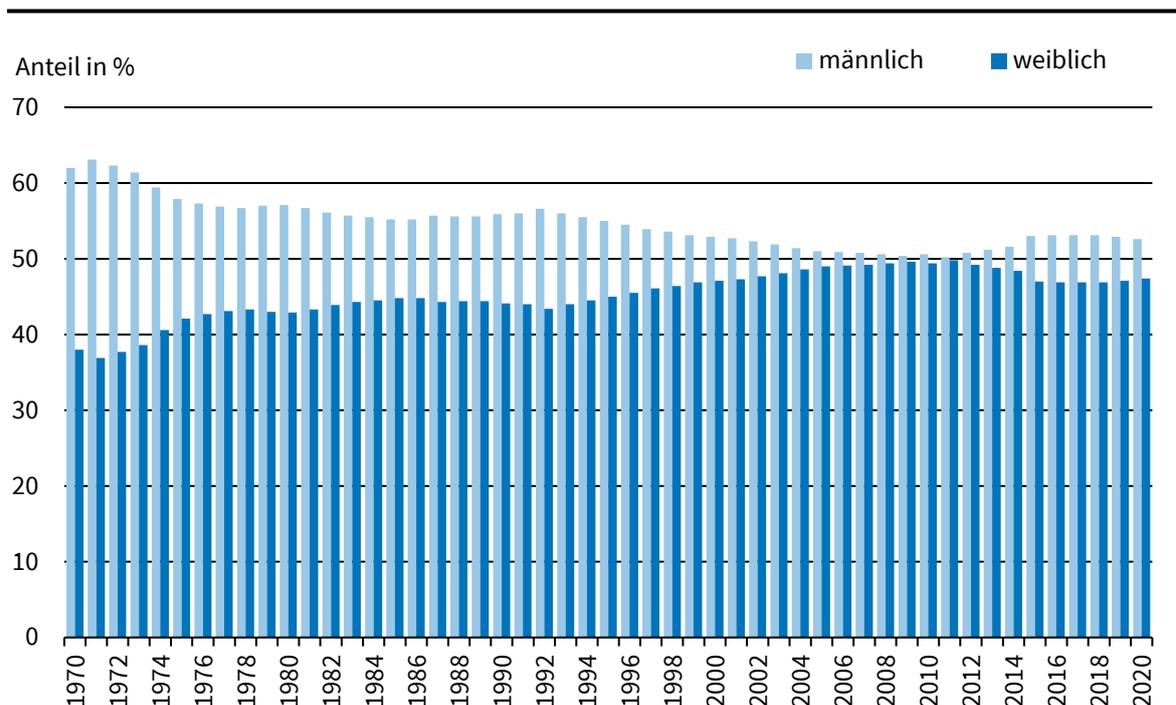
Zu Beginn der 70er Jahre waren über 60% der in Bayern lebenden Ausländer*innen Männer. In den folgenden Jahrzehnten stieg der Frauenanteil an der ausländischen Bevölkerung jedoch kontinuierlich an und erreichte 2011 annähernd Parität. Seitdem hat sich das Geschlechterverhältnis wieder etwas auseinanderentwickelt (Abbildung 8). Unter Einbeziehung des

⁴ In Bayern haben sich aufgrund der geographischen Nähe besonders viele Rumän*innen niedergelassen. 2020 machten Rumän*innen 9,8% der in Bayern lebenden Ausländer*innen aus. Deutschlandweit sind es nur 7,0%.

⁵ Inkrafttreten der Arbeitnehmer*innen Freizügigkeit: Polen 2011, Kroatien 2015, Rumänien 2014.

Geschlechterverhältnisses der Hauptherkunftsländer wird deutlich, dass Männer in den Herkunftsländern, die in den vergangenen Jahren große Zuwächse zu verzeichnen hatten, in Überzahl waren. Besonders groß ist die Kluft in Bezug auf das Geschlechterverhältnis bei den Asylherkunftsländern Syrien (Frauenanteil 39,3%) und Afghanistan (32.6%) (siehe Anhang 4).

Abbildung 8: Ausländische Bevölkerung in Bayern nach Geschlecht, 1970-2020



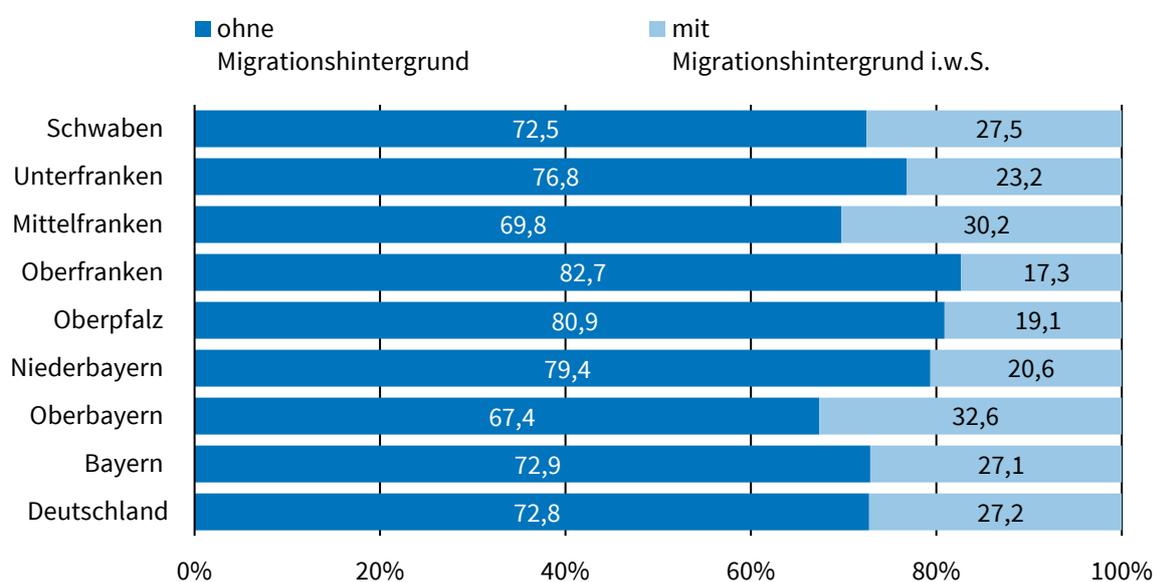
Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik (2022).

© ifo Institut

2.3 Bevölkerung mit Migrationshintergrund

In Bayern ist der Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund mit 27.1% etwa so hoch wie im Bundesdurchschnitt. Zwischen den sieben bayerischen Regierungsbezirken existieren allerdings große Unterschiede. Während in Oberfranken nur 17.3% der Bevölkerung einen Migrationshintergrund haben, sind es in Oberbayern mit 32.6% überdurchschnittlich viele (Abbildung 9). Mit Blick auf die in Kapitel 2 dargestellte demografische Entwicklung wird deutlich, dass ein Zusammenhang zwischen Bevölkerungswachstum und der Anzahl der Menschen mit Migrationshintergrund, die in einem Regierungsbezirk leben, besteht. Oberbayern mit seinem stark überdurchschnittlichen Bevölkerungswachstum hat gleichzeitig auch einen überdurchschnittlich hohen Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund. Umgekehrt korreliert für Ober- und Unterfranken ein unterdurchschnittliches Bevölkerungswachstum mit einem unterdurchschnittlichen Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund.

Abbildung 9: Bevölkerung in Privathaushalten mit und ohne Migrationshintergrund (2021)



Quelle: Statistisches Bundesamt (2022).

© ifo Institut

Menschen mit Migrationshintergrund sind entweder selbst eingewandert oder in Deutschland als Kinder von Immigrant*innen geboren. Sowohl in Deutschland als auch in Bayern sind Menschen mit Migrationshintergrund mehrheitlich selbst eingewandert. In Bayern machen sie 65% der Menschen mit Migrationshintergrund aus. Unterfranken ist mit 60% der Regierungsbezirk, in dem der Anteil der Menschen mit eigener Migrationserfahrung am geringsten ist, Niederbayern hat mit 69% den größten Anteil an Migrant*innen der ersten Generation (siehe Anhang 5).

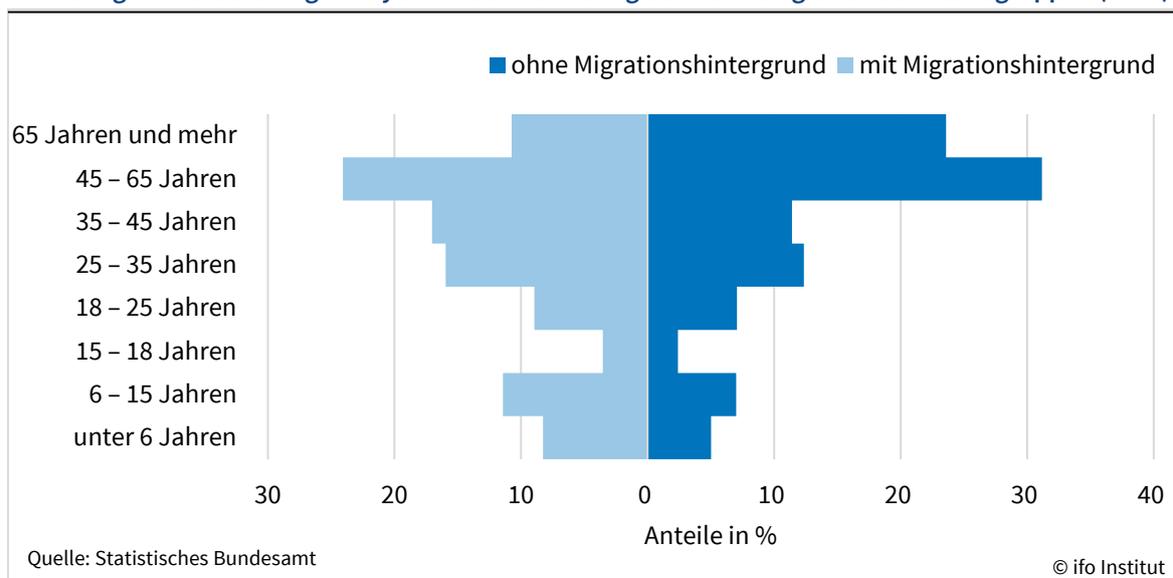
2.3.1 Altersstruktur

In Bayern lebende Menschen mit Migrationshintergrund sind durchschnittlich jünger als jene ohne Migrationshintergrund. So liegt der Bevölkerungsanteil in der Altersgruppe 0-18 Jahren bei Personen mit Migrationshintergrund bei 23,3%, bei Menschen ohne Migrationshintergrund jedoch bei nur 14,4%. Gleichzeitig gibt es in der Bevölkerungsgruppe ohne Migrationshintergrund mit 23,6% weit mehr ältere Menschen (64 Jahre und älter) als in der Gruppe mit Migrationshintergrund (10,7%). Im Unterschied zur ausländischen Bevölkerung in Bayern, die, verglichen mit der deutschen Bevölkerung, einen sehr hohen Anteil an Menschen im erwerbsfähigen Alter aufweist, liegen die Bevölkerungsanteile für die Altersgruppe 18-64 Jahre bei Menschen mit und ohne Migrationshintergrund viel näher zusammen. Der Anteil der Personen im Erwerbsalter mit Migrationshintergrund liegt bei 65,9% und in der Gruppe ohne Migrationshintergrund bei 62,0% (Abbildung 10).

Im Kontext von demografischem Wandel und Fachkräftemangel ist allerdings zusätzlich von Bedeutung, dass in der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund der Anteil der Menschen, die in absehbarer Zeit das Renteneintrittsalter erreichen (45-65 Jahre), mit 31,2% weit größer ist als in

der Bevölkerung mit Migrationshintergrund (24.1%). Zugewanderte Menschen und solche mit Migrationshintergrund tragen somit maßgeblich dazu bei, die negativen Folgen des demografischen Wandels abzumildern. Des Weiteren lässt sich aus diesen Zahlen schlussfolgern, dass ein Großteil der zugewanderten Menschen nach Bayern kommt, um hier zu arbeiten (siehe hierzu auch Kapitel 4 zur Rolle von Zugewanderten auf dem bayerischen Arbeitsmarkt).

Abbildung 10: Bevölkerung in Bayern mit und ohne Migrationshintergrund nach Altersgruppen (2021)



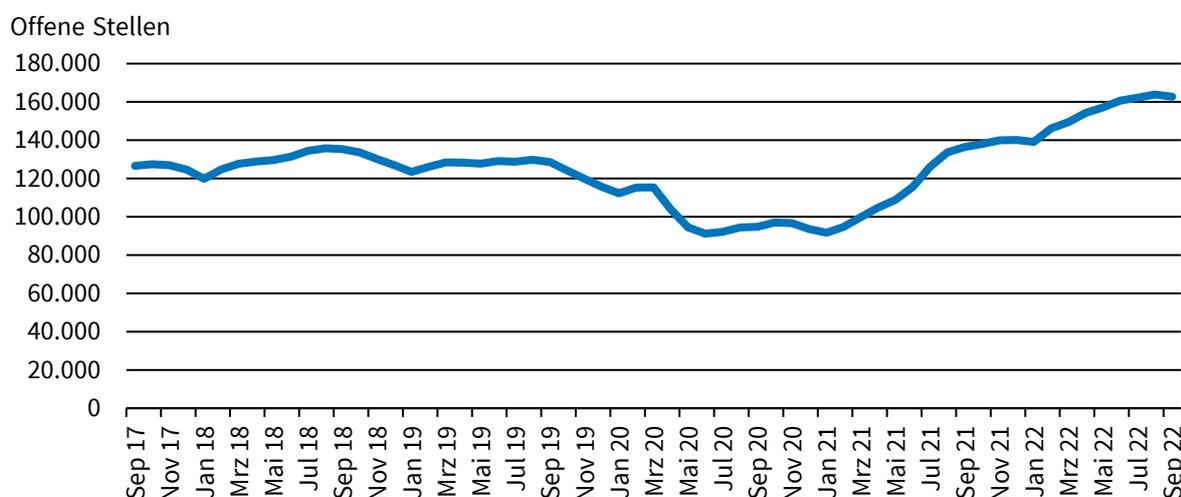
2.3.2 Geschlechterverhältnis

Es leben etwa gleich viele Personen männlichen wie weiblichen Geschlechts mit Migrationshintergrund in Bayern und entsprechen damit etwa dem Geschlechterverhältnis der bayerischen Bevölkerung insgesamt (Statistisches Bundesamt 2022). Nimmt man das Geschlechterverhältnis unter Berücksichtigung des detaillierten Migrationsstatus in den Blick, so wird deutlich, dass weibliche Personen mit Migrationshintergrund häufiger eingebürgert, also deutsche Staatsbürgerinnen sind als männliche Personen. Dies gilt unabhängig davon, ob man der ersten oder zweiten Migrant*innen Generation angehört (siehe Anhang 6).

3 Fachkräftemangel in der bayerischen Wirtschaft

In Bayern waren im September 2022 162.660 offene Arbeitsstellen gemeldet (Bundesagentur für Arbeit). Während den Anfängen der Pandemie, lag die Zahl der offenen Stellen teilweise unter der Marke von 100 000 Stellen, jedoch ist die Anzahl der offenen Stellen seit April 2021 stark angestiegen. Abbildung 11 zeigt, dass die Zahl der offenen Stellen in Bayern diesen Sommer einen Höchstwert erreicht hat.

Abbildung 11: Bestand offene Arbeitsstellen



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

© ifo Institut

Die offenen Stellen sind über Bayern hinweg recht unterschiedlich verteilt. In Unterfranken gibt es mit 0.054 offene Stellen pro sozialversicherungspflichtig Beschäftigte die meisten offenen Stellen. Dies ist gefolgt von Oberfranken mit 0.043 offenen Stellen pro sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Am wenigsten offene Stellen gibt es in den Regierungsbezirken Oberbayern und Mittelfranken (Abbildung 12). Der Grund dafür ist wahrscheinlich, dass in den dynamischen Metropolregionen um München und Nürnberg Stellen schneller besetzt werden. Dadurch sind offene Stellen kürzer ausgeschrieben und es kommt zu weniger offenen Stellen zu einem bestimmten Zeitpunkt.

Abbildung 12: Offene Stellen pro sozialversicherungspflichtige Beschäftigte

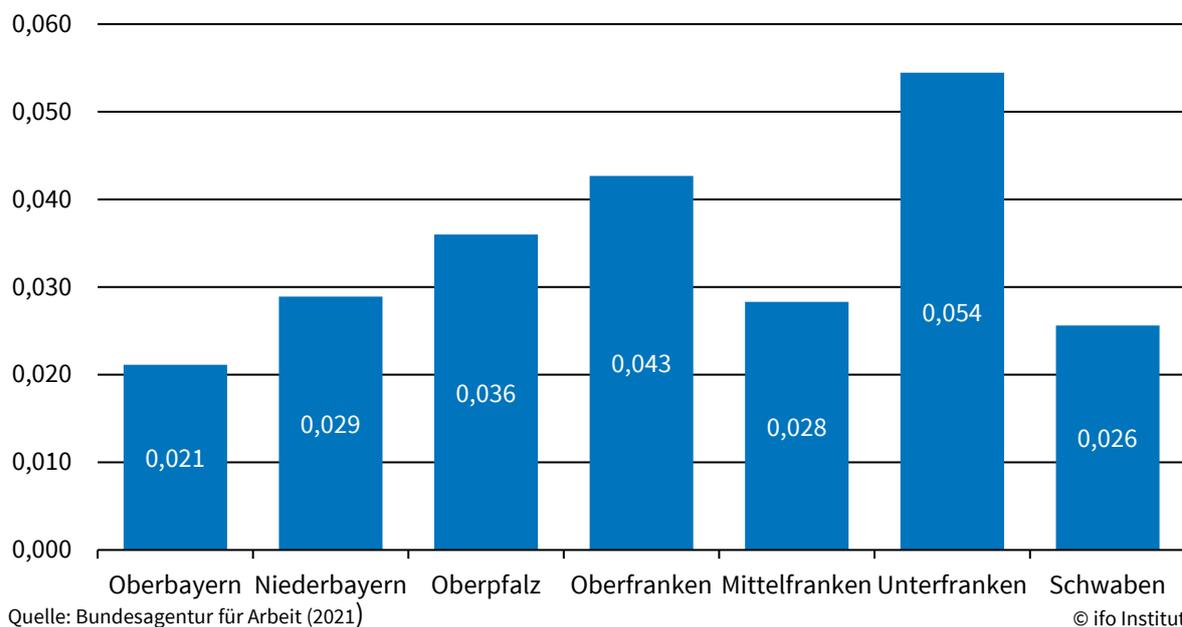
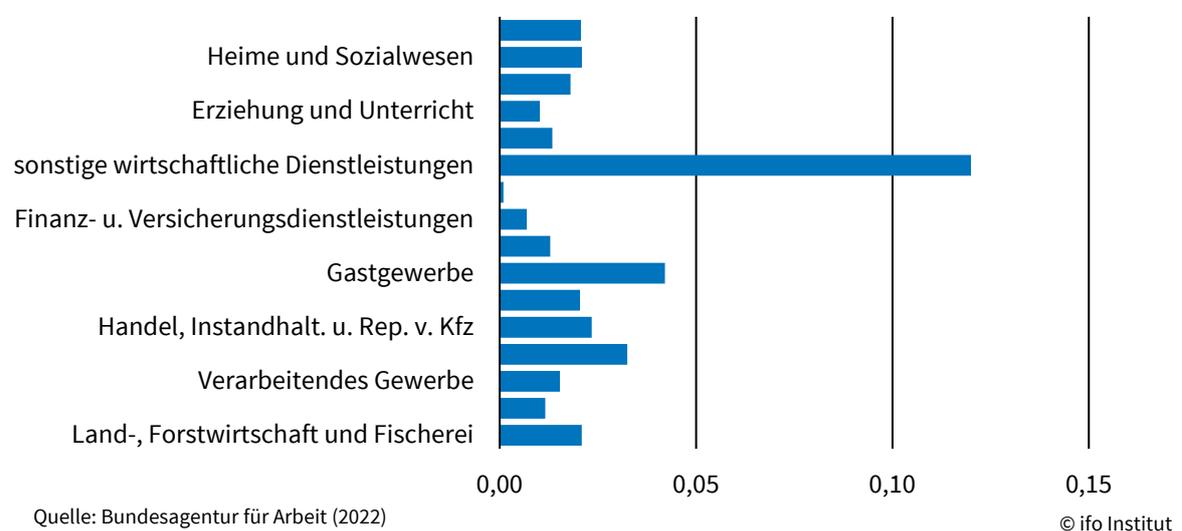


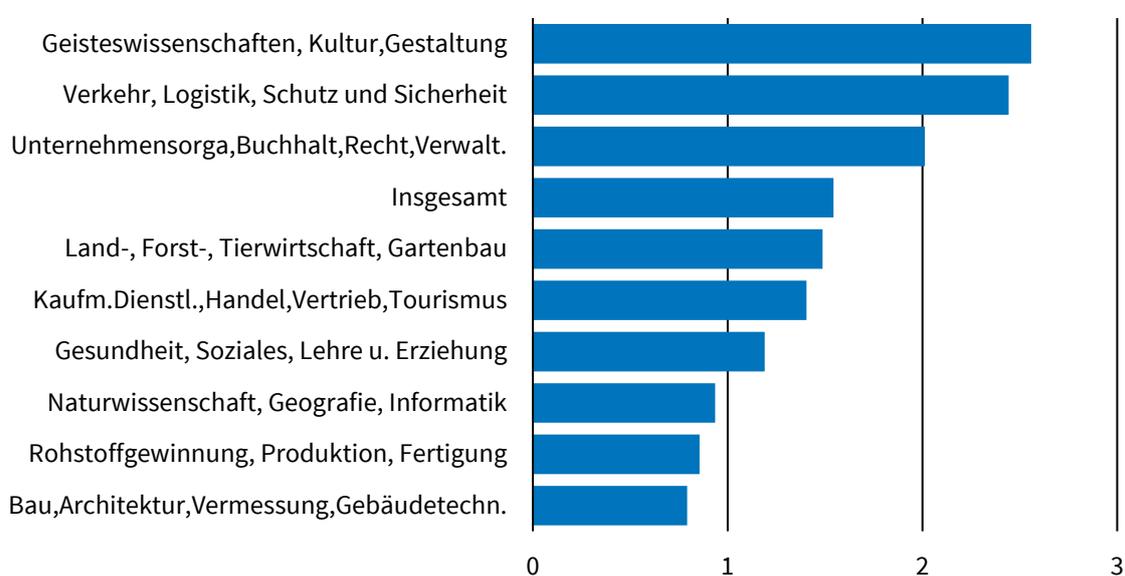
Abbildung 13: Offene Stellen pro sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Sektoren (1.10.2022)



Inwiefern offene Stellen durch Arbeitslose besetzt werden können, hängt sehr stark von dem Sektor ab. Abbildung 13 zeigt die Anzahl der offenen Stellen nach Sektoren. Mit 0,12 offenen Stellen pro sozialversicherungspflichtige Beschäftigte sind die sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen der Sektor mit den weitaus meisten offenen Stellen. Dies ist gefolgt von Gastgewerbe und dem Baugewerbe. Abbildung 14 zeigt die Anzahl der Arbeitslosen je gemeldeter Arbeitsstelle nach Zielberufen. Die Abbildung verdeutlicht, dass es vor allem in den Bereichen

Naturwissenschaft, Geografie, Informatik, Rohstoffgewinnung, Produktion, Fertigung, Bau, Architektur, Vermessung und Gebäudetechnik mehr gemeldete Arbeitsstellen als Arbeitslose gibt. Auch die Engpassbewertung der Bundesagentur für Arbeit kommt zu dem Schluss, dass in Bayern in bestimmten Sektoren ein Engpass herrscht. Am größten ist der Engpass hier für Expert*innen im Bereich Pharmazie, Softwareentwicklung und Programmierung, Human- und Zahnmedizin und Informatik, für Spezialist*innen im Bereich Klempnerei, Sanitär, Heizung, Klimatechnik, Maler, Stuckateur, Bauwerksabdichtung, Bautenschutz sowie für Fachkräfte im Bereich der Pflegeberufe, Bau- und Transportgeräteführung.

Abbildung 14: Arbeitslose je gemeldeter Arbeitsstelle nach Zielberufen, August 2022

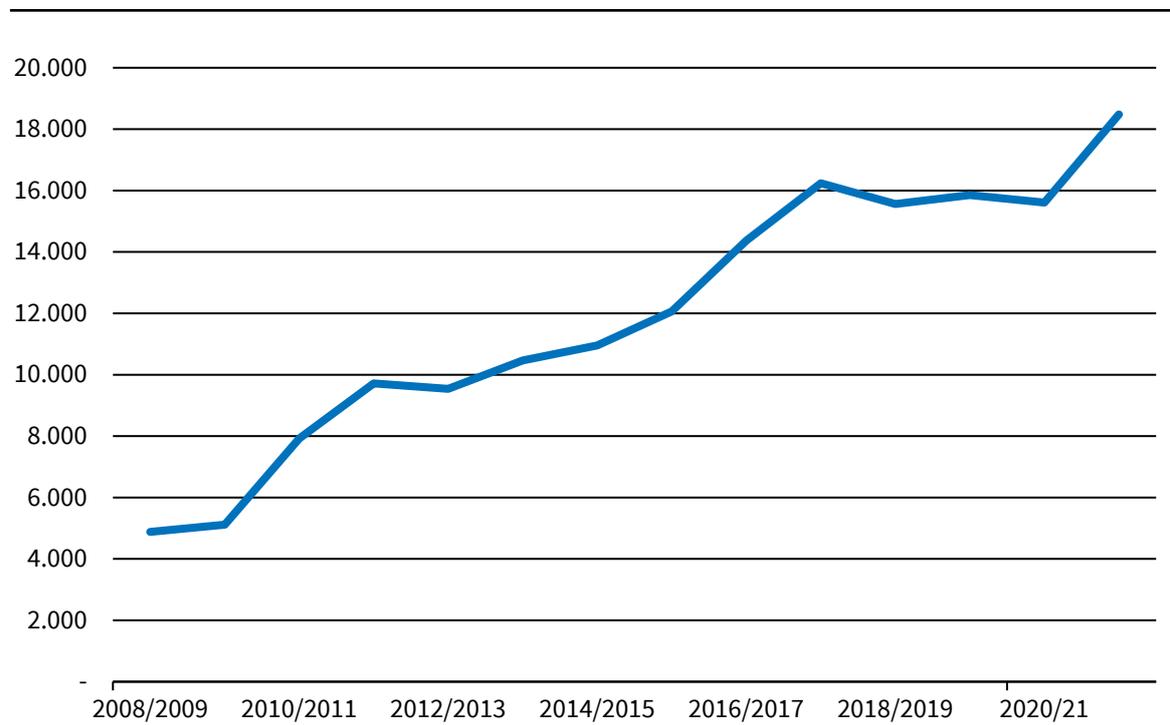


Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2022).

© ifo Institut

In Bayern wurden im Berichtsjahr 2021/22 insgesamt 101.480 Berufsausbildungsstellen gemeldet. Davon waren 18.480 unbesetzt. Das entspricht einem Anteil von 18,2 Prozent. Abbildung 15 zeigt die Entwicklung von unbesetzten Berufsausbildungsstellen im Zeitverlauf. Diese haben sich in den letzten zehn Jahren von 8,5 Prozent und 7.923 unbesetzten Berufsausbildungsstellen mehr als verdoppelt. Laut Bundesagentur für Arbeit sind die Anteile unbesetzter Ausbildungsstellen in Bauberufen, in Handel und Verkauf, in Metallberufen, in Lebensmittelberufen, in der Gebäudetechnik, in Hotel- und Gaststättenberufen und in Verkehr und Logistik besonders hoch. Die hohe Anzahl von unbesetzten Berufsausbildungsstellen, stellt eine Chance für Migrant*innen dar. Eine Ausbildung ist eine gute Strategie langfristig eine solide Arbeitsmarktperspektive zu erlangen und ein Ausweg aus Helfertätigkeiten. Weiterhin bietet eine Ausbildung eine gute Bleibeperspektive für Migrant*innen ohne sicheren Aufenthaltsstatus. Es ist wichtig, dass Ausländerbehörden diese Chance anerkennen und dementsprechend Arbeitserlaubnisse für Ausbildungen erteilen. Abschiebungen während der Ausbildung und danach sollten ausgesetzt bleiben.

Abbildung 15: Unbesetzte Berufsausbildungsstellen in Bayern im Zeitverlauf



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2021).

© ifo Institut

4 Zuwanderer in der bayerischen Wirtschaft

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Einwanderung hängen entscheidend von den Fähigkeiten der Einwandernden und ihrer Integration in den Arbeitsmarkt ab. In dem Maße, in dem die Zuwandernden erfolgreich in den Arbeitsmarkt integriert werden, profitiert das Zielland von der Zuwanderung. Die Vorteile sind besonders hoch für ein Land wie Deutschland, das aufgrund der Alterung der Bevölkerung mit einer schrumpfenden Erwerbsbevölkerung konfrontiert ist und eine niedrige Arbeitslosenquote hat. Bei hoher Arbeitslosigkeit sind die Arbeitnehmenden, die mit den Zuwandernden um dieselben Arbeitsplätze konkurrieren, in der Regel wirtschaftliche Verlierer*innen, was die politische Gegenreaktion gegen die Zuwanderung von Geringqualifizierten erklärt, die in vielen europäischen Ländern zu beobachten ist (Edo et al. 2019). Doch selbst die Zuwanderung von Geringqualifizierten bedeutet nicht zwangsläufig, dass einheimische Geringqualifizierte verlieren würden. Battisti et al. (2018) betonen, dass die Zuwanderung auch die Anreize der Unternehmen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze beeinflusst. Unter bestimmten Umständen kann die Zuwanderung die Schaffung von Arbeitsplätzen so stark ankurbeln, dass auch die bisherigen Arbeitnehmenden, die die gleiche Qualifikation wie die Zuwandernden haben, davon profitieren.

Wenn die Arbeitsmarktintegration nicht erfolgreich ist und die Arbeitslosigkeit unter den Zuwandernden hoch bleibt, droht der gesamtwirtschaftliche Effekt der Zuwanderung durch Arbeitslosenunterstützung und andere Sozialtransfers negativ zu sein. Eine solche Situation zu vermeiden, liegt sowohl im Interesse der Aufnahmegesellschaft als auch der Zuwandernden. Battisti et al. (2018) bewerten die Gesamteffekte der Zuwanderung unter Berücksichtigung der Arbeitsmarkteffekte und der öffentlichen Finanzen in 20 OECD-Ländern. Sie kommen zu dem Schluss, dass die Gesamteffekte der Zuwanderung positiv sind und dass in der Mehrheit der untersuchten Länder sowohl die gering qualifizierte als auch die hoch qualifizierte einheimische Bevölkerung von der Zuwanderung profitiert hat, verglichen mit einer hypothetischen Situation ohne Zuwandernde. Foged und Peri (2016) stellen außerdem fest, dass selbst die Zuwanderung von Geringqualifizierten zumindest jungen einheimischen Arbeitskräften mit geringer Qualifikation zugutekommen kann, indem sie sie dazu veranlasst, in weniger handwerklich geprägte Berufe zu wechseln.

In diesem Kapitel möchten wir uns die Zahlen zur Arbeitsmarktbeteiligung von Immigrant*innen in Bayern genauer ansehen, um daraus Herausforderungen und Chancen abzuleiten. Zunächst werden wie die Rolle von Migrant*innen auf dem Arbeitsmarkt im Zeitverlauf analysieren. Danach schauen wir uns den Beitrag von Migrant*innen zu Unternehmensgründungen an und untersuchen Arbeitslosenstatistiken nach Staatsangehörigkeit und Geschlecht. In diesem Kapitel werden Ausländer*innen anhand ihrer Staatsangehörigkeit definiert, da dies in den Daten erfasst wird. Menschen mit Migrationshintergrund aber einer deutschen Staatsangehörigkeit sind in der Statistik als Deutsche erfasst.

4.1 Rolle der Zuwandernden auf dem Arbeitsmarkt (im Laufe der Zeit)

In den letzten zehn Jahren hat sich die Zahl der in Bayern sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit ausländischer Staatsangehörigkeit mehr als verdoppelt (Bundesagentur für Arbeit). Waren in Bayern im Dezember 2012 nur 451.333 Menschen mit ausländischem Pass beschäftigt, so waren es im Dezember 2021 schon 960.140 Menschen. Dies hat zwei Gründe. Erstens gab es ein hohes Beschäftigungspotential, da die Arbeitslosenquote von Ausländern am Anfang des letzten Jahrzehnts sehr hoch war (Bundesagentur für Arbeit). Zweitens sind in den letzten 10 Jahren sehr viele Menschen nach Deutschland eingewandert, besonders aus den Ländern der EU-Osterweiterung und aus Asylherkunftsländern seit 2015. Obwohl auch die Zahl der deutschen Beschäftigten in diesem Zeitraum angestiegen ist, ist der Anstieg jedoch weit weniger stark von 4.451.101 auf 4.852.618 ausgefallen. Das noch nicht ausgeschöpfte Beschäftigungspotential unter Deutschen war in den letzten 10 Jahren deutlich geringer verglichen mit Ausländern, da die Beschäftigungsquoten unter Deutschen bereits hoch waren (Bundesagentur für Arbeit). Der Anteil der ausländischen Beschäftigten ist somit von 9,2 Prozent im Jahr 2012 auf 16,5 Prozent in 2021 angestiegen. Diese Zahlen zeigen bereits, wie wichtig ausländische Beschäftigte für die bayrische Wirtschaft geworden sind und wie Migrant*innen zum Beschäftigungsaufbau beigetragen haben.

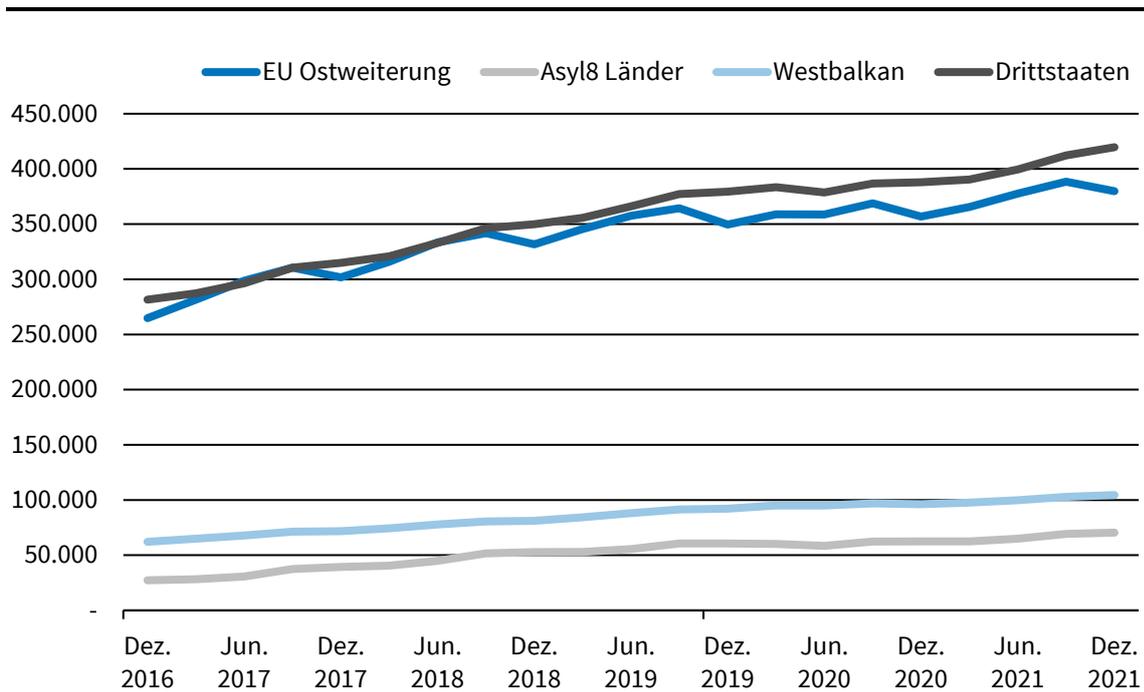
Nach Herkunftsland disaggregierte Daten zur Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sind seit Dezember 2016 von der Bundesagentur für Arbeit verfügbar. Abbildung 18 zeigt, dass sowohl der Anteil an Beschäftigten der EU-Osterweiterungsländer⁶ als auch der Beschäftigten aus Drittstaaten kontinuierlich und auf einem vergleichbar hohen Niveau angestiegen ist. Von den 5,81 Millionen sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmenden in Bayern in 2021, kommen 0,37 Millionen aus den Ländern der EU-Osterweiterung und 0,42 Millionen aus Drittstaaten. Besonders wichtige Herkunftsländergruppen in Bayern sind die Länder des Westbalkans sowie die acht relevantesten Asylherkunftsländer. Die Beschäftigung von Menschen aus dem Westbalkan⁷ ist besonders stark gestiegen, von 62.118 im Jahr 2016 auf 104.492 in 2021. Dies liegt an den vereinfachten Einwanderungsmöglichkeiten im Zuge der Westbalkanregelung. Ein noch stärkerer Anstieg der Beschäftigung ist für Menschen aus den Asyl⁸ Ländern zu beobachten⁸. Hier hat sich der Anstieg von 27.271 im Jahr 2016 auf 70.430 weit mehr als verdoppelt (Bundesagentur für Arbeit). Während 2016 noch viele Geflüchtete Schwierigkeiten bei der Arbeitsmarktintegration hatten, hat sich die Situation der Geflüchteten stark verbessert.

⁶ Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern.

⁷ Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Republik Nordmazedonien, Montenegro und Serbien.

⁸ Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia und Syrien.

Abbildung 16: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Bayern: Ausgewählte Ländergruppen

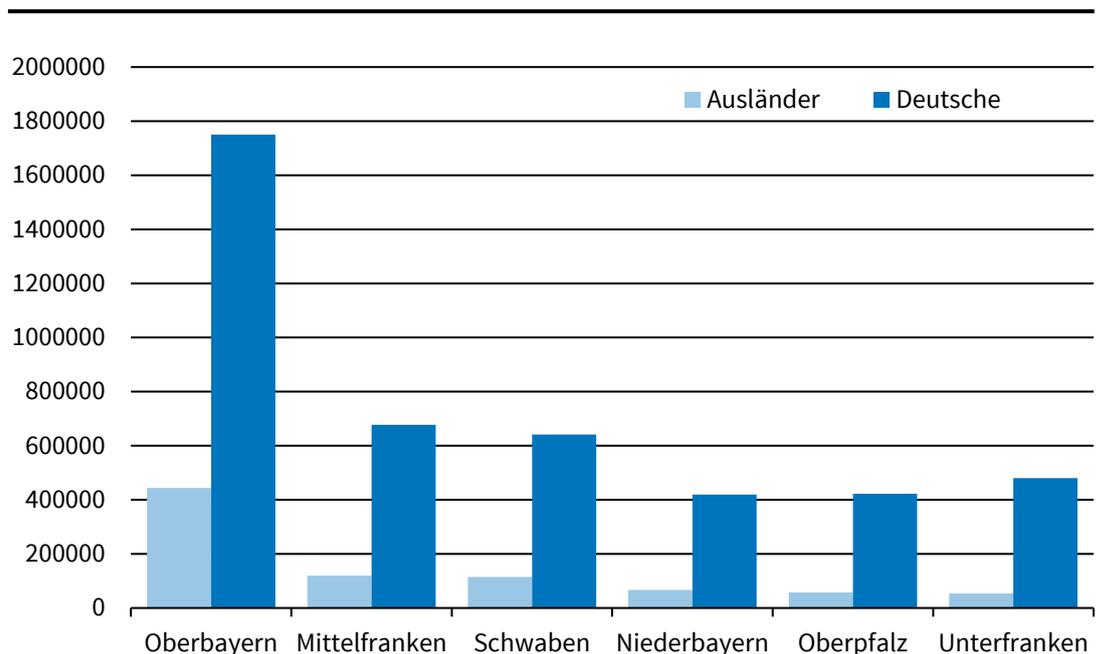


Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2021).

© ifo Institut

Quelle: Sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung monatlich. Deutschland, Länder, Kreise und Agenturen für Arbeit (Jahreszahlen und Zeitreihen), Bundesagentur für Arbeit. Der Ausländeranteil an den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten variiert nach Regierungsbezirk in Bayern. Im Durchschnitt lag der Ausländeranteil 2020 bei 15,7 Prozent. Am höchsten war der Anteil in Oberbayern mit 20,2 Prozent und am niedrigsten in Oberfranken mit 8,3 Prozent.

Abbildung 17: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte unter der deutschen und ausländischen Bevölkerung nach Regierungsbezirken, 2020



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2020).

© ifo Institut

Der starke Anstieg der ausländischen Beschäftigten kann zwei verschiedene Ursachen haben. Erstens kann es daran liegen, dass die Beschäftigungsquoten der ausländischen Bevölkerung in Bayern angestiegen sind. Dies bedeutet, dass von den Ausländer*innen, die in Bayern leben, mehr einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen. Der zweite Grund ist, dass mehr ausländische Menschen einwandern und hier arbeiten. Die Daten zeigen, dass beide Gründe wichtig sind, um den Anstieg der ausländischen Beschäftigten zu erklären.

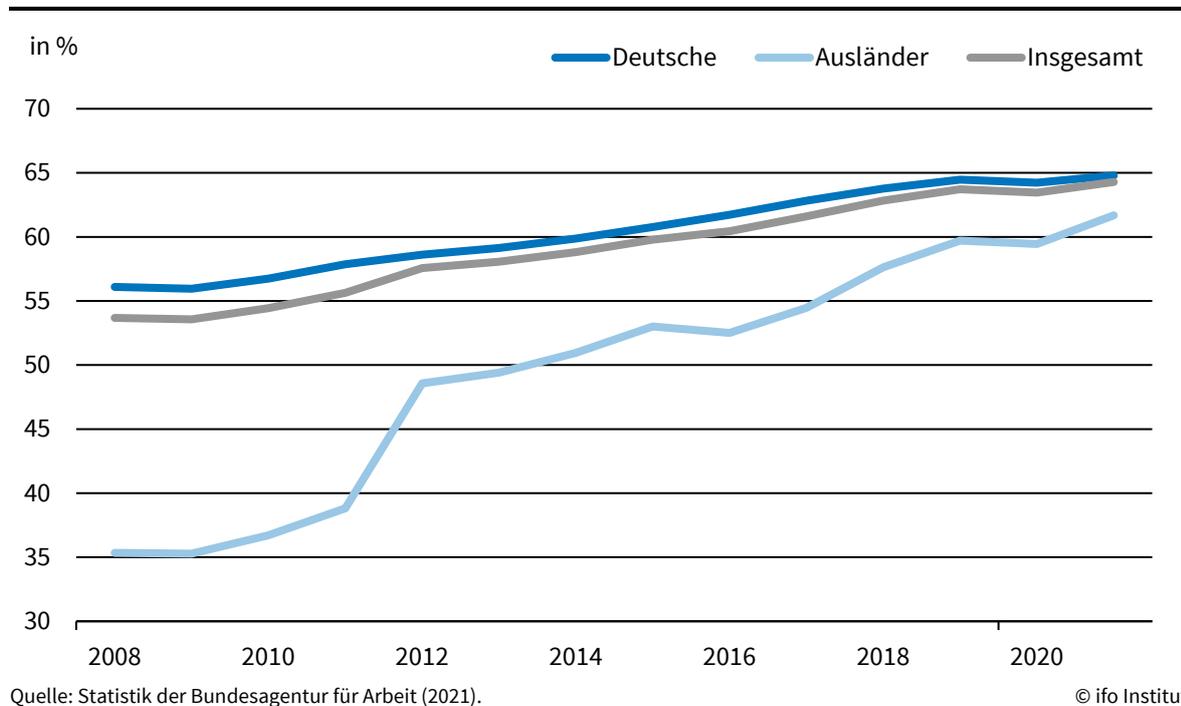
Die Beschäftigungsquoten der ausländischen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ist seit 2008 stark gestiegen. Betrug die Beschäftigungsquote in 2008 noch 35 Prozent, so lag sie 2021 bei 62 Prozent und somit fast gleichauf mit der Beschäftigungsquote der Deutschen (65 Prozent). Abbildung 18 zeigt deutlich, wie der Anstieg in mehreren Schüben verlaufen ist. Zunächst in 2012, als die Osteuropäischen EU-Länder vollen Zugang zu unserem Arbeitsmarkt erhalten haben, dann von 2017-2019 als besonders die Geflüchteten den Anschluss am Arbeitsmarkt fanden und zuletzt in 2021 als sich der Arbeitsmarkt nach Corona verbesserte.

Die hohen Beschäftigungsquoten zeigen, dass der Großteil der Migrant*innen in Deutschland arbeiten möchte und der Großteil auch bereits beschäftigt ist. Die Höhe der Sozialleistungen scheint also für die Einwanderungsentscheidung eine unwichtige Rolle zu spielen. In einer Stellungnahme des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung⁹ wird hervorgehoben, dass es

⁹ <https://doku.iab.de/stellungnahme/2022/sn0622.pdf>

keine Evidenz aus der Migrationsforschung gibt, dass die Höhe von bestimmten Sozialleistungen zu mehr Migration führt.

Abbildung 18: Beschäftigungsquoten der deutschen und ausländischen Bevölkerung zwischen 15 und 65 Jahren in Bayern (sozialversicherungspflichtige Beschäftigung)

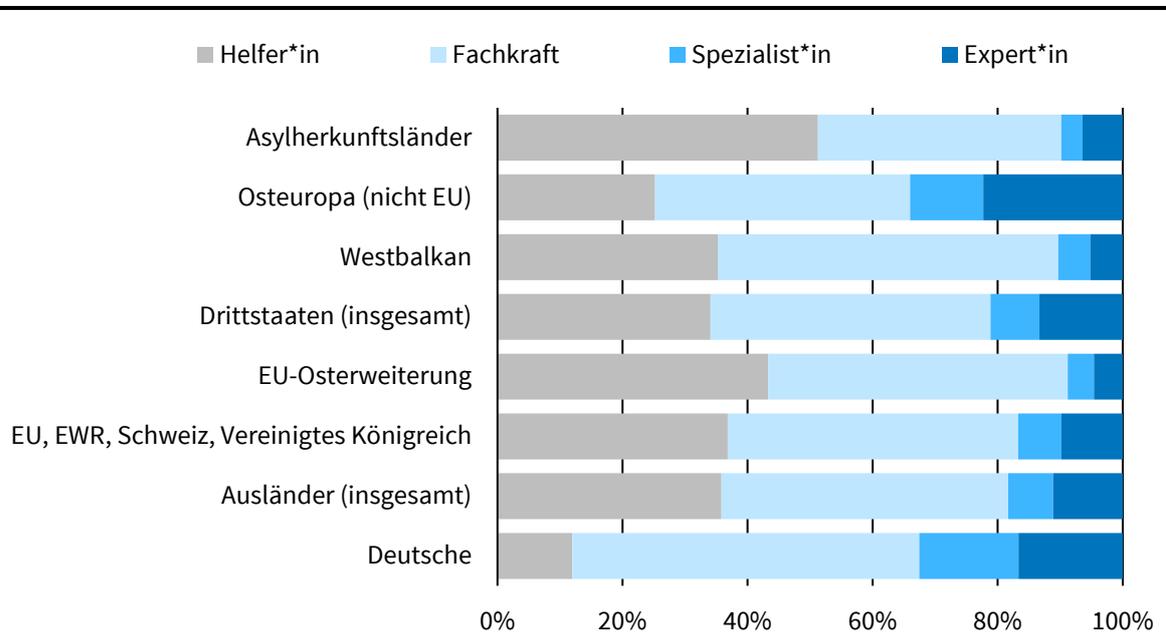


4.2 Unterschiede im Anforderungsniveau

Die allgemein positive Entwicklung der Arbeitsmarkintegration von ausländischen Arbeitnehmenden in Bayern verdeckt jedoch, dass es große Unterschiede zwischen Deutschen und Migrant*innen in der Art der ausgeführten Arbeit gibt. Daten der Bundesagentur für Arbeit in Abbildung 19 zeigen, dass die meisten Deutschen als Fachkraft (55,3 Prozent), gefolgt von Spezialist*innen (15,8 Prozent) und Expert*innen (16,6 Prozent) arbeiten. Unter Ausländer*innen sind diese Anteile geringer. So arbeiten 45,8 Prozent aller Ausländer*innen als Fachkraft, 7,2 als Spezialist und 11,1 als Experte. Nur 11,9 Prozent der Deutschen arbeiten als Hilfskraft. Der Prozentsatz derer, die als Hilfskraft arbeiten ist unter Ausländer*innen jeder Herkunftsgruppe erheblich höher. Am höchsten ist der Anteil unter den Menschen aus Asyl8 Ländern. In dieser Gruppe sind über 50 Prozent als Helfer*innen eingestellt. Gleichzeitig sind in dieser Gruppe unter 10 Prozent als Spezialist*in oder Experte*in beschäftigt. Auch unter Staatsangehörigen des Westbalkans ist der Anteil derer, die als Experte*in oder Spezialist*in arbeiten, sehr gering.

Die Gründe, warum Ausländer*innen öfter in Berufen mit niedrigerem Anforderungsniveau arbeiten, sind vielschichtig. Ein Grund kann das unterschiedliche Bildungsniveau sein, das über die verschiedenen Herkunftsländer stark variiert.

Abbildung 19: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Anforderungsniveau der ausgeübten Tätigkeit und Staatsangehörigkeit im Dezember 2021

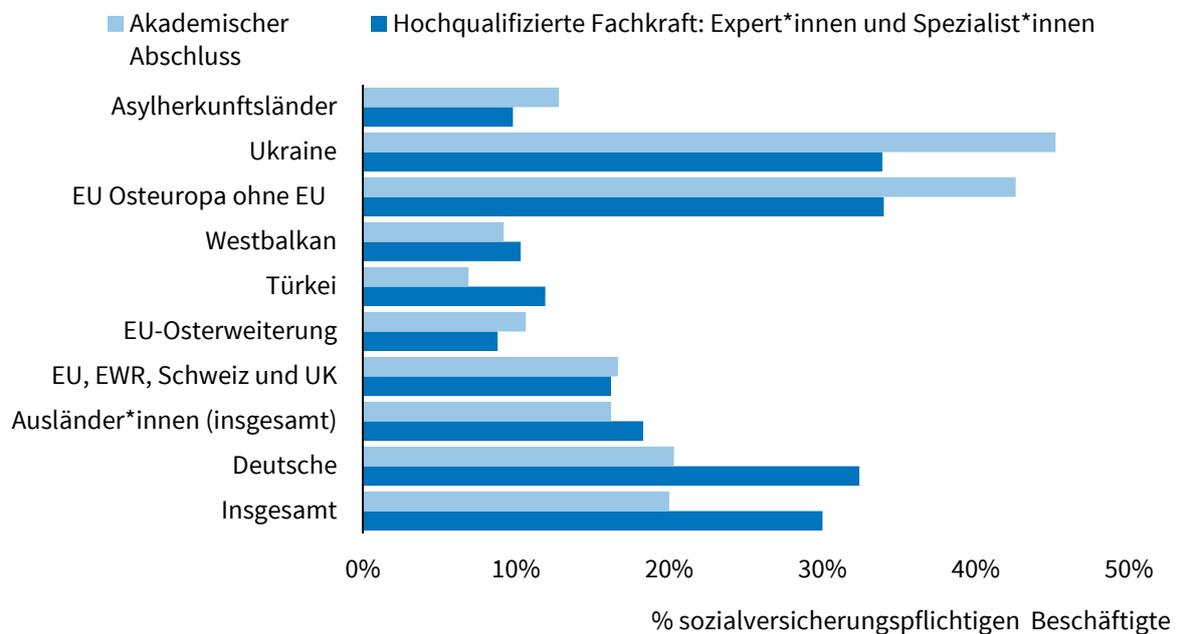


Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2022).

© ifo Institut

Abbildung 20 zeigt die Anteile von hochqualifizierten Arbeitnehmenden (Spezialist*innen und Expert*innen) auf der einen Seite und Akademiker*innen auf der anderen Seite für ausgewählte Nationalitäten. Es fällt auf, dass bei Deutschen und westeuropäischen EU-Staaten der Anteil der hochqualifizierten Arbeitnehmenden höher ist als der Anteil der Akademiker*innen. Während unter den Deutschen 20,3 Prozent Akademiker sind, arbeiten 32,4 Prozent als hochqualifizierte Fachkraft. Dies trifft auch auf die Türkei, den Westbalkan und Afghanistan zu, jedoch sind hier beide Anteile gering. Für viele Länder und Ländergruppen, z.B. in Osteuropa und den meisten Asylherkunftsländern ist der Anteil der hochqualifizierten Arbeitnehmenden geringer als der Anteil der Akademiker*innen. Dies kann darauf hindeuten, dass Arbeitnehmende mit ausländischer Staatsangehörigkeit nur Beschäftigungen unter ihrem Qualifikationsniveau gefunden haben. Insgesamt arbeiten unter den Ausländer*innen nur 18,3 Prozent als hochqualifizierte Fachkraft, während der Anteil an Akademikern bei 16,2 liegt. Gründe dafür können in fehlenden Deutschkenntnissen, fehlender Anerkennung des Abschlusses oder schlechter Übertragbarkeit des Abschlusses liegen. Politikmaßnahmen können hier helfen, um das Potential der ausländischen hochqualifizierten Arbeitnehmenden besser zu nutzen. Vorschläge für passende Maßnahmen werden in Kapitel 5 genauer dargestellt.

Abbildung 20: Anteile von Akademikern und hochqualifizierten Arbeitskräften unter den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten



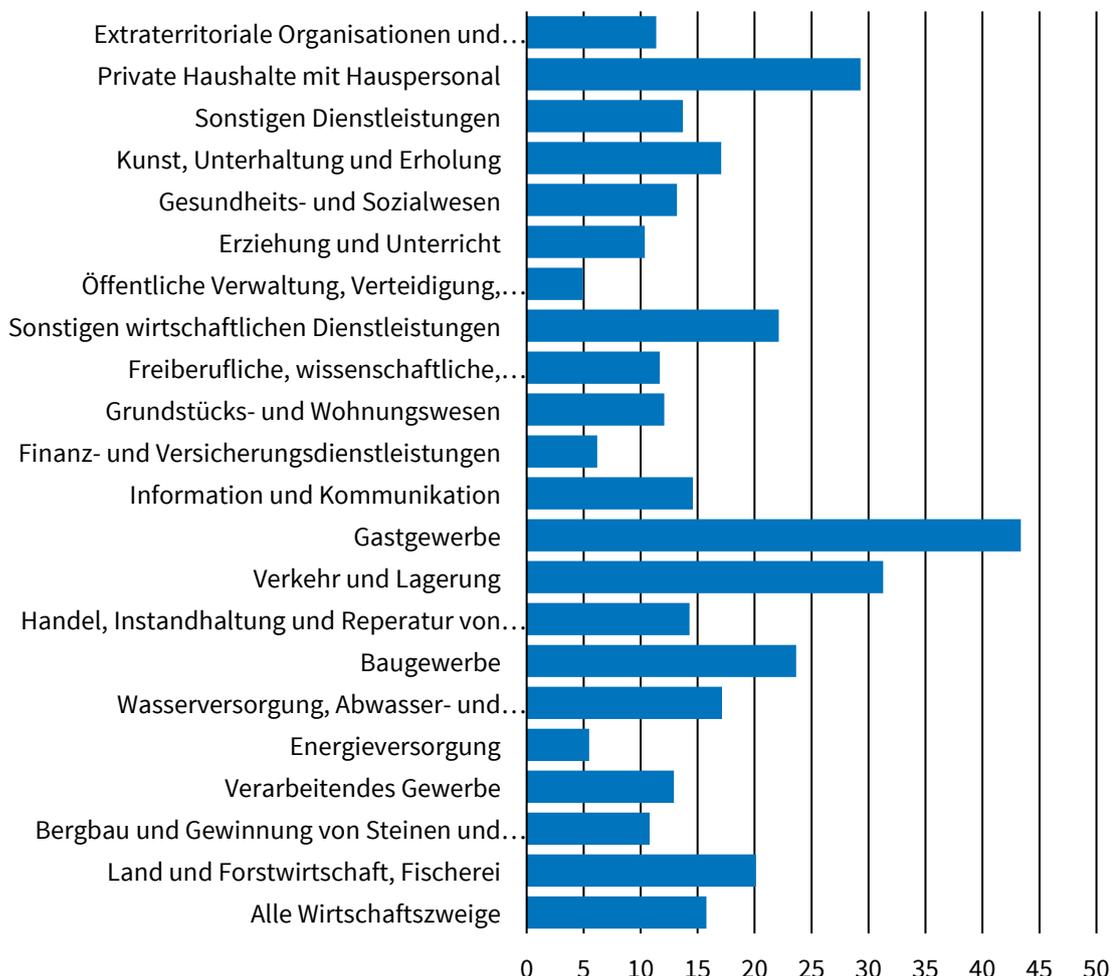
Quelle: Bundesagentur der Arbeit (2022).

© ifo Institut

4.3 Sektorale Verteilungen und Beitrag zu systemrelevanten Sektoren

Immigrant*innen sind nicht nur über Positionen mit unterschiedlichen Anforderungsniveaus hinweg ungleich verteilt, sondern auch über Wirtschaftszweige. Abbildung 21 zeigt den Anteil der ausländischen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Während der durchschnittliche Ausländer*innenanteil in Bayern über alle Sektoren hinweg bei 15,8 Prozent liegt, variiert der Anteil zwischen 5,0 Prozent im Bereich Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung und 43,4 Prozent im Gastgewerbe. Auch im Bereich Verkehr und Lagerung sowie bei den haushaltsnahen Dienstleistungen liegt der Ausländer*innenanteil bei über 25 Prozent. Die Gründe für solch eine Ungleichverteilung sind vielschichtig. Besonders in den Sektoren mit einem sehr hohen Ausländer*innenanteil ist auffällig, dass dort niedrigere Anforderungsniveaus vorherrschen, niedrige Löhne bezahlt werden oder schlechte Arbeitsbedingungen mit ungünstigen Arbeitszeiten dominieren (z.B. Gastgewerbe).

Abbildung 21: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Wirtschaftszweigen (Verhältnis Ausländer*innen zu gesamt, %, Dezember 2021)



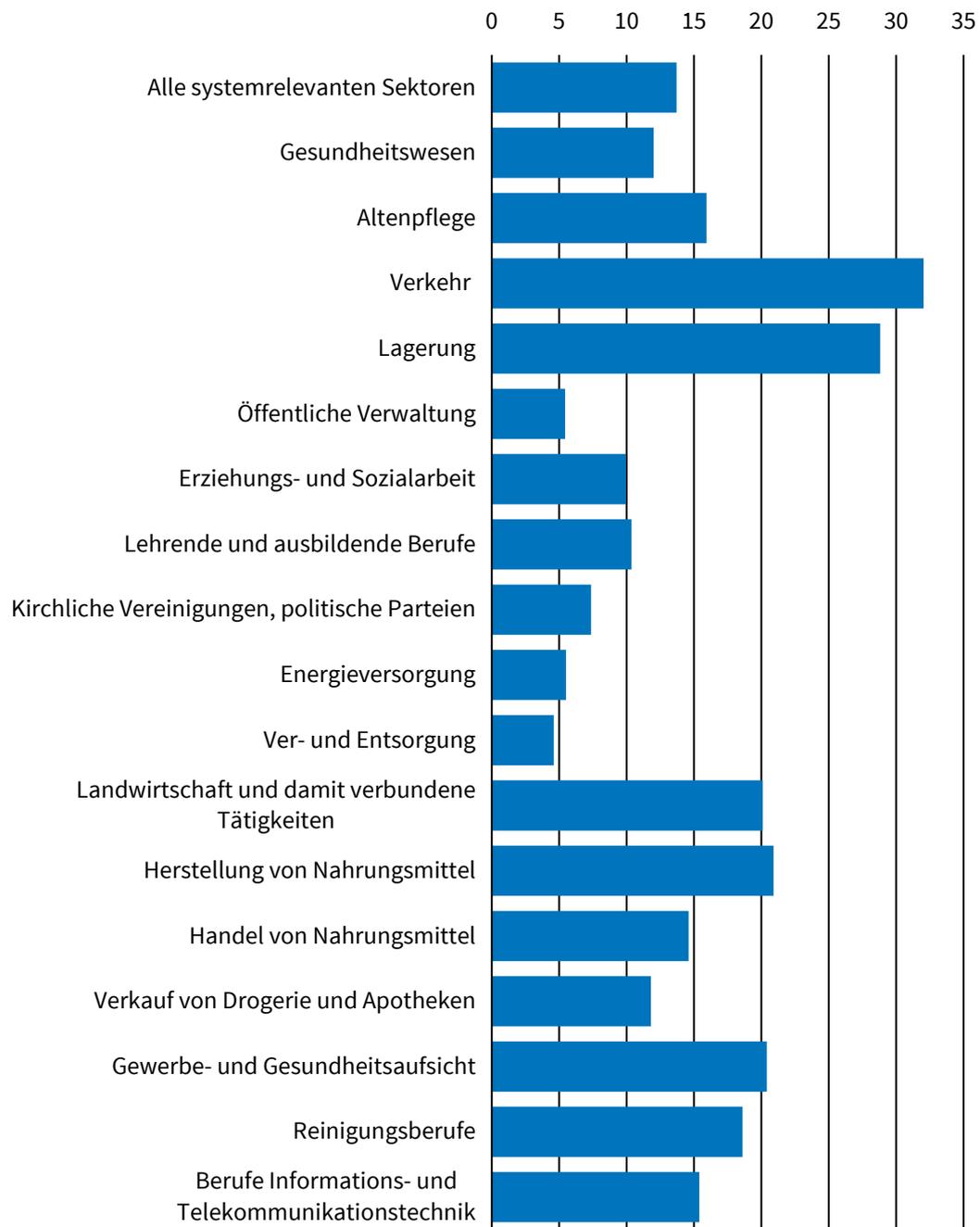
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2021).

© ifo Institut

Während der Covid-19 Pandemie rückten die sogenannten systemrelevanten Sektoren stark in den Vordergrund. Diese Sektoren gelten als besonders wichtig für das Funktionieren des Wirtschaftssystems, des Gesundheitssystems und für die Grundversorgung. Insgesamt sind in Bayern 1.4 Millionen Menschen in systemrelevanten Wirtschaftszweigen beschäftigt. Abbildung 24 zeigt, dass der Anteil an Migrant*innen in diesen Sektoren 13.7 Prozent beträgt. Der Anteil an Migrant*innen in systemrelevanten Sektoren ist also ähnlich dem Anteil in der gesamten Wirtschaft. Dies entspricht 192.369 ausländischen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Insgesamt sind Migrant*innen also nicht mehr oder weniger systemrelevant als Deutsche. Jedoch gibt es bestimmte systemrelevante Sektoren, in denen Migrant*innen überrepräsentiert sind. Besonders häufig sind ausländische Beschäftigte im Bereich Verkehr und Lagerung, sowie in der Landwirtschaft, Herstellung von Nahrungsmitteln und Gewerbe- und Gesundheitsaufsicht beschäftigt. Der Sachverständigenrat für Migration und Integration (2022) hat sich mit der Rolle der Migrant*innen im Gesundheitssystem beschäftigt und hervorgehoben, dass deutschlandweit

jede bzw. jeder sechste Erwerbstätige in den Gesundheits- und Pflegeberufen im Ausland geboren ist. Besonders hoch ist der Anteil in der Altenpflege, wo ein Großteil der Migrant*innen aus Ost- oder Südosteuropa stammt. In der Altenpflege in Bayern arbeiten insgesamt 26.767 ausländische Beschäftigte. Besonders während der Pandemie wurde deutlich, dass die Gesundheitsversorgung ohne ausländische Mitarbeiter nicht funktionsfähig wäre. Es ist auch wichtig hervorzuheben, dass der überwiegende Teil von Reinigungstätigkeiten im Gesundheitssystem von ausländischen Arbeiter*innen getätigt wird. Während der Pandemie sind auch ausländische Erntehelfer*innen sowie das Fleischverarbeitende Gewerbe in das Blickfeld gerückt. Ein Teil der ausländischen Beschäftigten arbeitet zwar in Deutschland, wird aber als Arbeitnehmende aus dem Ausland entsandt und sind im Entsendeland sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Diese ausländischen Beschäftigten tauchen nicht in den Statistiken der in Bayern sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auf, obwohl sie einen wesentlichen Beitrag zur Beschäftigung in Bayern leisten. Diese Form von Beschäftigung tritt auch besonders oft im Baugewerbe auf (Albrecht et al, 2022).

Abbildung 22: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in systemrelevanten Sektoren (Verhältnis Ausländer*innen zu gesamt, %, Dezember 2021)



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2021).

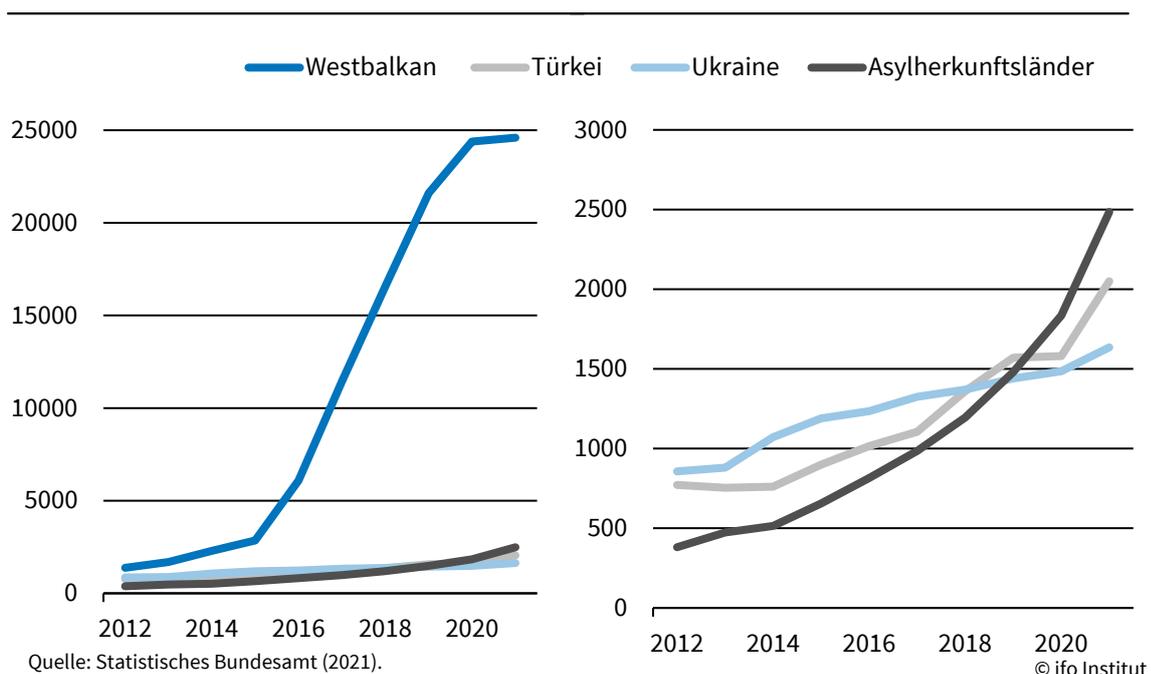
© ifo Institut

4.4 Erwerbsmigration großer Ländergruppen

4.4.1 Befristete Aufenthaltserlaubnisse zu Erwerbszwecken

Während ein Grund für die steigende Anzahl ausländischer Beschäftigter in Bayern die bessere Integration der bereits hier lebenden Bevölkerung ist, ist ein anderer Grund die gezielte Einwanderung für Erwerbszwecke. Einwanderungsgründe können grob in vier Kategorien eingeteilt werden: Erwerbsmigration, Familienmigration, Bildungsmigration und humanitäre Migration. Während alle vier Migrationstypen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt haben, ist für die Erwerbsmigration ein Arbeitsplatz in Deutschland der Hauptgrund für die Einwanderung. Daten des Statistischen Bundesamts stellen dar, wie viele Einwandernde aus Drittstaaten in Bayern eine befristete Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Erwerbstätigkeit besitzen. Damit kann dargestellt werden, wie viele Menschen in den letzten Jahren zu Erwerbszwecken eingewandert sind. In diesen Daten können Einwandernde aus EU-Staaten nicht erfasst werden, da diese keine Aufenthaltserlaubnisse benötigen. Die Anzahl von befristeten Aufenthaltstiteln von Drittstaatenangehörigen zu Erwerbszwecken ist in den letzten zehn Jahren von 16.625 in 2012 auf 59.065 angestiegen. Abbildung 23 zeigt die Entwicklung von befristeten Aufenthaltserlaubnissen zu Erwerbszwecken von ausgewählten Ländergruppen im Laufe der letzten zehn Jahre. Auffällig ist hier der starke Anstieg von Einwandernden aus dem Westbalkan seit 2016. In diesem Jahr wurde im Rahmen der Westbalkanregelung der Arbeitsmarktzugang für diejenigen geöffnet, die ein verbindliches Arbeitsangebot aus Deutschland und eine Staatsangehörigkeit der Westbalkanländer haben. Diese Regelung hat dazu geführt, dass sich die Einwanderungszahlen aus dem Westbalkan in Bayern in den letzten zehn Jahren ver-18-facht haben. Im Vergleich dazu sind die Einwanderungszahlen aus der Türkei, der Ukraine oder den Asyl-Ländern gering. Die absoluten Zahlen zeigen jedoch auch in diesen Ländergruppen einen starken Anstieg.

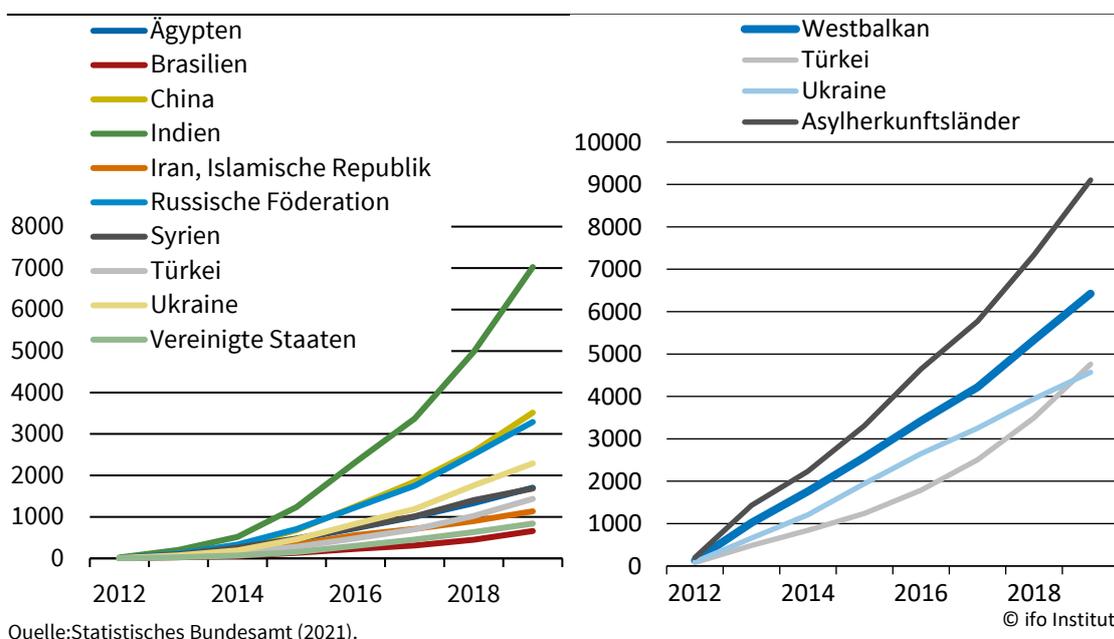
Abbildung 23: Befristete Aufenthaltserlaubnis, Erwerbstätigkeit in Bayern



4.4.2 Blaue Karte

Eine alternative Einreisemöglichkeit zu Erwerbszwecken besteht in der Blauen Karte. Die Blaue Karte ist eine europaweit harmonisierte Einwanderungsmöglichkeit für hochqualifizierte Arbeitnehmende. Die Voraussetzungen sind ein anerkannter Hochschulabschluss, eine verbindliche Arbeitsplatzzusage sowie das Überschreiten einer Lohngrenze (jährliches Mindestbruttogehalt von 56.400 Euro bzw. 43.992 Euro in Mangelberufen in 2022). Die Blaue Karte wird seit 2012 ausgestellt und dient direkt dazu dem Fachkräftemangel in Deutschland entgegenzuwirken. Abbildung 24 zeigt, dass die Blaue Karte hauptsächlich von indischen Fachkräften genutzt wird, gefolgt von China und Russland. Die Blaue Karte als Einwanderungsinstrument ist in Bayern seit der Einführung in 2012 stark gestiegen. Wurden in Bayern in 2012 erst 604 Blaue Karten ausgestellt, so waren es 2019 schon 22.480 Blaue Karten. An Staatsbürger*innen des Westbalkans, der Türkei, der Ukraine oder der acht Asylherkunftsländer wurden deutlich weniger Blaue Karten ausgestellt (siehe rechte Seite in Abbildung 24), jedoch verzeichneten auch diese Länder einen starken Anstieg über die Zeit. Im Jahr 2019 wurden 1900 Blaue Karten an Staatsangehörige aus den Westbalkanstaaten erteilt, 1430 an Staatsangehörige aus den acht Asylherkunftsländern, 1030 an Ukrainer*innen und 990 an türkische Staatsbürger*innen. Während die Blaue Karte für die Firmen und die Individuen, die davon profitieren erfolgreich ist, so wird sie doch nicht stark genug genutzt um dem Fachkräftemangel angemessen zu begegnen. In den Politikempfehlungen stellt dieser Report daher Maßnahmen vor, wie die Blaue Karte ausgeweitet werden kann, um dem Fachkräftebedarf besser zu entsprechen.

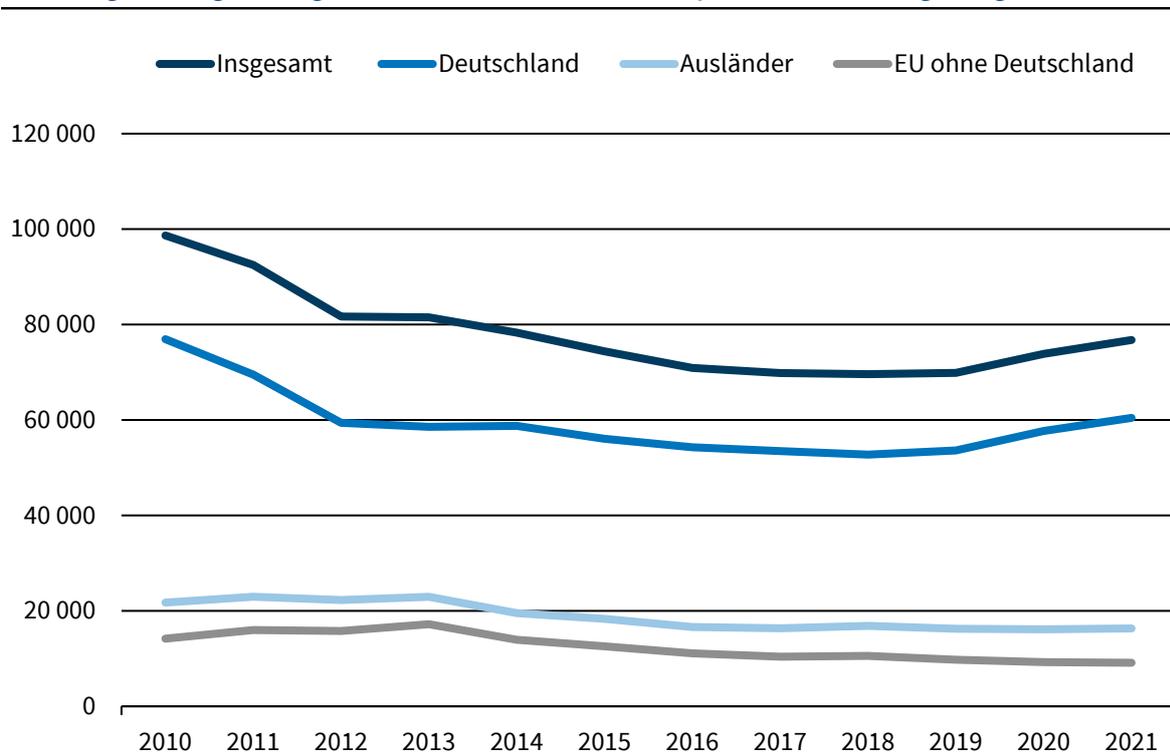
Abbildung 24: Inhaber*innen Blaue Karte in Bayern: Top 10 Herkunftsländer (links) und ausgewählte Länder (rechts)



4.5 Rolle der Zuwandernden bei der Gründung von Unternehmen

Um die Rolle der Zuwandernden bei der Gründung von Unternehmen zu analysieren, kann die bayrische Gewerbeanzeigenstatistik des Bayerischen Landesamt für Statistik betrachtet werden. Diese hat den Vorteil, dass sämtliche Neugründungen von Einzelunternehmen, die in Bayern angemeldet werden mit der Staatsangehörigkeit des Gründenden erfasst werden. Der Nachteil dieser Statistik ist, dass nur Gewerbebeanmeldungen und keine Gründungen in den freien Berufen erfasst werden. Insgesamt ist die Zahl der neugegründeten Gewerbe in Bayern seit 2010 leicht zurückgegangen. Wie in Abbildung 25 zu sehen, ist dies hauptsächlich auf einen Rückgang bis 2016 und hauptsächlich unter deutschen Staatsangehörigen zurückzuführen. Unter ausländischen Unternehmensgründern ist ein geringer Rückgang zwischen 2013 und 2016 zu verzeichnen. Der Anteil ausländischer Gründer*innen unter allen Gründer*innen von Einzelunternehmen lag 2021 bei 21,2 Prozent, das heißt mehr als jeder fünfte Gründende in Bayern hat eine ausländische Staatsangehörigkeit. Abbildung 26 zeigt, dass unter allen Ausländer*innen, Rumän*innen am häufigsten Unternehmen gründen (2.630 in 2021). Dies ist nicht überraschend, da Rumän*innen auch die größte Gruppe an Ausländer*innen in Bayern darstellen. Interessanterweise ist auch Syrien seit 2017 unter den Top20 Staatsangehörigkeiten zu finden und lag 2021 bei 731 Gründungen.

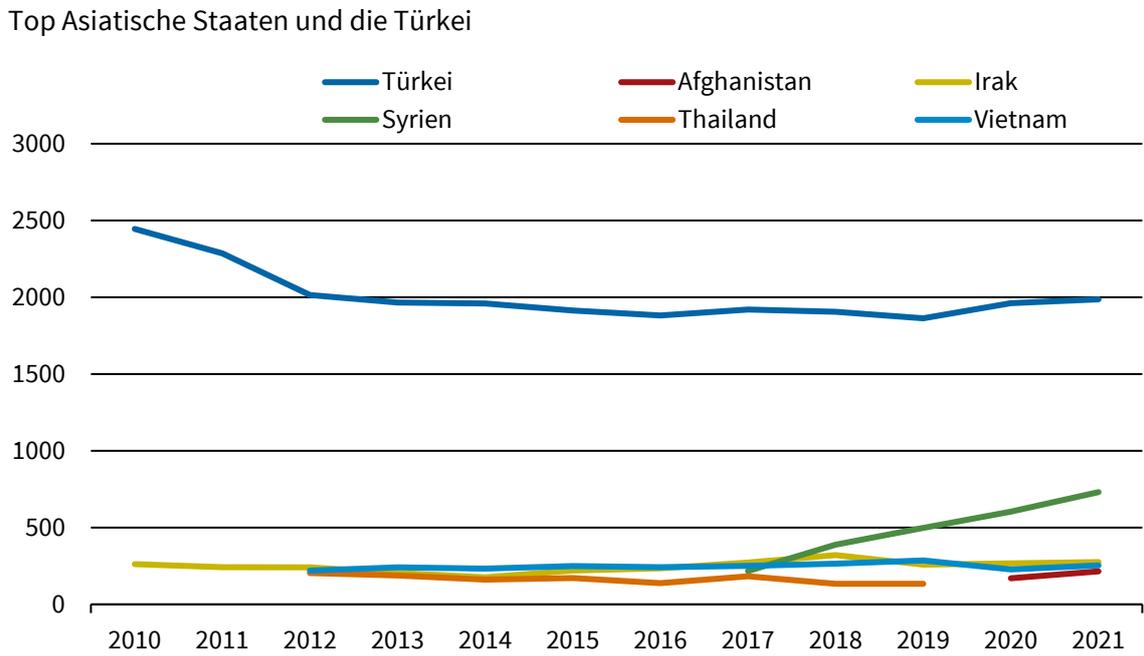
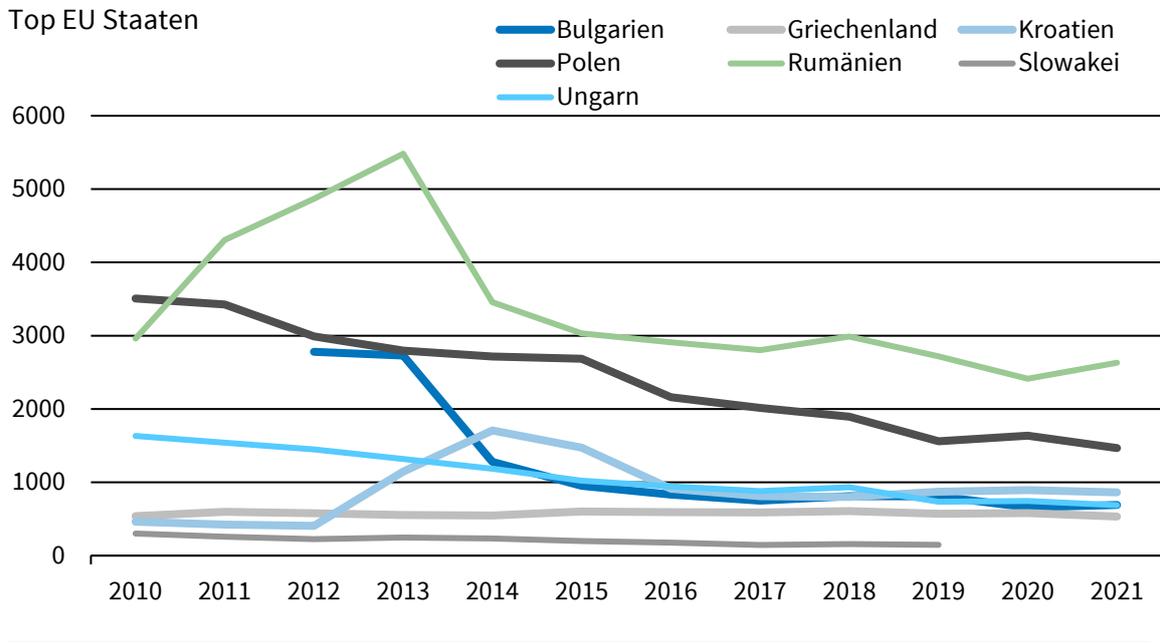
Abbildung 25: Neugründungen von Einzelunternehmen in Bayern nach Staatsangehörigkeit



Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik (2021).

© ifo Institut

Abbildung 26: Neugründungen in Bayern nach Staatsangehörigkeit -ausgewählte Nationalitäten in den Top 20



Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik (2021).

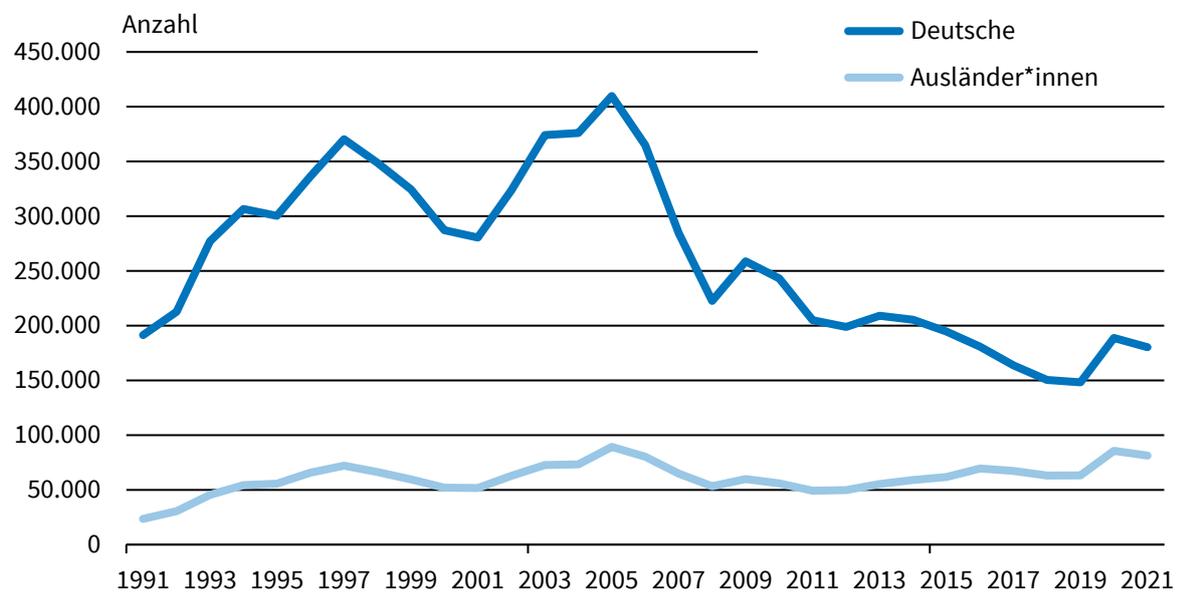
© ifo Institut

4.6 Arbeitslosigkeit und Arbeitssuchende

Um Probleme im Integrationsprozess zu identifizieren, aber auch um zu beantworten, ob Potentiale von Ausländer*innen für den bayrischen Arbeitsmarkt brachliegen, ist es interessant, die Anzahl der Arbeitslosen zu analysieren. Im Oktober 2022 waren insgesamt 232.436 Menschen in Bayern arbeitslos. Darunter waren 118.813 Männer (51,1%) und 113.623 Frauen (48,9%). Eine Mehrheit der Arbeitslosen von 60,8 Prozent waren Deutsche (141.398), 39,2 Prozent waren Ausländer*innen (91.038). Wenn man nur die ausländische Bevölkerung betrachtet, ist der Anteil der Frauen an den Arbeitslosen höher (55,7 Prozent) als der Anteil der Männer (44,3 Prozent).

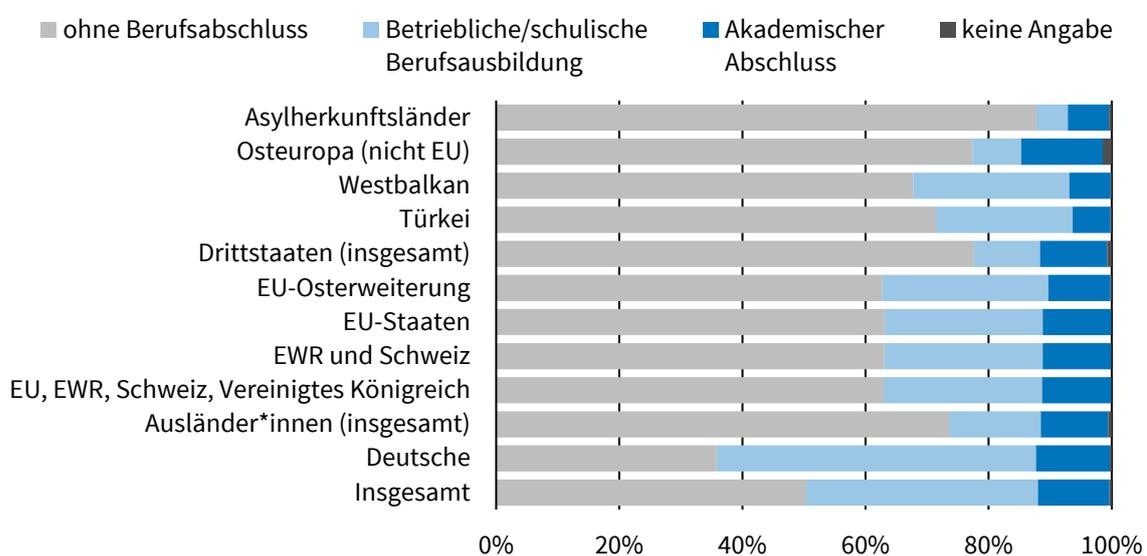
Die Anzahl der arbeitslosen Ausländer*innen ist in den letzten zehn Jahren von knapp 50.000 in 2012 auf 81.355 in 2021 gestiegen (Abbildung 27). Das Maximum wurde 2020 Corona-bedingt mit 85.706 ausländischen Arbeitslosen erreicht. Da die Beschäftigungsquote (Abbildung 18) und die absolute Anzahl an ausländischen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den letzten zehn Jahren jedoch gestiegen ist, ist der Anstieg der Arbeitslosigkeit zum größten Teil nicht darauf zurückzuführen, dass hier lebende Ausländer*innen arbeitslos geworden sind, sondern vielmehr darauf, dass mehr Neuzugewanderte zunächst arbeitslos waren, bevor sie sich in den Arbeitsmarkt integrieren konnten. Dies erklärt zum Beispiel auch den leichten Anstieg in 2016, als die Geflüchteten der 2015 Flüchtlingswelle auf dem Arbeitsmarkt registriert wurden. Ebenfalls gut sieht man in Abbildung 27 den Anstieg der Arbeitslosigkeit auf Grund von Covid-19 in 2020, sowohl unter Deutschen als auch unter Ausländer*innen, sowie die leichte Erholung in 2021.

Abbildung 27: Arbeitslose Deutsche und Ausländer*innen in Bayern



Um das Potential der ausländischen Staatsbürger*innen für den bayerischen Arbeitsmarkt beurteilen zu können, lohnt es sich einen näheren Blick auf die Bildung der Arbeitslosen zu werfen. Abbildung 28 zeigt einen großen Unterschied zwischen dem Anteil derer, die keinen Berufsabschluss haben, unter deutschen und ausländischen Arbeitslosen. Im Durchschnitt haben fast dreiviertel aller ausländischen Arbeitslosen keinen Berufsabschluss (74%), was erheblich höher ist als der Anteil unter den Deutschen (36%). Dieser Anteil ist mit 88 Prozent unter Staatsangehörigen der Asyl8-Staaten besonders hoch. Die Herausforderung der Integration von ausländischen Arbeitslosen ist also zu einem großen Teil in der fehlenden Berufsausbildung begründet. Daher ist das Potential von Ausländern durch Berufsausbildung und Qualifikation in Beschäftigung zu kommen besonders hoch.

Abbildung 28: Arbeitssuchende und Arbeitslose nach Staatsangehörigkeit und Berufsabschluss im Juni 2022 (%)



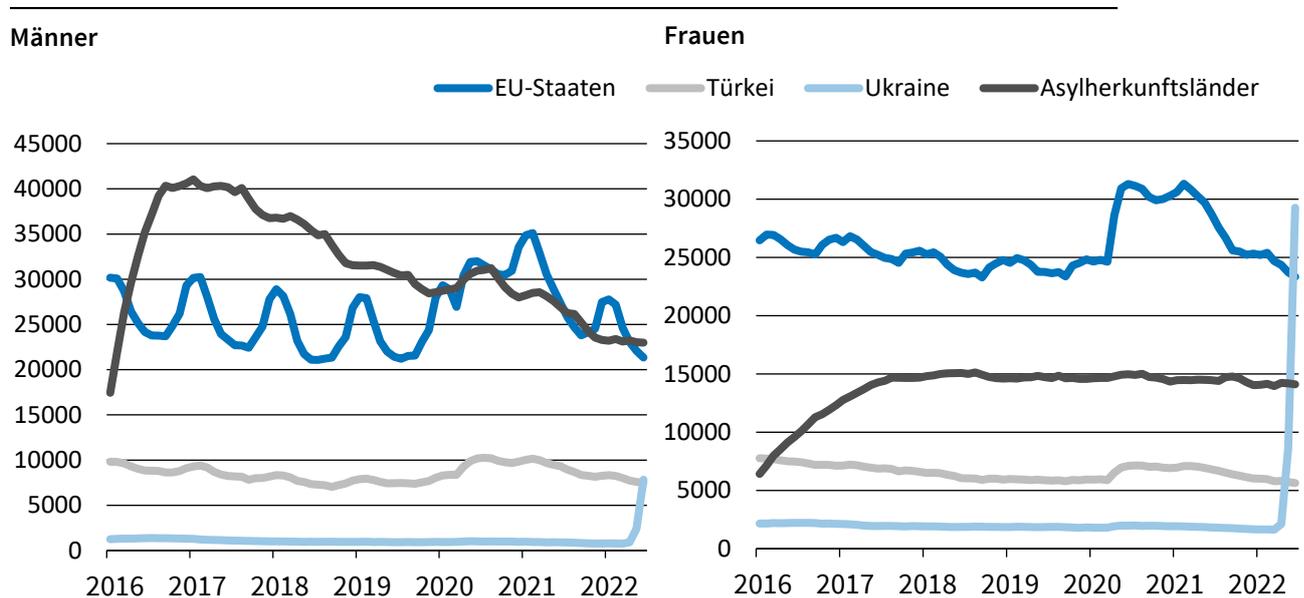
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2022).

© ifo Institut

Interessant ist auch eine Aufgliederung von Arbeitssuchenden nach Geschlecht und Herkunftslandgruppe.

In Abbildung 29 springt zunächst der starke Anstieg von Arbeitssuchenden Ukrainern (links) und Ukrainerinnen (rechts) ins Auge. Zwischen Januar 2022 und Juni 2022 ist die Anzahl arbeitssuchender Ukrainerinnen von 1.645 auf 29.263 angestiegen. Im gleichen Zeitraum hat sich die Anzahl arbeitssuchender Ukrainer von 788 auf 7.830 verzehnfacht. Ebenfalls auffällig sind die Geschlechterunterschiede für Staatsangehörige der Asyl8-Länder. Während die Anzahl der arbeitssuchenden Männer höher ist (was darauf zurückzuführen ist, dass ihre absolute Zahl höher ist), haben sich die Zahlen seit 2016 stetig reduziert und fast halbiert. Die Zahl arbeitssuchender Frauen aus Asyl8-Ländern hat sich jedoch nur minimal reduziert. Dies kann darauf hindeuten, dass sich Frauen aus Asyl8-Ländern in ihrer Arbeitsmarktintegration besonders schwertun.

Abbildung 29: Arbeitsuchende nach Staatsangehörigkeit und Geschlecht



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2022).

© ifo Institut

4.7 Gewährung des Zugangs zum Arbeitsmarkt für Personen mit Duldungsstatus

Ein Duldungsstatus wird gewährt, wenn ein anderer Status verweigert wird und besondere Umstände vorliegen, die eine Abschiebung des Migrant*innen nicht zulassen. Fällt der besondere Umstand weg, kann die Person abgeschoben werden. Von den 240.000 Geduldeten in ganz Deutschland im Jahr 2021 hat etwas mehr als ein Drittel den Status wegen fehlender Ausweispapiere oder unklarer Identität, ein weiteres Drittel aus verschiedenen Gründen (z.B. aus medizinischen Gründen oder kurzfristigen persönlichen Gründen wie dem Abschluss einer Ausbildung) und etwas weniger als ein Drittel aus nicht näher spezifizierten Gründen. 43% der Geduldeten sind seit mehr als 5 Jahren in Deutschland, 81% sind jünger als 40 Jahre alt. Die häufigsten Herkunftsländer sind Irak (12%), Afghanistan (11%), Nigeria (6%), Russland (6%) und Iran (4%).

Abbildung 30 zeigt die Zahl der Schutzsuchenden in Bayern nach Schutzstatus. In Bayern leben 213.000 Asylsuchende, von denen der größte Anteil einen "Befristeten anerkannten Schutzstatus" (114.635) hat. Etwas mehr als 10 Prozent der Schutzsuchenden, insgesamt 27.000, haben einen Duldungsstatus (Geduldeten).³ Dies ist zwar ein geringer Anteil, aber die Zahl steigt rapide an. Abbildung 31 zeigt die Entwicklung der Zahl der Menschen mit Duldungsstatus in Bayern im Zeitverlauf. Bis 2016 war die Zahl der Geduldeten relativ stabil, aber nach der starken Zuwanderung in 2015 stieg sie rapide an, von weniger als 10.000 im Jahr 2016 auf mehr als 25.000

im Jahr 2021. Die Geduldeten sind relativ gleichmäßig auf die sieben Regierungsbezirke verteilt. Der geringste Anteil der Bevölkerung mit Duldungsstatus ist in Unterfranken (0,17 %) und der höchste in der Oberpfalz (0,25 %) zu finden.

Abbildung 30: Anzahl der Schutzsuchenden nach Schutzstatus, 31.12.2020

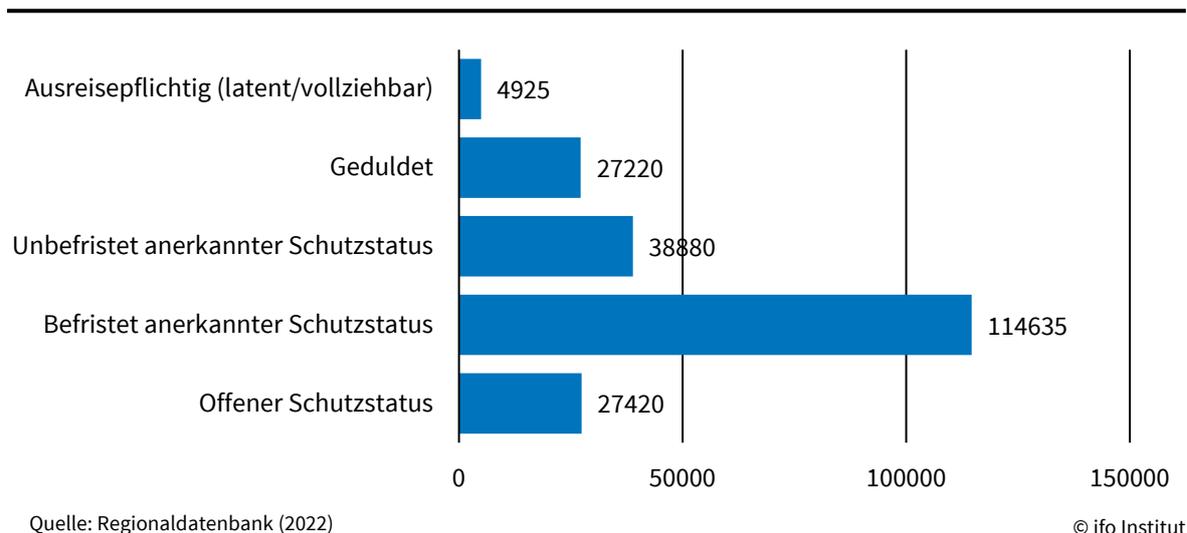
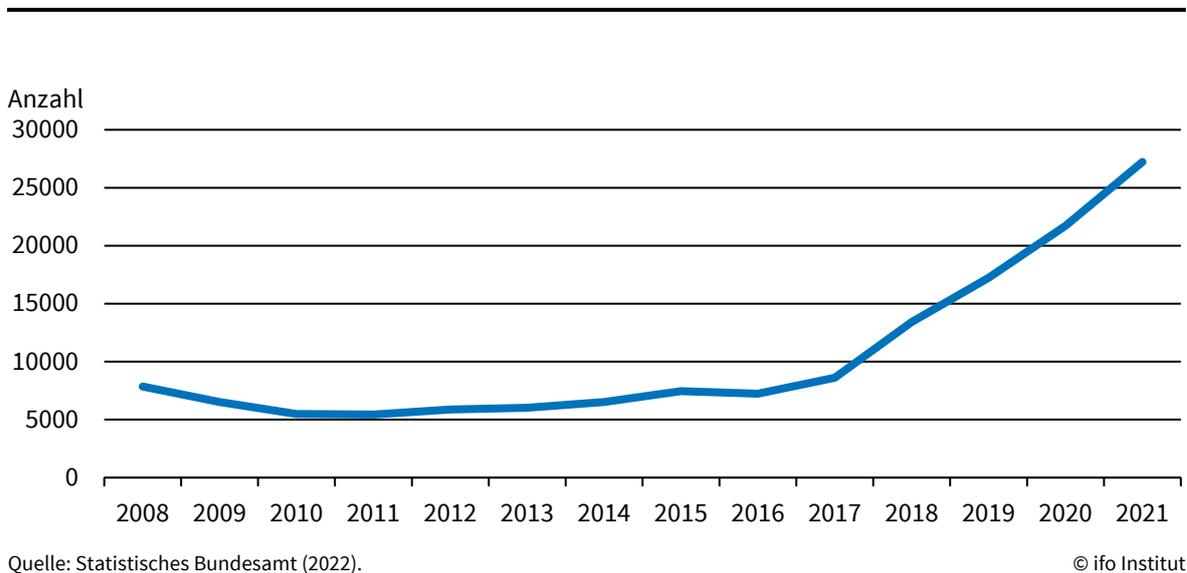


Abbildung 31: Anzahl der Geduldeten nach Jahren in Bayern, 2008-2021

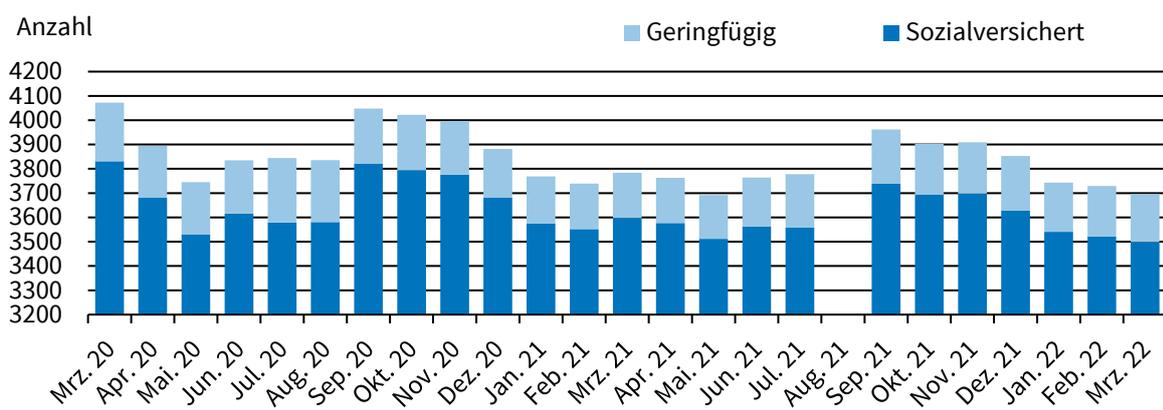


Mit Zustimmung der Ausländerbehörde darf eine geduldete Person arbeiten. Dennoch ist die Beschäftigungsquote unter Geduldeten sehr niedrig. Dies ist zum Teil auf Einschränkungen bei der Arbeit zurückzuführen, wie z.B. die Herkunft aus einem sicheren Land oder das Zögern der

Arbeitgeber*innen, einen Arbeitnehmenden einzustellen, der möglicherweise bald abgeschoben wird. Seit Januar 2020 gibt es die "Beschäftigungsduldung", die nach 30 Monaten ununterbrochener Beschäftigung den Übergang in eine Aufenthaltserlaubnis ermöglicht. Die "Beschäftigungsduldung" ist nur unter strengen Bedingungen erhältlich, darunter eine vorherige Beschäftigung und eine bekannte Identität. Am Stichtag 31. Januar 2021 haben 3.421 Geduldete in ganz Deutschland eine Beschäftigungsduldung. Eine weitere Möglichkeit zum Einstieg in den Arbeitsmarkt für Geduldete ist die seit 2016 bestehende Ausbildungsduldung. Seit Mai 2022 haben 7.400 in ganz Deutschland eine Ausbildung abgeschlossen und haben auf diese Weise eine Aufenthaltserlaubnis. Im neuen Chance-Aufenthaltsgesetz gibt es die Möglichkeit für Langzeitgeduldete (länger als 5 Jahre), eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten. Obwohl es keine genauen Zahlen über die Anzahl der Geduldeten pro Aufenthaltsdauer in Bayern gibt, könnten auf der Grundlage der bundesweiten Verteilung der Aufenthaltsdauer bis zu 12.000 Menschen in Bayern davon profitieren.

Trotz dieser neuen Möglichkeiten lebt die große Mehrheit der Geduldeten in Bayern ohne Beschäftigung. Am 31. Dezember 2021 waren 3769 Geduldete erwerbstätig, davon nur 195 geringfügig Beschäftigte, was gerade einmal 14 Prozent aller Geduldeten ausmacht. Zum Vergleich: Bei den "Unbefristeten" sind 46 Prozent und bei den "Befristeten" 30 Prozent aller Personen beschäftigt. Abbildung 32 zeigt die Zahl der erwerbstätigen Geduldeten, sowohl geringfügig als auch sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Diese Zahl schwankte in den letzten zwei Jahren zwischen 3700 und 4100, wobei kein allgemeiner Anstieg zu verzeichnen war. Die Kombination aus der schnell steigenden Zahl der Geduldeten und ihrer sehr niedrigen Beschäftigungsquote stellt eine wichtige Herausforderung dar. Geduldete bieten unter idealen Bedingungen ein Arbeitsmarktpotenzial von etwa 23.500 Personen, die nicht aus dem Ausland rekrutiert werden müssen, obwohl zusätzliche Bedingungen, wie z. B. eine Identitätsklärung, das Arbeitspotenzial verringern können.

Abbildung 32: Geringfügige und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Geduldeten in Bayern



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2022); Daten für August 2021 nicht verfügbar

© ifo Institut

5 Politikempfehlungen

5.1 Vorschläge für eine bessere Integrationspolitik

5.1.1 Residenzpflicht und Wohnsitzauflage

Eine gelungene Integration in den Arbeitsmarkt oder das Bildungssystem setzt voraus, dass Geflüchtete innerhalb Deutschlands und innerhalb Bayerns dorthin ziehen können, wo sie das passendste Arbeits- oder Bildungsangebot erhalten können. Dies wird durch die Residenzpflicht und die Wohnsitzauflage eingeschränkt, besonders in Bayern, wo diese am mitunter strengsten interpretiert wird. Auch wenn Geflüchtete ein Arbeits- oder Bildungsangebot in einer anderen Stadt haben, ist es bürokratisch schwer dorthin zu ziehen, da sie schon vor dem Umzug nachweisen müssen, dass sie bereits mehrere Monate dort beschäftigt sind und ihren Lebensunterhalt schon vor dem Umzug selbstständig bestreiten können (im Fall des Arbeitsangebots). Die **Residenzpflicht und die Wohnsitzauflage sollten daher für alle Geflüchteten¹⁰ erleichtert werden**. Wenn ein Arbeitsplatz oder ein Bildungsangebot in einem anderen Bezirk vorliegt, sollte es möglich sein, **ohne bürokratische Hürden und Nachweise dorthin zu ziehen solange sich Wohngeldkosten und andere Bezüge dadurch nicht erhöhen**. Dies könnte auch dazu führen, dass Arbeits- und Ausbildungsplätze in bestimmten ländlichen Regionen besser besetzt werden können, wenn Geflüchtete die bereit sind in diese Regionen zu ziehen die Möglichkeit dazu bekommen. Angesichts des starken Einflusses, den die Ausgangsbedingungen auf die späteren Integrationsergebnisse haben, könnte ein **Umzug von Asylbewerbern aus Bezirken mit unbefriedigenden Integrationsergebnissen zu erheblichen Integrationsgewinnen führen und dank der Beschäftigungsgewinne auch öffentliche Ausgaben einsparen**. Auch kurze Auslandsaufenthalte (z.B. drei Wochen im Jahr) sollten Geflüchteten gestattet sein, ohne den Anspruch auf Sozialleistungen zu verlieren.

5.1.2 Anerkennungsstellen stärken

Der Sachverständigenrat für Integration und Migration hat in seinem Jahresgutachten (2022) detaillierte Informationen und Empfehlungen für eine bessere Anerkennung von Qualifikationen gesammelt. Das Gutachten legt dar, dass immer mehr Menschen einen Antrag auf Anerkennung ihrer Qualifikation stellen, besonders in den Mangelberufen im Medizinischen Bereich (z.B. Gesundheits- und Krankenpfleger/in, Arzt/Ärztin). Die Gleichwertigkeitsprüfung wird von den Bundesländern implementiert, daher unterscheiden sich die Regelungen und Verfahren in den Bundesländern. Zuständig sind unterschiedliche Stellen, etwa die Bezirksregierung, das Landesamt für Gesundheit oder das Landesverwaltungsamt. In Bayern gibt es sieben zuständige Stellen. Durch die regionale Zuständigkeit unterscheiden sich die geforderten Unterlagen, die Kosten und auch die Ergebnisse der Gleichwertigkeitsprüfung. Laut Sachverständigenrat beschreiben

¹⁰ Ausnahmen könnten für Menschen aus sicheren Herkunftsländern oder Menschen mit unmittelbarer Ausreisepflicht gemacht werden.

Antragstellende den Anerkennungsprozess in Befragungen als aufwendig und intransparent. Die gesetzliche Frist von vier Monaten für die Prüfung wird teilweise überschritten, weil zuständige Behörden überlastet sind. Es wird daher empfohlen die Anerkennungsstellen zu stärken um dadurch den **Anerkennungsprozess schneller aber insbesondere auch vorhersagbarer, besser planbar und transparenter** zu gestalten. Aufgrund der hohen Antragszahlen, die voraussichtlich weiter steigen werden, sollten die **zuständigen Behörden personell besser ausgestattet werden. Zuständigkeiten sollten gebündelt und digitalisiert werden.**

5.1.3 Einheitlichkeit bei der Erteilung von Arbeitserlaubnissen

Für Asylsuchende und Geduldete liegt die Erteilung von Arbeitserlaubnissen oft im “Ermessensspielraum” der zuständigen Ausländerbehörde. Asylsuchenden kann eine Arbeitserlaubnis erteilt werden, wenn sie während des Asylprozesses ein Arbeitsplatzangebot erhalten haben. Hierbei handelt es sich um eine Situation, die sowohl für den Asylsuchenden vorteilhaft ist, da er/sie sich frühzeitig integrieren kann und eigenes Geld verdienen kann, als auch für Unternehmen vorteilhaft ist, da diese Fachkräfte brauchen. Es ist auch für den Staat vorteilhaft, da beschäftigte Geflüchtete weniger Sozialleistungen benötigen. Das Erteilen von Arbeitserlaubnissen für Geflüchtete während des Asylprozesses ist jedoch auch bei vorliegendem Arbeitsplatzangebot keine Selbstverständlichkeit, sondern kann von Ausländerbehörden verwehrt werden, wenn einer Abschiebung Priorität eingeräumt wird. Hier ist die Verwaltungspraxis nicht einheitlich und schafft Unsicherheit sowohl auf Seiten der Unternehmen als auch der Asylbewerber*innen. Auch gibt es starke regionale Unterschiede in Bezug auf den Ermessensspielraum. Hier **sollte die Politik klare Regeln definieren unter welchen Umständen Arbeitserlaubnisse verwehrt werden können.** In Anbetracht des Fachkräftemangels wäre es sinnvoll, das Potential dieser Arbeitskräfte bei Vorliegen eines Arbeitsplatzangebots bestmöglich zu nutzen.

5.1.4 Unterstützungsmaßnahmen

Battisti, Giesing and Laurentyeva (2019) haben im Zeitraum Mai 2016 bis September 2018 über 400 arbeitssuchende Geflüchtete im Großraum München mehrmals persönlich und telefonisch zu ihrer Arbeitssuche befragt. Auf die Frage, mit welchen Schwierigkeiten sie bei der Arbeitssuche konfrontiert sind, nannten die meisten sprachliche Hürden (69%), gefolgt von Problemen beim Suchprozess (38%), sowie bürokratische Hürden (10%). Interessanterweise nutzten nur 31% die Job-Center für die Arbeitssuche, wohingegen sich 44% auf ihr Netzwerk aus Freunden und Familie für die Arbeitssuche verließen. Als Teil des Forschungsprojektes von Battisti, Giesing and Laurentyeva (2019) wurden die Lebensläufe von zufällig ausgewählten 50% der Umfrageteilnehmer an Firmen mit passenden freien Stellen geschickt. Nach einem Jahr hatten die Geflüchteten, deren Lebenslauf an Firmen geschickt wurde eine 12 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit in Arbeit zu sein. Die Effekte waren besonders stark für Geflüchtete mit einem niedrigen Bildungsniveau und für Geflüchtete ohne festen Aufenthaltsstatus. Auch andere Umfragedaten (IAB/DIW/SOEP Befragung von Geflüchteten) zeigen, dass Geflüchtete mit niedrigem

Bildungsniveau oder unsicherem Aufenthaltsstatus weniger Beratungsangebote der Bundesagentur für Arbeit wahrnehmen. Durch **bessere Unterstützungsangebote (z.B. auch auf Englisch) könnte das Potential dieser Gruppen noch besser genutzt werden. Kommunale Integrationszentren und lokale Integrationshelfer*innen könnten hier gute erste Anlaufstellen sein, die einen Überblick über die verschiedenen Unterstützungsangebote bündeln und die als zentraler Kontaktpunkt für die Zielgruppe dient.** Gespräche mit potenziellen Arbeitgebern haben auch gezeigt, dass es ein hoher bürokratischer und langwieriger Prozess ist Geflüchtete einzustellen, der mit hoher Unsicherheit behaftet ist. Deswegen wären auch **Unterstützungsprogramme für Unternehmen die Geflüchtete einstellen möchten** vorteilhaft. Zum Teil gibt es bereits Unterstützungsprogramme, z.B. der Industrie- und Handelskammern. Diese könnten ausgebaut werden.

Um die Integration Geflüchteter zu beschleunigen, ist es außerdem ratsam, **spezielle Programme für den Einstieg in den deutschen Arbeitsmarkt** zu entwickeln und umzusetzen, die sich an bestimmten Tätigkeitsbereichen orientieren, die **berufsbezogene Sprachkurse, Einarbeitung in das deutsche Arbeitsrecht und Bewerbungsverfahren, Mentoring sowie umfangreiche Praktikumsmöglichkeiten und Traineeships** enthalten. Besonders empfehlenswert ist es, qualifizierten Geflüchteten, auch solchen, die sich nicht in Studium, Ausbildung, Umschulung oder in speziellen Kursen befinden, ein Praktikum zu ermöglichen (derzeit ist ein Praktikum vor allem für immatrikulieren Studierende und Teilnehmer bestimmter Kurse möglich). Besonderes Augenmerk verdienen in diesem Zusammenhang die **Berufsberatungsaktivitäten und der Ausbau der Praktikumsangebote für nicht-technische Fachkräfte**, deren Abschlüsse in der Regel keinem staatlichen Anerkennungsverfahren bedürfen. Für diese Kategorie gibt es keine formalen Beschäftigungshemmnisse, aber der Mangel an für Deutschland relevanter Erfahrung ist eine Herausforderung für den Berufseinstieg.

Eine Gruppe, die besondere Schwierigkeiten bei der Arbeitsmarktintegration hat sind geflüchtete Frauen. Hier werden besonders **niederschwellige Angebote benötigt, am besten in Verbindung mit Kinderbetreuung während Sprachkursen oder Fortbildungen. Auch könnten Patenprogramme für geflüchtete Frauen helfen, diese Gruppe besser zu erreichen.**

5.1.5 Deutschkenntnisse

Eine Herausforderung, der sich Deutschland sowohl im Wettbewerb um qualifizierte Fachkräfte als auch bei der Integration von Zuwandernden aller Qualifikationsstufen stellen muss, ist die Sprache. Im Gegensatz zum Englischen wird Deutsch nur von einer kleinen Minderheit der potenziellen Zuwandernden gesprochen. Um die Attraktivität Deutschlands und insbesondere Bayerns zu erhöhen, sollte die **Verfügbarkeit von öffentlichen Dienstleistungen in englischer Sprache** verbessert werden, insbesondere von solchen, die von Migrant*innen in der ersten Zeit ihres

Aufenthalts benötigt werden. Hier sollte **Bayern eine Willkommenskultur in den Behörden fördern, damit zugewanderte Fachkräfte auch in Bayern bleiben**. Darüber hinaus sollten Arbeitgebende, die unter Arbeitskräftemangel leiden, ermutigt werden, zu prüfen, ob sie Arbeitnehmende einstellen können, die kein Deutsch, aber Englisch sprechen. Natürlich gibt es viele Arbeitsplätze, für die gute Deutschkenntnisse erforderlich sind, aber es gibt auch zunehmend Arbeitsplätze, bei denen dies nicht der Fall ist. Auch im Punktesystem der Chancenkarte könnte man **sowohl für Deutsch- als auch für Englischkenntnisse Punkte vergeben**. Das würde bedeuten, dass Deutschkenntnisse nach wie vor im Sinne besserer Chancen auf eine Chancenkarte belohnt werden, aber auch Bewerber*innen ohne Deutschkenntnisse, aber mit guten Englischkenntnissen, hätten bessere Chancen. Was die Anforderungen an die deutschen Sprachkenntnisse angeht, so wären die Behörden gut beraten, den Arbeitgebenden die Entscheidung zu überlassen, für welche Stellen diese erforderlich sind.

5.1.6 Bessere Arbeitsbedingungen für entsendete Arbeitnehmer*innen

Für nach Deutschland entsendete Arbeitnehmer*innen, die in anderen EU-Ländern Arbeitsverträge haben, gelten die gleichen Arbeitsgesetzte- löhne und -bedingungen wie für deutsche Arbeitgeber. Dies verhindert, dass ausländische Arbeitnehmer*innen zu niedrigeren Löhnen oder schlechteren Bedingungen ausgebeutet werden oder zu unfairen Bedingungen mit in Deutschland angestellten Arbeitern konkurrieren. Besonders während der Covid-Pandemie wurde jedoch deutlich, dass nach Deutschland entsandte Arbeitnehmer*innen oft unter schlechten Bedingungen arbeiten und leben. Besonders die Skandale in der Fleischindustrie brachten ans Licht, dass entsandte Arbeitnehmer*innen oft nicht ordentlich untergebracht sind und ein erhöhtes Ansteckungsrisiko haben. Leider gibt es keine Daten zu Verstößen gegen Arbeitsgesetzte für entsandte Arbeitnehmer. Hier muss die **Gewerbeaufsicht die Sektoren, die stark durch Entsendungen charakterisiert sind, besser kontrollieren (vor allem Bau und Logistik)**. Es ist wichtig, dass sowohl **mehr Kontrollen stattfinden als auch bessere Daten erhoben werden, die es erlauben stichhaltige Aussagen über die Situation von nach Deutschland entsandten Arbeitnehmer*innen zu treffen**.

5.1.7 Verteilungsmechanismus von Geflüchteten

Aksoy und Poutvaara (2021) haben kürzlich gezeigt, dass Geflüchtete, die in den Jahren 2015 und 2016 in Europa ankamen, über ein höheres Bildungsniveau verfügen als der Bevölkerungsdurchschnitt in ihren Herkunftsländern. Aufgrund dessen besteht ein eindeutiges Potenzial für bessere Arbeitsmarktergebnisse. Aksoy et al. (2021) zeigen, dass sowohl die lokale Arbeitslosigkeit als auch die Einstellung der Einheimischen gegenüber Zuwandernden für die Arbeitsmarkt- und sozialen Integrationsergebnisse von Geflüchteten in Deutschland von Bedeutung sind. Werden Geflüchtete im erwerbsfähigen Alter zwischen 25 und 49 Jahren in einem Landkreis mit einer um einen Prozentpunkt niedrigeren Arbeitslosenquote untergebracht, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass sie nach zwei Jahren eine Voll- oder Teilzeitbeschäftigung haben, um 5

Prozentpunkte. Obwohl es gute Argumente dafür gibt, die Geflüchteten auf ganz Deutschland zu verteilen, deuten die Ergebnisse darauf hin, dass die Unterbringung von Geflüchteten in weniger aufnahmebereiten Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit für diese einen erheblichen Preis in Form höherer Arbeitslosigkeit mit sich bringt. Eine mögliche Lösung wäre, den derzeit verwendeten Königssteiner Schlüssel durch eine **Verteilungsregel zu ersetzen, die die Zahl der freien Stellen als zusätzliches Verteilungskriterium verwendet.**

5.1.8 Spurwechsel

Im Jahr 2020 wurde ein sogenannter *Spurwechsel* im Rahmen des Ausbildungs- und Beschäftigungsduldungsgesetz eingeführt. Hierunter versteht man, dass ein Wechsel vom Asylaufenthaltsrecht in das Beschäftigungsaufenthaltsrecht grundsätzlich möglich ist. Dies betrifft vor allem Geflüchtete während des Asylprozesses und abgelehnte Asylbewerber*innen, die bereits einer Beschäftigung nachgehen oder sich in einer Ausbildung befinden. Die erweiterte Ausbildungsduldung sowie die Beschäftigungsduldung sind grundsätzlich positiv zu bewerten, denn eine bessere Integration für diejenigen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit in Deutschland bleiben werden, ist sowohl für Deutschland als auch für die Einwandernden gut. Jedoch sind die **Hürden, vor allem für die Beschäftigungsduldung sehr hoch und sollten gesenkt werden**, damit mehr Geduldete davon profitieren können. Zum Beispiel muss die Person bereits seit 12 Monaten geduldet sein und seit 18 Monaten einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung mit mindestens 35 Stunden pro Woche nachgehen. Zudem muss die Person vor dem 1. August 2018 eingereist sein. Damit mehr Menschen von der Beschäftigungsduldung profitieren können und Firmen mehr potenzielles Personal zur Verfügung steht, sollten diese Anforderungen gesenkt werden. Auf der einen Seite macht es viel Sinn, das Potential derjenigen zu nutzen, die sich bereits in Deutschland aufhalten und hier arbeiten. Auf der anderen Seite ist die Anzahl der Betroffenen der Beschäftigungsduldung zu gering, um einen großen Einfluss auf den Fachkräftemangel oder gar den Altenquotient in Bayern zu haben.

5.2 Vorschläge für eine bessere Einwanderungspolitik

5.2.1 Chancenkarte

Die aktuellen Pläne der Bundesregierung zur Einführung eines Punktesystems (Chancenkarte) zur **Erleichterung der arbeitsplatzbezogenen Zuwanderung auch für die Arbeitssuche** sind zu begrüßen. Wichtig ist, dass dies so geschieht, dass keine der Gruppen, die derzeit ein flexibles Recht auf Arbeitssuche erhalten, wie z.B. diejenigen, die ihre Ausbildung in Deutschland abgeschlossen haben und bereits für eine bestimmte Zeit zur Arbeitssuche bleiben dürfen, dadurch schlechter gestellt werden. Auch die derzeitige West-Balkan-Regelung funktioniert gut und vor allem Bayern hat davon profitiert, da die meisten Eingewanderten des West-Balkans in Bayern beschäftigt sind. Die **West-Balkan-Regelung sollte daher fortgeführt werden.** Entsprechende

Abkommen mit anderen Ländern sollten in Erwägung gezogen werden, um einen **legalen Weg der Arbeitsmigration auch für ungelernete Arbeitskräfte, die ein Arbeitsplatzangebot haben, zu schaffen**. Ein weiteres Beispiel sind die Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisse für Flughafenpersonal aus der Türkei. Jedoch müssen die **Prozesse hier noch schneller und weniger bürokratisch gestaltet werden** um wirklich die Anzahl der benötigten Arbeitskräfte zu erreichen. Durch einen schlankeren (möglicherweise digitalen) Prozess können auch die Kosten für die Anwerbung gesenkt werden.

Deutschland bietet bereits klar definierte Wege für die Zuwanderung von Hochqualifizierten und auch von qualifizierten Fachkräften mit Abschlüssen, die als gleichwertig mit denen in Deutschland anerkannt wurden. Stattdessen sind die Möglichkeiten für diejenigen, deren Qualifikationen nicht als gleichwertig mit entsprechenden deutschen Qualifikationen anerkannt wurden oder die ungelernen Arbeitskräfte sind, sehr viel begrenzter. Dennoch gibt es viele Situationen, in denen potenzielle Migrant*innen praktische Tätigkeiten ausüben, zum Beispiel als Bäcker*in oder Mechaniker*in, ohne dafür eine formale Qualifikation erworben zu haben. Die **Chancenkarte könnte dahingehend erweitert werden, dass sich auch Personen ohne solche formalen Qualifikationen bewerben können**. In solchen Fällen könnte das Zulassungsverfahren stärker auf den aktuellen Bedarf in einem bestimmten Sektor abgestimmt werden. Wenn beispielsweise ein großer Mangel an Bäcker*innen besteht, könnten Personen mit entsprechenden Qualifikationen auf der Grundlage ihrer Erfahrung ein Visum für die Arbeitssuche beantragen. Im Sinne der Transparenz gegenüber den Arbeitgebenden ist es wichtig, dass bei einem Visum für die Arbeitssuche, das auf einer anerkannten Qualifikation beruht, dies deutlich angegeben wird, während bei einem **Visum für die Arbeitssuche, das auf der Grundlage einer gemeldeten Erfahrung erteilt** wird, klargestellt wird, dass es sich um eine selbst gemeldete Erfahrung handelt, die der Arbeitgebende dann selbst bewerten sollte.

5.2.2 Arbeitserlaubnis während des Visums zur Arbeitssuche

Oft ist es nur schwer möglich, einen Arbeitsplatzangebot in Deutschland zu bekommen, ohne vor Ort zu sein, um Vorstellungsgespräche zu führen. Dafür wurde das Visa zur Arbeitssuche gestaltet. Jedoch sollten potenzielle Einwandernde, die mit einem Visum zur Arbeitssuche kommen, **flexibleres Arbeiten ermöglicht werden, während sie nach einer ihren Qualifikationen entsprechenden Stelle suchen**. Es wäre sinnvoll, potenziellen Migrant*innen, die zur Arbeitssuche nach Deutschland kommen, während der Suche eine Arbeitserlaubnis zu erteilen (sowohl außerhalb ihrer Qualifikationen als auch über eine Probearbeitszeit von zehn Stunden pro Woche hinaus). Damit könnte die Regelung zur Sicherung des Lebensunterhalts von 100% auf 50% reduziert werden. Einen Anspruch auf Sozialleistungen hätten potenzielle Immigrant*innen während dieses Suchaufenthalts nicht. Dies würde auch Berufseinsteiger*innen und Personen mit geringeren Ersparnissen die Einreise zur Arbeitssuche ermöglichen. Außerdem trägt die

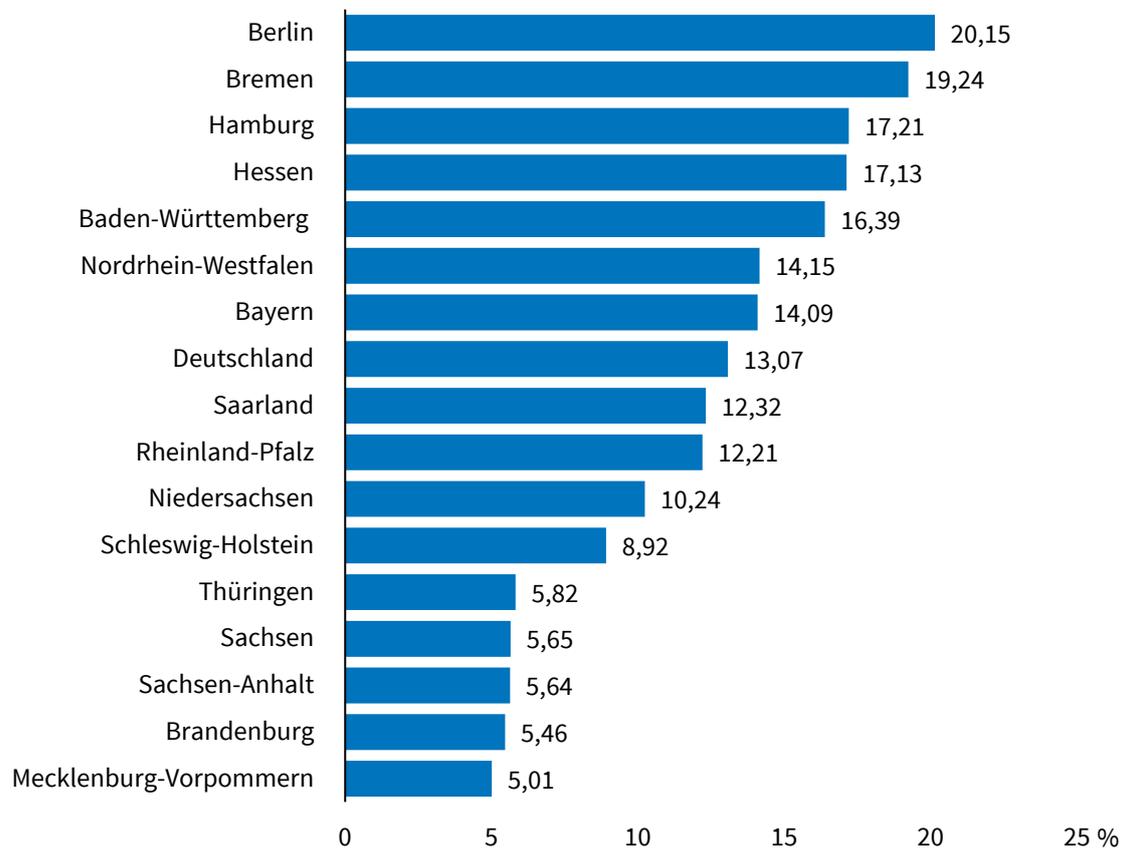
Möglichkeit, einer Arbeit nachzugehen, nicht nur zur Sicherung des Lebensunterhalts bei, sondern ermöglicht vor allem die frühzeitige Integration in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft.

5.2.3 Blaue Karte

Die Blaue Karte ist zwar für diejenigen, die sie erhalten haben und die betroffenen Firmen ein Erfolg, jedoch wird das Potential nicht vollständig genutzt, um dem Bedarf an hochqualifiziertem Personal gerecht zu werden. Zunächst sollte Deutschland angesichts des erheblichen Arbeitskräftemangels die **national festgelegte Gehaltsschwelle (Bruttoeinkommen von mindestens 56,400 Euro in 2022) senken**. Das Hauptproblem des Systems der arbeitsplatzbasierten Zuwanderung liegt jedoch nicht in den formalen Hindernissen für die Zuwanderung, sondern in der Umsetzung. Es sollte regelmäßig geprüft werden, ob die teils **komplexen Teilprozesse optimiert und digitalisiert werden** können. Die Wartezeiten auf einen Termin zur Beantragung eines Visums sind oft viel zu lang, ebenso wie das Verfahren zur Anerkennung von Qualifikationen. Eine Möglichkeit wäre die zunehmende Nutzung von Online-Terminen. Eine Möglichkeit wäre, gegen eine Gebühr einen garantierten Termin innerhalb einer bestimmten Frist zu erhalten. Die zusätzlichen Einnahmen könnten zur Finanzierung von neuem Botschaftspersonal verwendet werden, das dazu führt, dass Visaanträge schneller bearbeitet werden. Als weitere sinnvolle Ergänzung können Visabewerbungsgespräche auch online durchgeführt werden. Zum Beispiel könnten sich die Antragsteller*innen bei einem Termin in der deutschen Botschaft identifizieren, die erforderlichen Unterlagen einreichen, die Gebühr bezahlen (alternativ könnte die Gebühr vorab online bezahlt werden) und dann online ein Interview mit einer*r deutschen Beamt*in führen. Dies würde zu einer Entlastung der Botschaft oder Auslandsvertretung im Herkunftsland führen und könnte zusätzliche Kapazitäten für Visumsgespräche schaffen.

Anhang

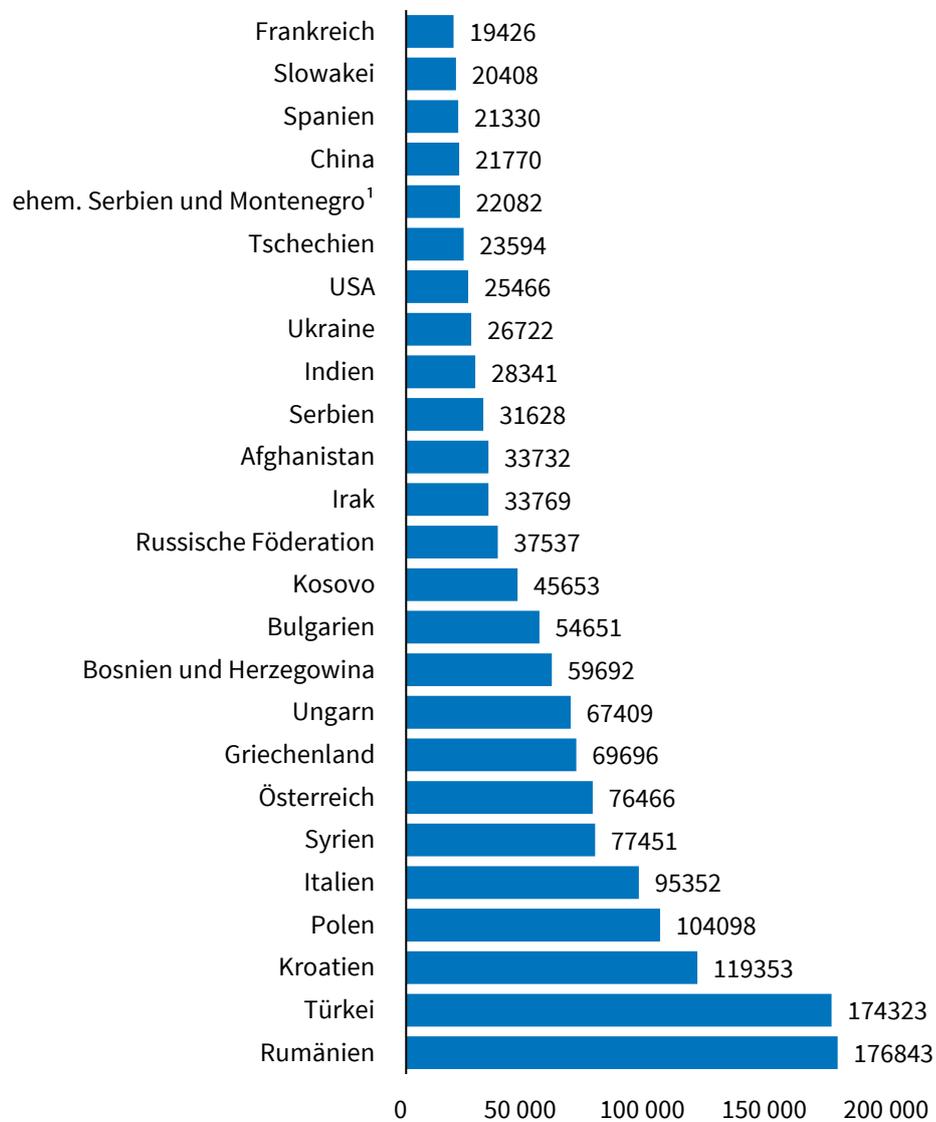
Anhang 1: Ausländer*innenanteil an der Gesamtbevölkerung im Bundesländervergleich (2021)



Quelle: Bevölkerungsfortschreibung und Ausländerzentralregister (AZR (2022)).

© ifo Institut

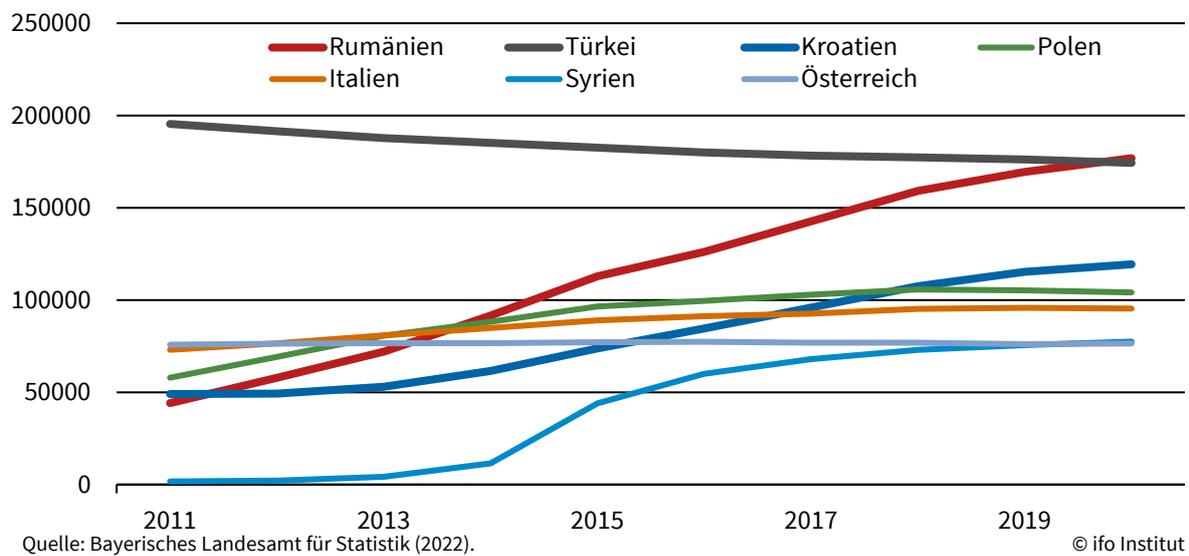
Anhang 2: Die 25 häufigsten Herkunftsländer von in Bayern lebender Ausländer*innen (2020)



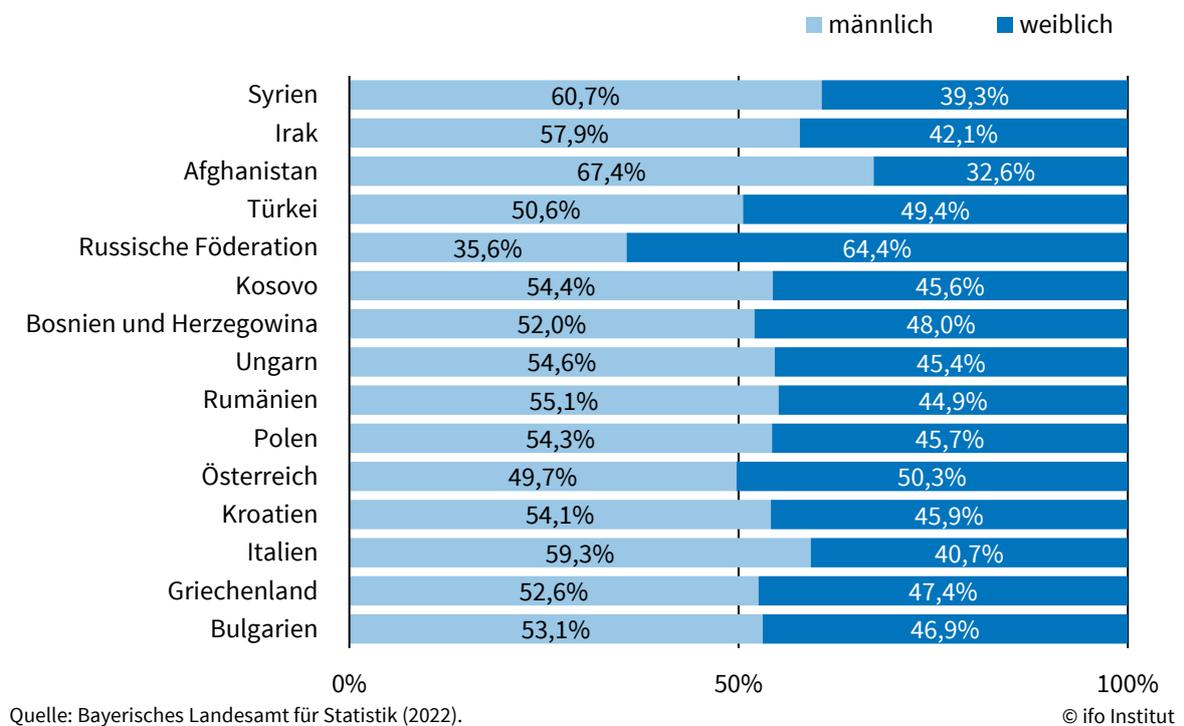
Quelle: Statistisches Bundesamt (2022).

© ifo Institut

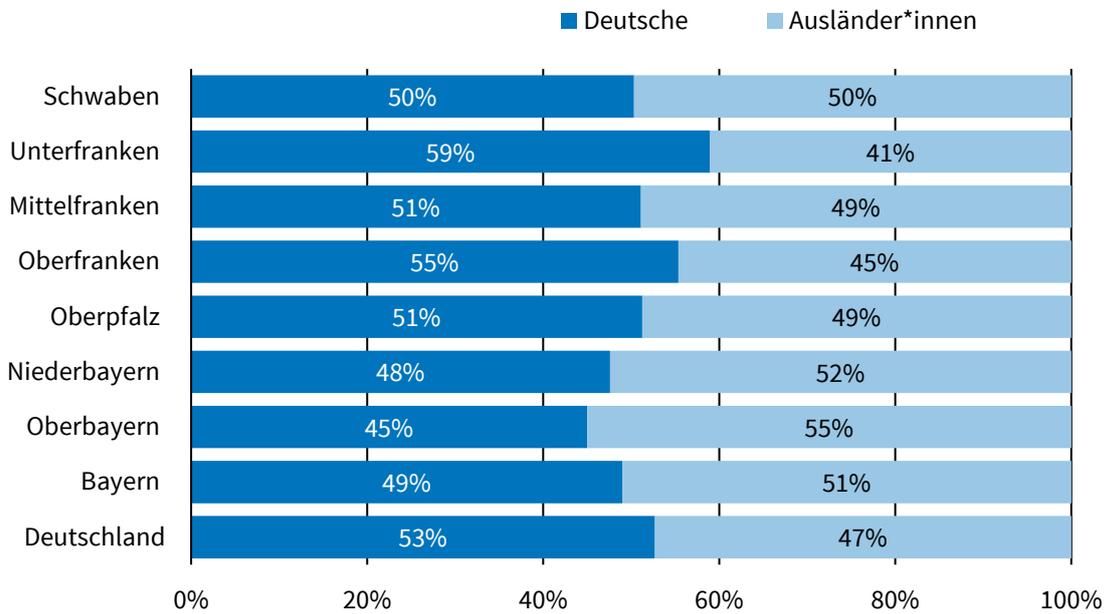
Anhang 3: Bevölkerungsentwicklung der 7 häufigsten Herkunftsländer in Bayern



Anhang 4: Ausländische Bevölkerung in Bayern: Geschlechterverhältnis der 15 häufigsten Staatsangehörigkeiten (2020)



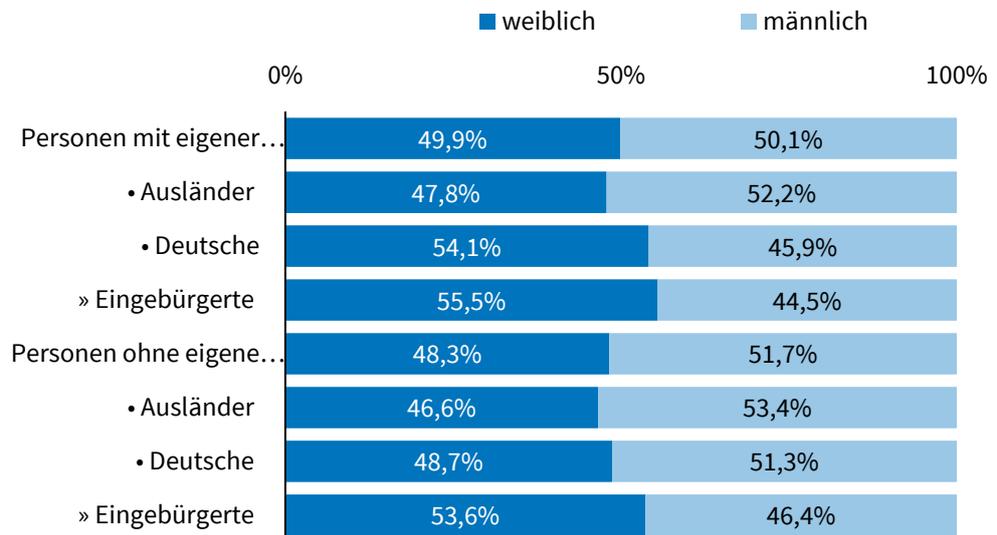
**Anhang 5: Bevölkerung mit Migrationshintergrund im weiteren Sinne mit und ohne eigene Migrations-
erfahrung (2021)**



Quelle: Statistisches Bundesamt (2022).

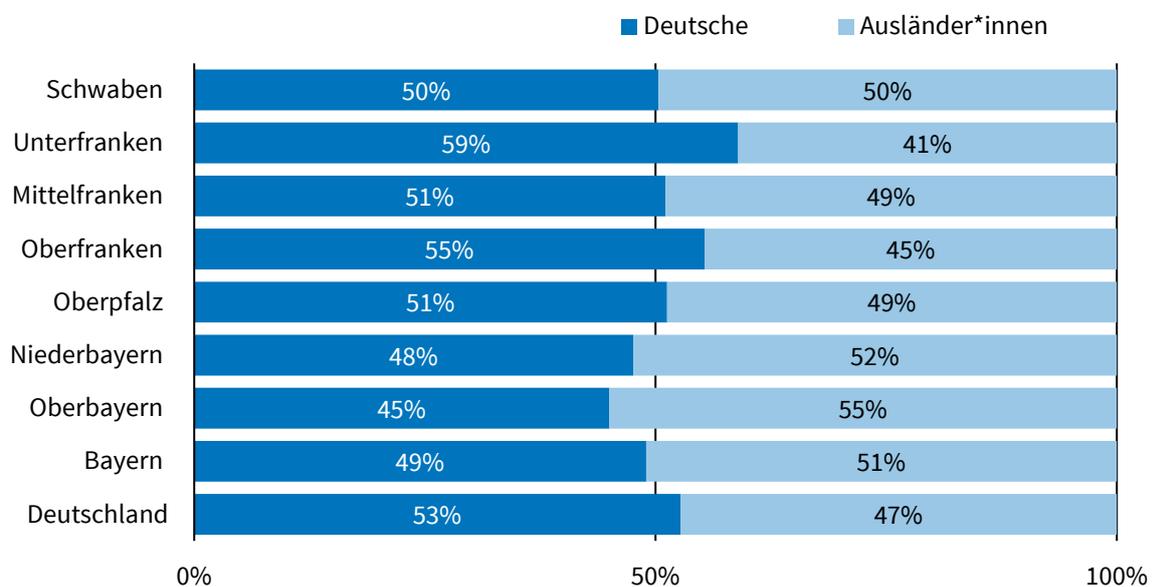
© ifo Institut

**Anhang 6: Geschlechterverhältnis der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in Bayern nach detail-
liertem Migrationsstatus (2020)**



Quelle: Statistisches Bundesamt (2022).

© ifo Institut

Anhang 7: Bevölkerung mit Migrationshintergrund im weiteren Sinne nach Staatsbürgerschaft (2021)

Quelle: Statistisches Bundesamt (2022).

© ifo Institut

Literaturverzeichnis

Aksoy, C. G. und P. Poutvaara (2021), "Refugees' and Irregular Migrants' Self-selection into Europe", *Journal of Development Economics* (152), 102681.

Aksoy, C. G., P. Poutvaara und F. Schikora (2020), "First Time Around: Local Conditions and Multi-dimensional Integration of Refugees", *ifo Working Paper* 361.

Albrecht, C., S. Duran, Y. Giesing, B. Niederhoefer, B. Rude und J. Steigmeier (2022), *Posted Workers from and to Germany. Facts and Figures*, Leuven: POSTING.STAT project VS/2020/0499.

Battisti, M., G. Felbermayr, G. Peri und P. Poutvaara (2018), "Immigration, Search and Redistribution: A Quantitative Assessment of Native Welfare", *Journal of the European Economic Association* 16 (4), 1137-1188.

Battisti, M., Y. Giesing und N. Laurentsyeva (2019), "Can Job Search Assistance Improve the Labour Market Integration for Refugees? Evidence from a Field Experiment", *Labour Economics* (61), 101745.

BayernPortal (2022), *Einbürgerung; Beantragung der Verleihung der deutschen Staatsangehörigkeit an Ausländer mit Einbürgerungsanspruch (Anspruchseinbürgerung)*, verfügbar unter: <https://www.freistaat.bayern/dokumente/leistung/25665437265>.

Boß, D., D. Engelhardt, M. Miosga, S. Norck und M. Reimer (2018), „Oberfranken vor großen Herausforderungen. Eine regionale Analyse der Entwicklungschancen und Qualifizierungsbedarfe in Oberfranken“, verfügbar unter: <https://www.quoro.uni-bayreuth.de/pool/PDF/QuoRO-Oberfranken-web.pdf>.

Bundesagentur für Arbeit (2022), *Migrationsmonitor (Monatszahlen). Statistik. Land Bayern, Juni 2022*, verfügbar unter: https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fstatistik.arbeitsagentur.de%2Fstatistikdaten%2FDetail%2FAktuell%2Fmigrationsmonitor%2Fmigrationsmonitor%2Fmigrationsmonitor-09-0-xlsx.xlsx%3Bjsessionid%3D5440E06A948FD98D6E114353E72922D7%3F__blob%3DpublicationFile%26v%3D1&wdOrigin=BROWSELINK.

Die Bundesregierung (2022), *Das Geburtsortsprinzip*, verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/das-geburtsortsprinzip-460584>.

Edo, A., Y. Giesing, J. Öztunc und P. Poutvaara (2019), "Immigration and Electoral Support for the far-left and the far-right", *European Economic Review* (115), 99-143.

Foged, M. und G. Peri (2016), "Immigrants' Effect on Native Workers: New Analysis on Longitudinal Data", *American Economic Journal: Applied Economics* 8 (2), 1-34.

Giesing, Y. und M. Hofbauer Pérez (2020), „Wie wirkt sich Covid-19 auf Migration und Integration aus?“, *ifo Schnelldienst* 73 (07), 41-46.

IFM Bonn (2022), *Selbstständige/Freie Berufe*, Institut für Mittelstandsforschung IFM Bonn, verfügbar unter: <https://www.ifm-bonn.org/statistiken/selbststaendigefreie-berufe/selbststaendige> (7 Juli 2022).

Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen (2022), *Ausländische Bevölkerung in ausgewählten Großstädten, 2021*, verfügbar unter: https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Bevoelkerung/Datensammlung/PDF-Dateien/ab-bVII54.pdf.

Leicht, R., S. Berwing, R. Philipp, N. Block, N. Rüffer, J. Ahrens, N. Förster, R. Sänger und J. Siebert (2017), *Gründungspotenziale von Menschen mit ausländischen Wurzeln: Entwicklungen, Erfolgsfaktoren, Hemmnisse*, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi), verfügbar unter: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/gruendungspotenziale-menschen-auslaendische-wurzeln.pdf?__blob=publicationFile&v=7.

Sachverständigenrat für Migration und Integration (2022), *Systemrelevant: Migration als Stütze und Herausforderung für die Gesundheitsversorgung in Deutschland*, Jahresgutachten 2022.

Schneider, J. (2022), *Deutschland 2030 – liegt ein ‚Jahrzehnt der Einbürgerung‘ vor uns?*, Sachverständigen Rat für Integration und Migration, verfügbar unter: <https://www.svr-migration.de/jahresbericht-2021-jahrzehnt-der-einbuengerung/>.

Statistisches Bundesamt (2022), *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2021 –*, Fachserie 1 Reihe 2.2, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Publikationen/_publikationen-innen-migrationshintergrund.html.

vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. (2021), *vbw Studie Standort Bayern – Unternehmensperspektiven 2021*, verfügbar unter: https://www.vbw-bayern.de/Redaktion/Frei-zugaengliche-Medien/Abteilungen-GS/Planung-und-Koordination/2021/Downloads/Studie_Standort_Bayern_Unternehmensperspektiven_2021.pdf.

World Bank (2022), World Development Indicator, World Bank, Washington DC, verfügbar unter: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#>.