

Panu Poutvaara*

Zuwanderung von Fachkräften fördern

In Deutschland ist mittlerweile fast jede vierte Person im erwerbsfähigen Alter von 25 bis 54 Jahren nicht in Deutschland geboren. Innerhalb der letzten zehn Jahre hat sich der Anteil nicht in Deutschland Geborener an der Erwerbsbevölkerung stetig gesteigert und lag im Jahr 2020 bei knapp 24%. Das sind 6,6 Prozentpunkte mehr als im Jahr 2010. Auch in anderen westlichen Einwanderungsländern stieg in den vergangenen zehn Jahren der Anteil im Ausland Geborener an der Erwerbsbevölkerung, jedoch nicht in dem Maße wie in Deutschland. In Großbritannien etwa nahm er von 2010–2019 um 5,1 Prozentpunkte deutlich zu und liegt bei 21,8% – knapp hinter Deutschland. Im Vergleich dazu hat sich der Anteil in Frankreich seit 2010 wenig verändert und liegt bei knapp 15%. In den USA, dem weltweit seit Jahrzehnten größten Einwanderungsland, liegt der Anteil der im Ausland Geborenen zwar bei knapp 22%, aber hat sich seit 2010 nur wenig verändert (vgl. Abb. 1).

Neben dem Anteil von im Ausland Geborener an der Erwerbsbevölkerung ist auch deren Erwerbsquote ein wichtiger Indikator (vgl. Abb. 2). In Deutschland ist diese im Vergleich zu anderen westlichen Einwanderungsländern verhältnismäßig hoch. Allerdings ist der Unterschied zur in Deutschland geborenen Erwerbsbevölkerung mit 12,6 Prozentpunkten groß (vgl. Abb. 2 und Abb. 3). In Frankreich ist der Unterschied zwischen der Erwerbsbeteiligung von In- und Ausländer*innen ähnlich groß wie in Deutschland, in Großbritannien und Italien ist er mit 3,9 und 6 Prozentpunkten weit weniger ausgeprägt.

EFFEKTE DER PANDEMIE AUF DIE BESCHÄFTIGUNGSQUOTE

Durch den starken Anstieg der Zuwanderungszahlen seit 2015 kam es in Deutschland bis 2017 zu einem Abfall der Beschäftigungsquote von im Ausland Geborener um 1,5 Prozentpunkte. Sie erreichte bis 2019 wieder das Niveau von vor 2015. Die Corona-Pandemie hat dann wieder zu einer Vergrößerung des Gefälles und einer Verringerung der Erwerbsquote von Ausländer*innen geführt. Auffällig bei der Betrachtung der Erwerbsbeteiligung im Jahr 2020 ist außerdem, dass für in Deutschland Geborene durch die Pandemie keine Effekte auf die Erwerbsquote zu verzeichnen sind (vgl. Abb. 3). Einzig Großbritannien weist im Ländervergleich eine höhere Erwerbsbeteiligung von Ausländer*innen auf, was zu einem großen Teil

* Ich bedanke mich bei Tanja Stitteneder und Clara Albrecht für ihre Unterstützung bei der Erstellung dieses Artikels.

DIE AGENDA AUF EINEN BLICK

Angesichts des demografischen Wandels wird Deutschland in den kommenden Jahren mit einem zunehmenden Fachkräftemangel konfrontiert sein. Über eine Qualifizierung der eigenen Bevölkerung wird die steigende Nachfrage nach Fachkräften nicht aufgefangen werden können. Länder wie die USA, Kanada und Australien setzen bereits seit Langem auf die Anwerbung von Fachkräften aus dem Ausland. Auch in Deutschland kann das Fachkräfteeinwanderungsgesetz notwendige Kompetenzen sichern: Damit es diese Wirkung entfalten kann, sollten der Visumsprozess und die Terminvergabe optimiert und die Beschäftigungsmöglichkeiten während der Suche ausgebaut werden. Darüber hinaus sollte die Arbeitsmarktteilnahme von bereits in Deutschland lebenden Geflüchteten erhöht werden.

auf geringere Sprachbarrieren zurückzuführen sein wird. Auch in den USA liegt die Erwerbsquote von Ausländer*innen auf einem, vergleichbar mit Deutschland, hohen Niveau. Der Unterschied zum im Inland Geborener ist dort mit 4,1 Prozentpunkten jedoch wesentlich kleiner. Darüber hinaus lässt sich beobachten, dass im Ausland Geborene durch die Pandemie in den USA nicht stärker als die im Land geborene Bevölkerung betroffen ist. Besonders in Italien sind Ausländer*innen am Arbeitsmarkt weit stärker von der Pandemie betroffen als die im Land geborene Bevölkerung.

Sieht man sich an, woher die nach Deutschland zugewanderten Ausländer*innen mit sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen kommen, so wird erkennbar, dass alle Gruppen hohe Zuwachsraten zu verzeichnen haben. Im Januar 2020 waren knapp 60% mehr Arbeitnehmer*innen aus anderen EU-Ländern in Deutschland sozialversicherungspflichtig beschäftigt als fünf Jahre zuvor. Die Zuwachsraten für Arbeitnehmer*innen aus Drittstaaten betrug gut 63%. Für die häufigsten Asylherkunftsländer ist der Anstieg massiv – innerhalb von fünf Jahren wuchs diese Gruppe um 410% und stieg von 70 469 Beschäftigten auf 359 544 (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2021).

Borjas (2001) argumentiert, dass ein Nutzen der Zuwanderung

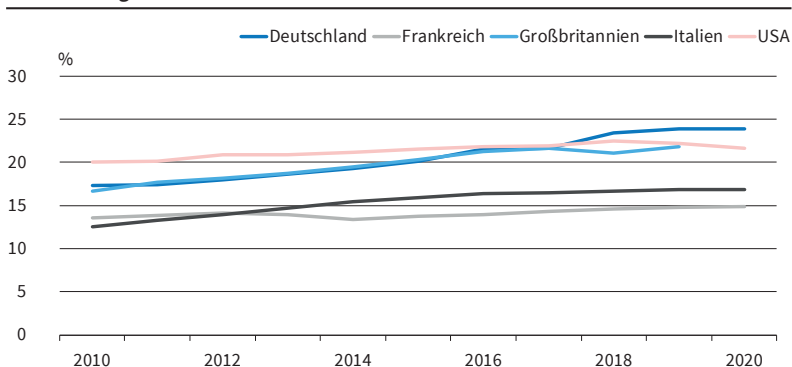


Prof. Panu Poutvaara, Ph.D.

leitet das ifo Zentrum für Internationalen Institutionenvergleich und Migrationsforschung und ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere vergleichende Institutionenökonomik, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Abb. 1

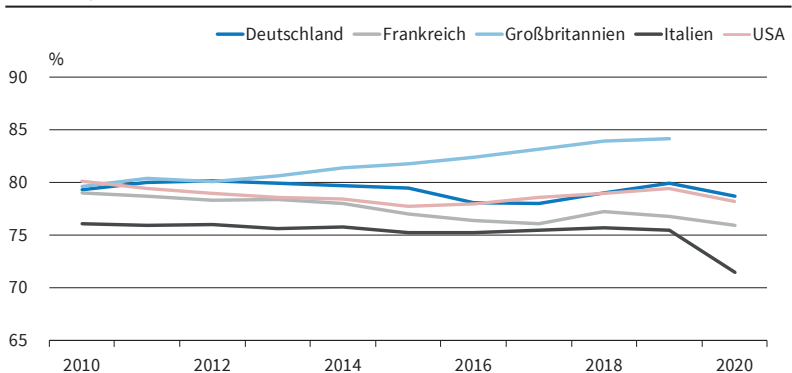
Erwerbsfähigenanteil mit ausländischer Herkunft im Alter



Quelle: ILOSTAT (2021), ILMs – International labour migration statistics (ILMS), Working-age population by sex, age and place of birth (thousands) – Annual. © ifo Institut

Abb. 2

Erwerbsquote im Ausland Geborener

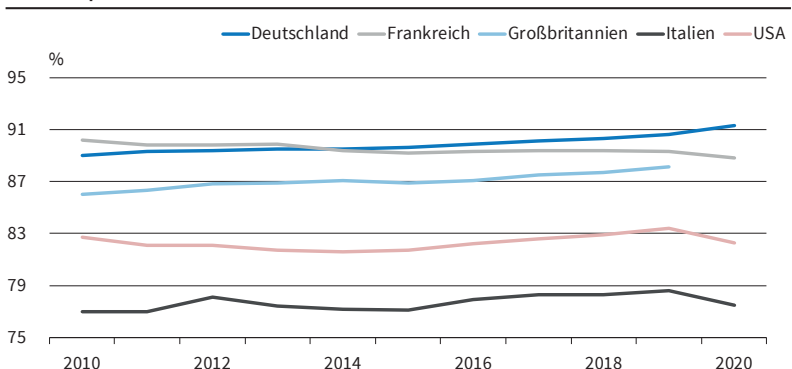


Quelle: ILOSTAT (2021), ILMs – International labour migration statistics (ILMS), Labour force participation rate by sex, age and place of birth (%) – Annual. © ifo Institut

darin besteht, dass Zuwander*innen den Arbeitsmarkt antreiben, weil sie flexibler auf Unterschiede in den Beschäftigungsmöglichkeiten reagieren als einheimische Arbeitnehmer*innen. Die höhere Flexibilität der Zuwander*innen ergibt sich theoretisch daraus, dass sie weniger an einen bestimmten Standort gebunden sind, als Einheimische es oft sind. Jedoch kann bei geringer Arbeitsmarktflexibilität, wie z.B. bei Löhnen, die in einem gewerkschaftlich organisierten Arbeitsmarkt über dem markträumenden Niveau liegen, oder bei starken Kündigungsbeschränkungen,

Abb. 3

Erwerbsquote von Einheimischen



Quelle: ILOSTAT (2021), ILMs – International labour migration statistics (ILMS), Labour force participation rate by sex, age and place of birth (%) – Annual. © ifo Institut

die auch von Neueinstellungen abhalten, insbesondere die Zuwanderung von Geringqualifizierten zu erhöhter Arbeitslosigkeit führen. Angrist und Kugler (2003) kommen z.B. zu dem Schluss, dass eine geringe Arbeitsmarktflexibilität in Europa die negativen Auswirkungen der Zuwanderung verstärkt. Dies könnte in einem Abschwung zu einer Herausforderung für Deutschland werden, obwohl die Bevölkerungsalterung das Problem erheblich mildert.

DAS FACHKRÄFTEEINWANDERUNGSGESETZ

Mit dem Beschluss des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (FEG) misst die deutsche Bundesregierung dem Thema Fachkräftesicherung eine hohe Bedeutung zu (Bundesgesetzblatt 2019). Das neue Gesetz trat am 1. März 2020 in Kraft und zielt darauf ab, Fachkräften aus Drittstaaten die Einreise und Beschäftigung in Deutschland zu erleichtern.

Neu ist vor allem, dass nun auch beruflich qualifizierte, nicht-akademische Fachkräfte zur Arbeitssuche nach Deutschland kommen können. Fachkräfte, die noch kein konkretes Arbeitsplatzangebot in Deutschland haben, müssen sich ihre bisher im Ausland erworbenen Qualifikationen im Rahmen des Anerkennungsverfahrens offiziell anerkennen lassen, adäquate Deutschkenntnisse nachweisen (in der Regel mindestens Niveau B1) und selbst während der gesamten Aufenthaltsdauer für ihren Lebensunterhalt aufkommen können. Erfüllen Personen diese Voraussetzungen, dürfen sie für sechs Monate zur Arbeitssuche nach Deutschland einreisen, Probearbeiten im Umfang von bis zu zehn Stunden pro Woche aufnehmen und eine Beschäftigung suchen, die ihren Qualifikationen entspricht. Ist bereits ein potenzieller Arbeitgeber vorhanden, räumt das Gesetz die Möglichkeit des beschleunigten Fachkräfteverfahrens ein. Dieses ermöglicht dem Arbeitgeber, zukünftige Arbeitnehmer*innen schneller nach Deutschland zu holen.

Sowohl Fachkräfte mit beruflicher Ausbildung als auch mit Hochschulbildung können allen Berufen nachgehen, zu denen sie ihre Qualifikation befähigt. Somit wurden die Beschäftigungsmöglichkeiten erweitert und die Beschäftigung in verwandten Berufen ermöglicht. Es wird nicht mehr geprüft, ob es sich um einen Mangelberuf handelt, der innerhalb eines bestimmten Zeitraums nicht besetzt werden konnte. Zudem entfällt die Vorrangprüfung, die prüft, ob ein*e geeignete*r Kandidat*in aus dem Inland oder der EU für die Stelle zur Verfügung steht. Das erleichtert den Arbeitsmarkteinstieg ausländischer Fachkräfte.

POTENZIALE FÜR NOCH BESSERE FACHKRÄFTESICHERUNG

Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz ist effektiv und regelt erstmals die allgemeine Einwanderung von ausländischen qualifizierten Fachkräften aus Drittstaaten. Es verfolgt das Ziel, zukünftigem Fachkräftemangel

entgegenzuwirken. Es ermöglicht internationalen Fachkräften die Jobsuche und erleichtert die Beschäftigungsaufnahme in Deutschland. Einige Aspekte des Gesetzes sollten in der nächsten Legislaturperiode nachgebessert werden.

Visaprozess und Terminvergabe optimieren

Bis eine Fachkraft von außerhalb der EU in Deutschland eine Beschäftigung aufnehmen kann, ist es ein langer Weg. Inwieweit die vielen, teils komplexen Teilprozesse weiter optimiert und gegebenenfalls digitalisiert werden können, sollte möglichst in regelmäßigen Abständen überprüft werden.¹ Beispielsweise spielt der Visaprozess eine wichtige Rolle in der Rekrutierung von geeigneten Fachkräften aus dem Ausland. Interessant wäre es zu prüfen, inwieweit Botschaftstermine schneller vergeben und Wartezeiten verkürzt werden könnten. Eine Möglichkeit könnte sein, gegen eine Gebühr einen garantierten Termin innerhalb einer bestimmten Zeitspanne zu erhalten. Die daraus resultierenden Einnahmen könnten zur Finanzierung von zusätzlichem Botschaftspersonal verwendet werden. Als weitere sinnvolle Ergänzung können Interviews auch online durchgeführt werden. Denkbar wäre z.B. eine Regelung, bei der 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 einem*r deutschen Beamt*in führen. Dies würde die Botschaft oder Auslandsvertretung vor Ort entlasten und weitere Kapazitäten zur Gesprächsführung schaffen.

Beschäftigungsmöglichkeiten während der Suche ausbauen

Das Grundprinzip, dass Zuwander*innen, die zur Arbeitsplatzsuche nach Deutschland einreisen, ihren Lebensunterhalt selbst sichern müssen und ihnen kein Anspruch auf Sozialleistungen zusteht, ist richtig. Allerdings ist die Regelung der Lebensunterhaltssicherung über die gesamte Dauer des Aufenthalts hinweg und der möglichen Probearbeitszeit von zehn Stunden pro Woche sehr restriktiv.

Es wäre sinnvoll, Zuwander*innen, die zur Arbeitsplatzsuche nach Deutschland kommen, zur Erwerbsaufnahme während der Suche zu berechtigen (sowohl außerhalb ihrer Qualifikationen als auch über eine Probearbeitszeit von zehn Stunden pro Woche hinaus). Somit kann die Regelung zur Sicherung des Lebensunterhalts von 100% auf 50% reduziert wer-

den. Einen Anspruch auf Sozialleistungen hätten sie während der Suche nicht. Dies ermöglicht auch Berufseinsteiger*innen und Personen mit geringeren Ersparnissen die Einreise zur Arbeitsplatzsuche. 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 (Nikolka et al. 2018).

Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten verbessern

Als Ergänzung zu den Verbesserungen im Fachkräfteeinwanderungsgesetz sollte die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten verbessert werden.

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 Arbeitsergebnisse. Aksoy et al. (2020) zeigen, dass sowohl die lokale Arbeitslosigkeit als auch die Einstellung der Einheimischen gegenüber Zuwander*innen 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 4 Prozentpunkte. Eine Rückwärtsberechnung legt nahe, dass eine Umverteilung von 100 000 Flüchtlingen in Landkreise mit einer durchschnittlich um einen Prozentpunkt niedrigeren Arbeitslosenquote einen jährlichen Nutzen für die öffentlichen Finanzen von etwa 40 Millionen Euro in Form von geringeren Ausgaben für Sozialleistungen und höheren Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträgen generieren würde. Dies ließe sich über eine Anpassung des Königssteiner Schlüssels umsetzen. So könnte die Zahl der offenen Stellen als zusätzliches Kriterium in die Entscheidung über die Unterbringung von Geflüchteten einfließen.

In Integrationsfragen schneiden geflüchtete Frauen generell in den Bereichen Bildung, Arbeitsmarktteilnahme und sozialer Integration schlechter ab als geflüchtete Männer. Obwohl inzwischen fast jede*r dritte Asylbewerber*in weiblich ist, liegt ein umfassender geschlechtsspezifischer Integrationsansatz aktuell nicht vor. Geschlechtsspezifische Bedürfnisse sollten aber verstärkt in Integrationsmaßnahmen berücksichtigt werden (Albrecht, Hofbauer Pérez und Stitteneder 2021). Dabei gilt es vor allem, Angebote zu schaffen, die Frauen den (Wieder-)Einstieg in den Arbeitsmarkt ermöglichen und es ihnen erlauben, Beruf und Familie zu verbinden. Angebote sollten insbesondere das Erlangen von Deutschkennt-

¹ Plattformen wie [make-it-in-germany.de](https://www.make-it-in-germany.de) bieten bereits sehr ausführliche und übersichtliche Informationen sowohl für Arbeitgeber*innen und Bewerber*innen und trägt dazu bei, die einzelnen Prozessschritte transparenter zu gestalten. Durch weitere Digitalisierung in den Auslandsvertretungen könnten die Visumsbeantragung und Vergabe weiter optimiert werden (siehe auch Poutvaara, Rhode und Stitteneder 2018).

nissen fördern, kulturelle Aspekte berücksichtigen und Lösungen für Mütter beinhalten.

REFERENZEN

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

Aksoy, C. G., P. Poutvaara und F. Schikora (2020), »First Time Around: Local Conditions and Multi-Dimensional Integration of Refugees«, CESifo Working Paper No. 8747.

Albrecht, C., M. Hofbauer Pérez und T. Stitteneder (2021), »Die Bedeutung geschlechtsspezifischer Ansätze für die Integration von weiblichen Geflüchteten«, *ifo Schnelldienst* 74(4), 63–69.

Angrist, J. D. und A. D. Kugler (2003), »Protective or Counter-Productive? Labour Market Institutions and the Effect of Immigration on EU Natives«, *The Economic Journal* 113(488), 302–331.

Borjas, G. J. (2001), »Does Immigration Grease the Wheels of the Labor Market?«, *Brookings Papers on Economic Activity* 32(1), 69–133.

Bundesgesetzblatt (2019), Fachkräfteeinwanderungsgesetz, Nr. 31, 20. August, verfügbar unter: [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBL&start=//\[*@attr_id=%27bgbl119s1307.pdf%27\]#__bgbl__%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl119s1307.pdf%27%5D__1620734356829](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBL&start=//[*@attr_id=%27bgbl119s1307.pdf%27]#__bgbl__%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl119s1307.pdf%27%5D__1620734356829).

Nikolka, T., P. Poutvaara, C. Rhode und T. Stitteneder (2018), *Steuerungsmechanismus für die Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften zur Arbeitssuche*, Impulse für die Wirtschaftspolitik, IHK für München und Oberbayern, München.

Poutvaara, P., C. Rhode und T. Stitteneder (2018), »Optimierung des Anwerbe- und Aufenthaltsverfahren«, Impulse für die Wirtschaftspolitik, IHK für München und Oberbayern, München.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2021), *Migrationsmonitor (Monatszahlen)*, Nürnberg, April.