

Pressekonferenz, 29. Februar 2016, Berlin

Qualifizierte Zuwanderung und Flüchtlingsmigration – was zu tun ist

Statement

Prof. Dr. Michael Hüther
Direktor
Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Es gilt das gesprochene Wort

1. Demografische Ausgangslage: Bedarf an qualifizierter Zuwanderung ist hoch

Um wirtschaftlich leistungsfähig zu bleiben, ist Deutschland angesichts des demografischen Wandels zunehmend auf Fachkräfte aus dem Ausland angewiesen. **Ohne Zuwanderung würde die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwischen 20 und 64 Jahren bis zum Jahr 2035 voraussichtlich um 10,5 Millionen Personen sinken – das entspricht einem jährlichen Rückgang um mehr als 500.000 Personen.** Prognosen verschiedener Forschungsinstitute kommen daher auch bei moderater Zuwanderung zu dem Schluss, dass Fachkräfte vor allem in den Bereichen Gesundheit und in industrienahen Tätigkeiten noch knapper werden. Dabei werden sowohl Akademiker als auch Fachkräfte mit einer Berufsausbildung benötigt.

In den kommenden Jahren dürfte die Nachfrage nach Fachkräften deutlich zunehmen: Durch die Digitalisierung werden zusätzliche Fachkräfte gebraucht, die auf die Entwicklung, Herstellung, Programmierung, Bedienung und Wartung moderner technischer Anlagen spezialisiert sind. Eine Unternehmensbefragung des IW kommt zu dem Ergebnis, dass nur 6,8 Prozent der Unternehmen, die digital stark aufgestellt sind, in den nächsten fünf Jahren zusätzliche ungelernete Arbeitskräfte benötigen. Hingegen erwarten 44,5 Prozent dieser Betriebe einen Mehrbedarf an Akademikern und 41,2 Prozent einen Mehrbedarf an Arbeitnehmern mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung.

2. Chancen und Grenzen der Flüchtlingsmigration

Mit der Flüchtlingsmigration sind große Hoffnungen verbunden, die demografischen Probleme am Arbeitsmarkt zu lösen. Grundsätzlich ist indes darauf hinzuweisen, dass Flüchtlingsmigration und (gesteuerte) Arbeitsmigration zu unterscheiden sind. Die Menschen flüchten nicht, um unsere Arbeitsmarktprobleme zu lösen, sondern weil sie ihre Heimat verlassen müssen. Die Integration in Beschäftigung ist der Versuch, das Ziel eines menschenwürdigen Aufenthalts bei uns mit den Potenzialen unseres Arbeitsmarktes zu verbinden und dem Willen der Flüchtlinge, neue Chancen zu ergreifen, einen realen Grund zu bieten. Tatsächlich kann sich daraus eine Deckungsgleichheit ergeben. Da Unternehmen in Deutschland vor allem qualifizierte Fachkräfte suchen und benötigen, entscheiden letztlich die Qualifikationen der Flüchtlinge, ob sie die Arbeitskräftebasis hierzulande sichern können.

Erste Hinweise zur Qualifikation der Flüchtlinge liefert die aktuelle BAMF-Flüchtlingsstudie, die Daten aus dem Jahr 2014 auswertet. **Betrachtet man die schulische Ausbildung, so haben 23,3 Prozent der befragten anerkannten Flüchtlinge die Schule überhaupt nicht oder weniger als fünf Jahre lang besucht, also maximal die Primarstufe absolviert.** Bei diesen Personen muss von größeren Lücken in der Grundbildung – bis hin zu Analphabetismus – ausgegangen werden. Eine reguläre betriebliche Ausbildung ist für diese Personengruppe in der

Regel nur auf Basis einer mehrjährigen, umfassenden schulischen Nachqualifizierung möglich.

Die BAMF-Studie zeigt ferner, dass 62 Prozent der befragten erwachsenen Flüchtlinge bisher in ihrem Leben weder ein Studium noch eine Berufsausbildung begonnen oder abgeschlossen haben. Folglich deutet die Qualifikationsbasis auf nur geringe Potenziale zur Fachkräftesicherung hin.

Erwerbstätig waren im Jahr 2014 lediglich 36,5 Prozent der betrachteten erwachsenen Flüchtlinge aus den wichtigsten Herkunftsländern. Das ergibt die Studie des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge. Nur rund die Hälfte davon arbeitet in Vollzeit.

Untersuchungen des IW zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von Migranten aus Syrien, Afghanistan, Irak und Eritrea zeigen, dass nur wenige in qualifizierten Berufen tätig sind, die von einem Engpass gekennzeichnet sind. Ende Juni 2015 arbeiteten rund 44 Prozent der Beschäftigten mit einer Staatsangehörigkeit dieser Länder in Helferberufen, im Vergleich zu 15 Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Lediglich 48 Prozent waren in fachlich ausgerichtete Berufen und Spezialistenberufen tätig gegenüber insgesamt knapp 72 Prozent und etwas mehr als 7 Prozent in den akademischen Expertenberufen im Vergleich zu 12,5 Prozent.

3. Bereits heute spielt die gesamte Zuwanderung und Integration eine große Rolle für die Fachkräftesicherung.

In den *Industrieberufen* ist die Beschäftigung von ausländischen Fachkräften als Spezialisten und Facharbeiter vom 4. Quartal 2012 bis zum 2. Quartal 2015 um 16,0 Prozent gestiegen (Tabelle 1). Bei Deutschen ist die Beschäftigung in diesen Tätigkeiten sogar um 0,1 Prozent gesunken. Besonders bei den akademischen Berufen in industrienahen Tätigkeiten gab es einen großen Zuwachs – plus 26,6 Prozent bei Ausländern gegenüber plus 9,1 bei Deutschen.

In den *Gesundheitsberufen* zeigt sich ein ähnliches Bild (Tabelle 2): Bei den Spezialisten und Facharbeitern stieg die Beschäftigung unter Ausländern um 27,9 Prozent und unter Deutschen um 4,8 Prozent. In akademischen Berufen wie Ärzten gab es ein Plus von 36,6 Prozent bei Ausländern und 9,2 Prozent bei Deutschen.

Wäre die Beschäftigung unter Ausländern im Zeitraum von Ende 2012 bis Ende Juni 2015 konstant geblieben, so würden heute zusätzlich 74.100 Fachkräfte (Facharbeiter, Spezialisten und Experten) in den Industrieberufen und 19.300 Fachkräfte in den Gesundheitsberufen fehlen (Tabelle 3).

3.1. Ein differenzierter Blick auf industriennahe Tätigkeiten

Das IW hat analysiert, welcher Anteil der erwachsenen Bevölkerung mit ausländischer Nationalität in einer industriennahen Tätigkeit oder in einem Gesundheitsberuf beschäftigt ist und wie hoch unter diesen Beschäftigten der Anteil der Experten ist. Das sind in der Regel Beschäftigte in akademischen Berufen wie Ingenieure und Informatiker. Es ergibt sich dabei eine 4-Felder-Matrix (Grafik 1), die sich in den industriennahen Tätigkeiten wie folgt zusammensetzt:

- *Innovationstreiber*: Beschäftigte mit indischem oder französischem Pass arbeiten zu einem höheren prozentualen Anteil als die deutsche Bevölkerung in einem Industrieberuf und dort zugleich zu einem höheren Anteil in einer akademischen Tätigkeit. **Franzosen (5.200) und Inder (5.000) leisten zugleich auch in absoluten Größen den höchsten Beitrag zur Fachkräftesicherung in akademischen Industrietätigkeiten.**
- *Basisqualifikationen*: Vor allem Beschäftigte aus Mittel- und Osteuropa sowie der Türkei arbeiten in einem deutlich höheren Maße in der Industrie als die deutsche Bevölkerung, dort jedoch zu einem geringeren Anteil in akademischen Tätigkeiten.
- *Hohe Qualifikation, geringere Industrieneigung*: Zuwanderer aus Drittstaaten wie China, Kanada, Brasilien und den USA sowie aus einigen EU-Staaten wie

Österreich und Spanien arbeiten zu einem geringeren Anteil in der Industrie, sind dort aber überwiegend in akademischen Expertenberufen tätig. **Vor allem Spanier (4.000), Österreicher (3.800) und Chinesen (3.700) tragen in absoluten Werten in hohem Maße zur Fachkräftesicherung bei.**

- *Geringe Industrieaffinität und wenig Expertise: Vor allem Personen aus Flüchtlingsländern wie Eritrea, Syrien, Irak und Afghanistan arbeiten nur in geringem Maße in der Industrie und mit Ausnahme der Syrer nur zu einem geringen Anteil in Expertenberufen.* Der Grund: In diesen Herkunftsländern hat die Industrie selbst kaum eine Bedeutung. Der geringe Akademikeranteil lässt sich mit den zuvor beschriebenen Qualifikationsdefiziten gut erklären. Mit insgesamt 300 akademischen Fachkräften im industrienahen Bereich haben die vier Flüchtlingsländer nur eine geringe Relevanz.

Während also Beschäftigte aus Indien, China und anderen Drittstaaten bereits heute einen erheblichen Beitrag zur Fachkräftesicherung in der Industrie leisten, sind die Potenziale von Personen aus den Flüchtlingsherkunftsländern vergleichsweise gering und der Aufwand zur Erschließung zusätzlicher Potenziale entsprechend hoch.

3.2 Ein Blick auf Gesundheitsberufe

In den Gesundheitsberufen stellt sich die Situation wie folgt dar (Grafik 2):

- **Slowaken und Tschechen weisen eine hohe Affinität zu Gesundheitsberufen auf und sind dort vor allem in Expertenberufen wie Arzt (Slowaken: 900, Tschechen: 900) tätig.** Auch Personen aus dem Baltikum und der Ukraine/Weißrussland sind relativ häufig in akademischen Gesundheitsberufen beschäftigt.
- Personen mit einer Nationalität aus Kroatien oder Bosnien und Herzegowina sind auch überdurchschnittlich vertreten, sind aber eher seltener als Ärzte oder in ähnlichen akademischen Berufen tätig, dafür häufiger in der Krankenpflege.
- Personen aus Flüchtlingsländern wiederum sind nur zu einem geringen Anteil in einem Gesundheitsberuf tätig. Für Eritrea, den Irak und Afghanistan gilt auch hier, dass nur ein geringer Anteil in akademischen Tätigkeiten beschäftigt ist. Eritrea, Irak und Afghanistan stellen zusammen nur knapp 200 Personen in akademischen Gesundheitsberufen.
- Syrer hingegen machen einen relevanten Anteil im Gesundheitsbereich aus. Diese haben mit Abstand den höchsten Anteil an Expertentätigkeiten unter allen Ausländern. In absoluten Zahlen landen Syrer mit 1.500 Beschäftigten im 2. Quartal 2015 nach Rumänen (3.300),

Griechen (2.400) und Österreichern (1.800) auf dem vierten Platz. **Jeder zwanzigste ausländische sozialversicherungspflichtig beschäftigte Arzt in Deutschland ist ein Syrer.**

4. Die qualifizierte Zuwanderung stärken

Vor dem Hintergrund der ersten empirischen Auswertungen zu den aktuellen Zuwanderungsströmen sollte die gesteuerte Zuwanderung aus demografiestarken Drittstaaten trotz des starken Flüchtlingszustroms also weiter erleichtert und gefördert werden. Bisher kommen nämlich nur relativ wenig Drittstaatenangehörige über den Weg als Erwerbsmigranten nach Deutschland. So lag ihre Zahl im Jahr 2014 nur bei rund 29.000. Insbesondere wären folgende Schritte im Rahmen eines modernen Einwanderungsgesetzes wünschenswert:

- **Vereinfachung des Zuwanderungsrechts:** Obwohl die Politik in den letzten Jahren immer mehr Zugangswege für die Erwerbs- und Bildungsmigration geöffnet hat, besteht noch immer Verbesserungsbedarf. So sind die rechtlichen Regelungen an vielen Stellen äußerst komplex und lassen große Interpretationsspielräume offen, sodass selbst Experten nur schwer erkennen können, ob und unter welchen Bedingungen in einem konkreten Fall ein Aufenthaltstitel ausgestellt werden kann. Dieses Problem lässt sich ohne grundlegende Überarbeitung des Aufenthaltsgesetzes nicht lösen. Ziel müsste dabei auch

sein, dass in Zukunft gilt: Ein Zugangsweg bzw. eine Personengruppe = ein Aufenthaltstitel. Das ist derzeit leider nicht der Fall. So kommen etwa für Doktoranden aus Drittstaaten drei verschiedene Aufenthaltstitel in Frage, die sich auch noch mit Blick auf die Möglichkeiten zur Arbeitssuche nach Abschluss der Promotion substantziell unterscheiden.

- **Die Kriterien für die Vergabe von Aufenthaltstiteln neu formulieren.** So sollte bei einer betrieblichen Ausbildung die Vorrangprüfung entfallen, wenn es in dem Beruf mehr Ausbildungsstellen als Bewerber gibt oder sich der Beruf auf der Positivliste besonders gesuchter Qualifikationen befindet. Zudem sollte Spitzenpersonal in der freien Wirtschaft, wie Spitzenforscher, bereits bei der Einreise eine unbefristete Niederlassungserlaubnis erhalten können. Ähnliches sollte auch für Ausländer gelten, die ein Studium in Deutschland mit überdurchschnittlichen Leistungen in der Regelstudienzeit abgeschlossen haben und über exzellente Deutschkenntnisse verfügen.
- **Möglichkeiten für eine potenzialorientierte Fachkräftezuwanderung schaffen:** Personen aus Drittstaaten sollten auch ohne konkretes Stellenangebot einreisen können, wenn ihre Qualifikationen eine besonders gute Integration in den deutschen Arbeitsmarkt erwarten lassen. Basis für die Auswahl könnte ein Punktesystem bilden, das neben dem Abschlussniveau auch Deutschkenntnisse, Berufserfahrung und Alter der Bewerber gewichtet. Voraussetzung für die Zuwanderung

müsste dennoch sein, dass die betreffenden Personen ihren Lebensunterhalt selbst bestreiten können.

- Die Erfahrungen anderer Länder in diesem Kontext haben gezeigt, dass ein hoher Punktwert ein guter Prädiktor für eine erfolgreiche Integration am Arbeitsmarkt ist, diese aber nicht garantieren kann. **Daher müsste es bei einem Aufenthaltstitel zur potenzialorientierten Fachkräftezuwanderung nach Deutschland auch die Möglichkeit der Nachsteuerung geben.** Hier könnte die dänische Greencard als Vorbild dienen. Diese wird zunächst unabhängig von einem konkreten Stellenangebot auf zwei Jahre befristet, jedoch nur dann verlängert, wenn ein bestimmtes Mindesteinkommen erreicht wird.
- **Ein modernes Einwanderungsrecht braucht außerdem einen modernen Verwaltungsvollzug.** Die erstmalige Vergabe von Aufenthaltstiteln sollte zentralisiert werden. So würden Entscheidungen nach einheitlichem Muster gefällt und die zuständigen Mitarbeiter könnten mehr Erfahrung im Umgang mit spezifischen Fragestellungen erhalten. Für eine potenzialorientierte Fachkräftezuwanderung wäre dies notwendig, da sich ein Punktesystem in Kombination mit Gesamtzulassungszahlen nicht dezentral verwalten lässt. Auch mit Blick auf die Entscheidungen über Duldungen für abgelehnte Asylbewerber wäre ein Ende der starken regionalen Unterschiede wünschenswert.

5. Die Fachkräftepotenziale von Flüchtlingen erschließen

Schon allein aus humanitärer Sicht muss die Integration von Flüchtlingen durch Bildungs- und Qualifikationsangebote intensiviert werden. Durch eine bessere Integration kann darüber hinaus auch ein Beitrag zur Fachkräftesicherung geleistet werden. Besonders wichtig dafür sind:

- Ermittlung des Qualifikationsstands der Flüchtlinge, um passende Weiterbildungen zu entwickeln.
- Zugang zur Zeitarbeit für Asylbewerber und Geduldete nicht erst nach 15 Monaten.
- Schaffung von Recht und Pflicht zum Besuch von Integrationskursen für Asylbewerber, die sich länger in Deutschland aufhalten.
- Stärkung der Berufsorientierung für Flüchtlinge. Viele Flüchtlinge benötigen eine Orientierungsphase in Form von Praktika und Ähnlichem. Praktika für Flüchtlinge sollten grundsätzlich als Pflichtpraktika eingestuft werden (MiLoG).
- Weitere Vereinfachung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber mit Bleibeperspektive, vor allem Wegfall der Vorrangprüfung, in der die Bundesagentur für Arbeit feststellen muss, dass kein geeigneter inländischer oder EU-Bewerber für die Stelle zur Verfügung steht. Dies gilt derzeit, sofern sich der Asylbewerber weniger als 15 Monate in Deutschland aufhält und es sich nicht um eine

Stelle im hochqualifizierten Bereich oder in einem Engpassberuf handelt. Dabei ist es mit Blick auf die langfristige Integration in Arbeitsmarkt und Gesellschaft sehr wichtig, dass die Flüchtlinge möglichst früh eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Daher sollte die Arbeitsaufnahme von Flüchtlingen gefördert und sogar gefordert und nicht gehemmt werden.

Deutschland sollte darauf hinarbeiten, dass Flüchtlinge mit Erwerbsperspektive möglichst gleich im Zuge der Erwerbsmigration und nicht als Flüchtlinge ins Land kommen, da sie so dem Arbeitsmarkt schneller zur Verfügung stehen und keine Kosten für an sich unnötige Sozialleistungen verursachen. Daher ist es wichtig, dass der deutsche Arbeitsmarkt trotz des starken Flüchtlingszustroms für Potenzialmigration noch attraktiver wird und Zuwanderungsinteressierte auch jenseits des Asylantrags eine reelle Chance auf die Einreise nach Deutschland erhalten. **Deutschland braucht ein modernes Einwanderungsrecht.**