

Online Magazin IAB-Forum

Erwerbszuwanderung aus Drittstaaten könnte und sollte gestärkt werden

8. Februar 2023 | Bernd Fitzenberger



Uns droht aus verschiedenen Gründen eine wachsende Fach- und Arbeitskräftelücke. Da weder die Steigerung der inländischen Erwerbsbeteiligung, noch die Zuwanderung aus anderen EU-Staaten, noch die Erwerbspotenziale hier lebender Geflüchteter ausreichen werden, könnte und sollte mehr Erwerbszuwanderung aus Drittstaaten nach Deutschland dazu beitragen, diese Lücke zu schließen. Um diese Erwerbszuwanderung attraktiver zu machen, müssen die bestehenden Zugangshürden gesenkt werden.

Der demografische Wandel hat den deutschen Arbeitsmarkt längst erreicht: Im Jahr 2022 sind alterungsbedingt 390.000 Menschen mehr aus dem Arbeitsmarkt ausgeschieden als junge Menschen nachrückten. Angesichts des Übergangs der Babyboomer in den Ruhestand setzt sich diese Entwicklung in den nächsten Jahren ungebremst fort. 2023 würde das [Erwerbspersonenpotenzial](#)

alterungsbedingt um 400.000 Personen zurückgehen, wenn es keine Zuwanderung und keine steigenden Erwerbsquoten der Frauen und der Älteren gäbe.

Bislang haben Nettozuwanderung und der Anstieg der inländischen Erwerbsbeteiligung die alterungsbedingten Rückgänge mehr als ausgeglichen. Auch 2023 dürfte das Erwerbspersonenpotenzial dadurch noch um 175.000 Personen zunehmen. Doch das ist keine Entwarnung. Trotz des wachsenden Erwerbspersonenpotenzials und der noch immer steigenden sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung dürften sich Fach- und Arbeitskräfteengpässe längerfristig noch deutlich verschärfen. Zum einen, weil die drei großen Treiber der Entwicklung in Wirtschaft und Arbeitsmarkt – Demografie, Dekarbonisierung und Digitalisierung – die Arbeitswelt weiter stark verändern werden. Zum anderen, weil die Zuwanderung von [Fachkräften](#) zu Erwerbszwecken bislang nur in begrenztem Umfang stattfindet und zugleich ein weiterer Anstieg der inländischen Erwerbsbeteiligung an Grenzen stoßen wird.

Die durch Digitalisierung und Dekarbonisierung ausgelöste Transformation der Wirtschaft führt dazu, dass sich die Anforderungen in der Arbeitswelt ändern und Beschäftigte sich durch Weiterbildung sowie berufliche und manchmal auch regionale Mobilität anpassen müssen. Die demografische Entwicklung verschärft die damit einhergehenden Herausforderungen. Denn die Erwerbsbevölkerung altert. Waren 2011 erst 9,7 Prozent der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten über 55 Jahre alt, waren es 2021 schon rund 22,4 Prozent, Tendenz weiter steigend. Zugleich nehmen Mobilität und Weiterbildung mit dem Alter ab, und in einem sich schnell wandelnden Arbeitsmarkt sind ältere und ungelernete [Erwerbspersonen](#) nicht beliebig schnell in neuen Beschäftigungsfeldern einsetzbar. Damit besteht die Gefahr einer zunehmenden Diskrepanz zwischen [Arbeitskräfteangebot](#) und -nachfrage.

Die Erwerbszuwanderung aus Drittstaaten müsste steigen, um die wachsende Fachkräftelücke zu decken

Da die Steigerung der inländischen Erwerbsbeteiligung an Grenzen stößt, ist eine Nettozuwanderung von bis zu 400.000 Personen pro Jahr notwendig, um längerfristig das Erwerbspersonenpotenzial konstant zu halten. Um dies zu erreichen, müssten nach den Erfahrungen der vergangenen Jahre jährlich deutlich mehr als eine Million Erwerbspersonen zuwandern, denn jedes Jahr verlassen auch wieder viele Menschen Deutschland. Obwohl Freizügigkeit in der EU herrscht, wird die Zuwanderung aus anderen EU-Staaten ebenfalls an Grenzen stoßen – denn auch dort altert die Erwerbsbevölkerung und mit der wirtschaftlich besseren Entwicklung sinkt zudem auch der Wanderungsdruck aus diesen Ländern. Daher ist eine hohe gesteuerte Zuwanderung zu Erwerbszwecken aus Drittstaaten ein sinnvoller Weg, um den

Fachkräftebedarf zu decken. Diese findet aber bisher nur in recht beschränktem Umfang statt. In der ersten Hälfte der 2010er Jahre lag sie bei weniger als 40.000 Personen pro Jahr, stieg dann bis 2019 auf etwas über 60.000 Personen.

2020 trat das Fachkräfteeinwanderungsgesetz zur Förderung der Zuwanderung zu Erwerbszwecken in Kraft, doch es konnte aufgrund der Covid-19-Pandemie noch keine Wirkung entfalten, wie Daten des [BAMF](#) aus dem Jahr 2022 zeigen: Nur etwa 30.000 Personen aus Drittstaaten wanderten im ersten Corona-Jahr zu Erwerbszwecken ein.

Angesichts dieser Zahlen wird deutlich, dass die gezielte Zuwanderung aus Drittstaaten bisher nur einen sehr kleinen Beitrag zur Stabilisierung des Erwerbspersonenpotenzials in Deutschland leistet. Der überwiegende Teil der Zuwanderung besteht nach wie vor aus der Binnenmigration innerhalb der EU, die zu einem gewichtigen Teil als Erwerbsmigration erfolgt, und der Migration von Geflüchteten (lesen Sie hierzu ein 2023 erschienenes [Interview mit Herbert Brücker und Yuliya Kosyakova](#)).

Letztere orientiert sich jedoch nicht am Arbeitskräftebedarf in Deutschland. Die Geflüchteten müssen bei der Integration zudem häufig hohe Hürden überwinden – beispielsweise aufgrund ihrer Fluchtgeschichte, des niedrigen Qualifikationsniveaus oder fehlender Sprachkenntnisse – und bedürfen daher spezieller Unterstützungsmaßnahmen. So kommen die [erwerbsfähigen](#) Geflüchteten erst mit großer zeitlicher Verzögerung am Arbeitsmarkt an: Für männliche Geflüchtete, die zwischen 2013 und 2016 nach Deutschland gekommen sind, beträgt die [Beschäftigungsquote](#) nach fünf oder mehr Jahren 61 Prozent, für Frauen 27 Prozent (lesen Sie hierzu einen [2022 von Yuliya Kosyakova und anderen verfassten Beitrag im IAB-Forum](#)).

Ähnlich hohe Beschäftigungsquoten wie unter den deutschen Staatsangehörigen beobachtet man für zugewanderte Erwerbspersonen aus den EU-Staaten, die seit 2000 der EU beigetreten sind (Zypern, Malta, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn). Noch höher sind sie für nach der sogenannten „Westbalkanregelung“ aus Erwerbszwecken Zugewanderte aus den Ländern Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Republik Nordmazedonien und Serbien, die alle nicht EU-Mitglied sind. Die Westbalkanregelung setzt für die Zuwanderung eine Arbeitsplatzzusage voraus, eine Mindestvoraussetzung für die Qualifikation besteht nicht. Die Beschäftigungsquote beträgt in den ersten beiden Jahren seit Zuwanderung nahezu 100 Prozent – und auch nach vier Jahren liegt sie noch immer bei etwa 98 Prozent. Bei den Zugewanderten aus den neuen EU-Staaten beträgt die Beschäftigungsquote vier Jahre nach Beginn der ersten Beschäftigung oder Arbeitssuchendmeldung in Deutschland immer noch etwa 92 Prozent (lesen Sie hierzu den [IAB-Forschungsbericht 23/2022 von David Adunts und anderen](#)). Angesichts

dieser Zahlen will die neue Ampel-Regierung die gesteuerte erwerbsbezogene Zuwanderung aus Drittstaaten weiter erleichtern.

Die derzeitigen Zuwanderungsregelungen sind zu restriktiv

Die Erwerbsmigration nach Deutschland wird seit dem Zuwanderungsgesetz 2005 durch Mindestanforderungen gesteuert. Die wichtigsten Kriterien sind eine Arbeitsplatzzusage, ein Hochschul- oder Berufsabschluss, eine Gleichwertigkeitsprüfung zu einem Referenzberuf beziehungsweise eine Vergleichbarkeitsprüfung des Studienabschlusses, eine Vergleichbarkeit der Arbeitsbedingungen und die Arbeitsmarktprüfung. Die Blaue Karte der EU sieht zusätzlich ein Mindesteinkommen vor. Weiterhin bestehen Sonderregelungen, die auf bilateralen Vereinbarungen basieren (Beispiel Westbalkanregelung) oder für spezielle Gruppen wie Au-pairs. Wichtige begleitende Maßnahmen bestehen in der Überwachung der Lohnzahlungen und Arbeitsbedingungen sowie in Sprach- und Bildungsangeboten, um die Integration in Deutschland zu verbessern.

Die geringe Erwerbsmigration aus Drittstaaten nach Deutschland dürfte auch den restriktiven Wirkungen des geltenden Rechts geschuldet sein. Denn hier müssen mehrere Hürden zugleich genommen werden. So sind die deutschen Ausbildungsabschlüsse international oft schwer vergleichbar und führen deshalb bei der Gleichwertigkeitsprüfung zu hohen Qualifikationsauflagen. Außerdem sind der Verwaltungs- und Zeitaufwand hoch, die Anreize zur Anerkennung von Abschlüssen und zur Einreise zwecks Arbeitssuche zu gering und insgesamt die institutionellen Regelungen zu intransparent.

Angesichts des hohen Arbeitskräftebedarfs auch bei Tätigkeiten, die keine formelle Berufsausbildung voraussetzen, wird auch ein verstärkter Zuzug ohne Qualifikationsauflagen in Erwägung gezogen. Dagegen sprechen auf der einen Seite die überdurchschnittlichen [Arbeitslosenquoten](#) von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung und die hohe Zahl an geflüchteten Menschen ohne abgeschlossene Berufsausbildung. Auf der anderen Seite zeigt die Westbalkanregelung, dass das Vorliegen einer Arbeitsplatzzusage ohne weitere Qualifikationsvorgaben und harte aufenthaltsrechtliche Restriktionen sogar zu unterdurchschnittlichen Arbeitslosigkeits- und Leistungsbezugsrisiken führen können.

Die Reformvorschläge der Bundesregierung sind richtig, reichen aber nicht aus

Die aktuellen Reformvorschläge der Bundesregierung sehen Erleichterungen für zwei Zuwanderungswege vor. Zum einen könnte dann ein Zuzug mit Arbeitsplatzzusage für Personen mit qualifizierten Berufs- und Hochschulabschlüssen auch ohne eine Gleichwertigkeitsprüfung der Abschlüsse erfolgen, sofern die Personen eine Gehaltsschwelle überschreiten oder die Unternehmen tarifgebunden sind. Auch sollen die Gehaltsschwellen für die Blaue Karte der EU reduziert werden. Es ist sinnvoll, einen Zuzug mit Arbeitsplatzzusage auch ohne weitergehende Qualifikationsauflagen zu ermöglichen, wenn die Qualifikationen und die Berufserfahrung der jeweiligen Person ausreichen, um die Tätigkeit auszuüben, und eine angemessene Entlohnung sichergestellt ist. Zum anderen soll über ein Punktesystem ein Kontingent für ausländische Arbeitskräfte geschaffen werden, die sich in Deutschland eine Arbeit suchen dürfen, wenn bestimmte Kriterien erfüllt sind („Chancenkarte“). Nach aktuellem Stand der Vorschläge soll es bei Vorliegen folgender Kriterien Punkte geben (die vorgesehenen Punkte fallen mit der Reihenfolge):

- Die berufliche Qualifikation entspricht schon weitgehend einem in Deutschland anerkannten Abschluss und nur Anpassungsqualifizierungen sind erforderlich.
- Gute Deutschkenntnisse oder mindestens dreijährige Berufserfahrung, etwas weniger bei ausreichenden Deutschkenntnissen
- Mindestens zweijährige Berufserfahrung oder wenn der Bewerber oder die Bewerberin nicht älter als 35 Jahre ist
- Jemand hat sich schon mindestens sechs Monate rechtmäßig in Deutschland aufgehalten, ist nicht älter als 40 ist oder kann eine Person benennen, die bei der Eingliederung in Arbeitsmarkt und Gesellschaft hilft.

Wenn eine bestimmte Punktzahl erreicht wird, kann die Chancenkarte ausgestellt werden, die zunächst bis zu einem Jahr die Arbeitssuche und eine Probebeschäftigung erlaubt. Die genaue Ausgestaltung des Punktesystems für die Chancenkarte steht jedoch derzeit noch nicht fest.

Sinnvoll wäre es hier, ebenfalls Englischkenntnisse zur berücksichtigen, da Deutsch keine Weltsprache ist. Mit guten Englischkenntnissen dürfte es in zahlreichen Bereichen möglich sein, eine Erwerbstätigkeit in Deutschland auszuüben. Allerdings müssten sich administrative Prozesse sowie Betriebe stärker internationalisieren, um einen Einstieg in den deutschen Arbeitsmarkt trotz geringer Deutschkenntnisse zu ermöglichen.

Auch sehen die aktuellen Vorschläge keine deutlichen Erleichterungen für den Zugang in reglementierte Berufe vor, obwohl in zahlreichen dieser Berufe Arbeitskräfteengpässe bestehen, etwa im medizinischen Bereich. Hier sollte geprüft werden, ob und inwieweit

Anerkennungsverfahren vereinfacht werden können, wie einschlägige Berufserfahrung entsprechend berücksichtigt werden oder eine Erwerbstätigkeit auf Probe erlaubt werden kann, um eine qualifizierende Berufspraxis in Deutschland zu ermöglichen. Zum einen kann somit schon eine bisherige Berufserfahrung im deutschen Arbeitsmarkt genutzt werden – insbesondere in Engpassberufen – zum anderen könnte ein Sammeln von Berufspraxis in Deutschland und damit eine Qualifizierung vor Ort erleichtert werden. Idealerweise kann dann nach einer gewissen Zeit ein in Deutschland anerkannter Berufsabschluss erworben werden.

Fazit

Angesichts der alterungsbedingten Schrumpfung des inländischen Erwerbspersonenpotenzials und der Herausforderungen der wirtschaftlichen Transformation dürften sich die bereits heute bestehenden Fach- und Arbeitskräfteengpässe künftig noch verschärfen. Neben der Steigerung der inländischen Erwerbsbeteiligung kommt der Zuwanderung zu Erwerbszwecken eine Schlüsselrolle zu, um das Erwerbspersonenpotenzial längerfristig zu stabilisieren. Bisher findet die gezielte Zuwanderung aus Drittstaaten zu Erwerbszwecken aber nur in recht beschränktem Umfang statt. Die aktuellen Reformpläne der Bundesregierung sehen die Erweiterung des Zuzugs mit Arbeitsplatzzusage sowie Kriterien für einen erleichterten Zuzug zur Arbeitssuche vor. Diese Reformansätze sind sinnvoll, sie bedürfen aber der Ergänzung. So sollten auch gute Englischkenntnisse den Zugang in den deutschen Arbeitsmarkt erleichtern. Auch sollten die hohen Hürden für den Zugang in reglementierte Berufe überprüft werden und in geeigneter Form eine Erwerbstätigkeit auf Probe ermöglicht werden.

Wegen der großen Zahl an Geflüchteten aus der Ukraine stieg 2022 das Erwerbspersonenpotenzial deutlich an. Dabei stellen Frauen beziehungsweise Mütter mit Kindern die Mehrzahl der Geflüchteten. Wenn es gelingt, Sprachkurse und Qualifizierungen in hinreichender Zahl durchzuführen und die Kinderbetreuung sicherzustellen, dann dürften viele dieser Frauen auch in Engpassberufen Arbeit finden– denn ihr formaler Bildungs- und Qualifikationsstand ist recht hoch (lesen Sie hierzu den [IAB-Forschungsbericht 24/2022 von Herbert Brücker und anderen](#)). Gleichwohl kann der steigende Fach- und Arbeitskräftebedarf nicht systematisch und dauerhaft durch Zuwanderung von Geflüchteten gesichert werden. Die gezielte und nachhaltige Steigerung der Zuwanderung zu Erwerbszwecken ist perspektivisch sinnvoll.

In aller Kürze

- Fach- und Arbeitskräfteengpässe dürften sich trotz der wirtschaftlich angespannten Lage auf lange Sicht verschärfen.
- Geflüchtete aus der Ukraine haben bei geeigneter Unterstützung gute Beschäftigungschancen. Gleichwohl kann der Arbeitskräftebedarf nicht systematisch und dauerhaft durch die Zuwanderung von Geflüchteten gesichert werden.
- Neben der Steigerung der inländischen Erwerbsbeteiligung kommt daher der Zuwanderung zu Erwerbszwecken eine Schlüsselrolle zu, um längerfristig das Erwerbspersonenpotenzial konstant zu halten. Da auch in anderen EU-Staaten die Bevölkerung stark altert, wird diese verstärkt aus Drittstaaten kommen müssen.
- Aktuelle Reformvorschläge zur Steigerung der Fachkräfteeinwanderung sehen die Erweiterung des Zuzugs mit Arbeitsplatzzusage sowie Kriterien für einen erleichterten Zuzug zur Arbeitssuche vor. Diese Reformansätze sollten dahingehend ergänzt werden, dass auch gute Englischsprachkenntnisse den Zugang in den deutschen Arbeitsmarkt erleichtern. Zudem sollte der Zugang in reglementierte Berufe erleichtert und eine Erwerbstätigkeit auf Probe erwogen werden.

Literatur

Adunts, David; Brücker, Herbert; Fendel, Tanja; Hauptmann, Andreas; Keita, Sekou; Konle-Seidl, Regina (2022): [Gesteuerte Erwerbsmigration nach Deutschland](#). IAB-Forschungsbericht Nr. 23.

BAMF-Forschungsdatenzentrum (2022): [AZR-Forschungsdatensatz 2022. Version 1.0](#).

Brücker, Herbert; Kosyakova, Yuliya (2023): [Migration nach Deutschland: Menschen wollen arbeiten und sich integrieren](#). Interview für den Mediendienst Integration, 3.1.2023.

Brücker, Herbert; Ette, Andreas; Grabka, Markus M.; Kosyakova, Yuliya; Wenke, Niehues; Rother, Nina; Spieß, Katharina C.; Zinn, Sabine; Bujard, Martin; Cardozo, Adriana; Décieux, Jean Philippe; Maddox, Amrei; Milewski, Nadja; Naderi, Robert; Sauer, Lenore; Schmitz, Sophia; Schwanhäuser, Silvia; Siegert, Manuel; Tanis, Kerstin (2022): [Geflüchtete aus der Ukraine in Deutschland. Flucht, Ankunft und Leben](#). IAB-Forschungsbericht Nr. 24.

Gartner, Hermann; Hellwagner, Timon; Hummel, Markus; Hutter, Christian; Wanger, Susanne; Weber, Enzo; Zika, Gerd (2022): IAB-Prognose 2022/2023: [Drohende Rezession](#) bremst boomenden Arbeitsmarkt. IAB-Kurzbericht Nr. 15.

Kosyakova, Yuliya; Gundacker, Lidwina; Salikutluk, Zerrin; Trübswetter, Parvati (2022): [Labour market integration in Germany: refugee women take significantly longer than men](#). In: IAB-Forum, 15.07.2022.

Bild: Robert Knerschke/stock.adobe.com

doi: [10.48720/IAB.FOO.20230208.01](https://doi.org/10.48720/IAB.FOO.20230208.01)

Zitationshinweis

Bernd Fitzenberger (2023): Erwerbszuwanderung aus Drittstaaten könnte und sollte gestärkt werden , In: Online Magazin IAB-Forum 8. Februar 2023, <https://iab-forum.de/erwerbszuwanderung-aus-drittstaaten-koennte-und-sollte-gestaerkt-werden/>, Abrufdatum: 25. May 2026

Lizenzhinweis

Diese Publikation ist unter folgender Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht: Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International (CC BY-SA 4.0):

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