Fachkräftezuwanderung aus Nicht-EU-Staaten nach Deutschland im Jahr 2013

Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit und weitere Kanäle

Matthias M. Mayer

BertelsmannStiftung

Fachkräftezuwanderung aus Nicht-EU-Staaten nach Deutschland im Jahr 2013

Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit und weitere Kanäle

Impressum

© 2015 Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Verantwortlich: Dr. Matthias M. Mayer
Lektorat: Sibylle Reiter
Gestaltung: Kristina Neumann
Abbildungen und Tabellen: Nicole Meyerholz
Umschlagfoto: Veit Mette

Kontakt
Dr. Matthias M. Mayer
Project Manager
Programm Integration und Bildung
Bertelsmann Stiftung
Telefon 05241 81-81564
Fax 05241 81-681564
matthias.mayer@bertelsmann-stiftung.de
www.bertelsmann-stiftung.de

Inhalt

Vorwort – Die Bedeutung der Einwanderung aus Drittstaaten wird steigen ... 2

1 Executive Summary ... 4

2 Einleitung ... 6
2.1 Demographische Herausforderungen und Zuwanderung ... 6
2.2 Aufbau der Studie ... 7
2.3 Definitionen: Wer fällt unter die Personengruppe der Fachkräfte? ... 7

3 Rechtliche Rahmenbedingungen: Aufenthaltsgesetz und Beschäftigungsverordnung ... 8
3.1 Fachkräftezuwanderung ... 8
3.2 Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche ... 9

4 Fachkräftezuwanderung: Erkenntnisse der Statistik ... 10
4.1 Gesamtzuzüge von EU-Staatsbürgern und Staatsangehörigen von Nicht-EU-Staaten ... 10
4.2 Zuzüge aus Nicht-EU-Staaten nach Aufenthaltstiteln ... 11
4.3 Zuzüge von Fachkräften aus Nicht-EU-Staaten ... 11
4.4 Zuzüge von Fachkräften aus Nicht-EU-Staaten nach Herkunftsregionen und -ländern ... 12
4.5 Zuwanderung von Fachkräften aus Nicht-EU-Staaten in Aufenthaltstitel für Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung ... 14

5 Weitere Zuwanderungspfade für Fachkräfte aus Nicht-EU-Staaten: Arbeitsplatzsuche, Wechsel des Aufenthaltsstatus, Familiennachzug und humanitäre Zuwanderung ... 15
5.1 Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte ... 15
5.2 Wechsel des Aufenthaltsstatus ... 16
5.3 Familiennachzug von Ehepartnern ... 18
5.4 Fachkräftepotenzial aus humanitärer Zuwanderung ... 19

6 Ergebnisse und Ableitungen ... 20
6.1 Kernergebnisse der statistischen Analyse ... 20
6.2 Ableitungen und Handlungsbedarf ... 21

7 Literaturverzeichnis ... 23

Executive Summary ... 25

Vorwort – Die Bedeutung der Einwanderung aus Drittstaaten wird steigen

Debatten über Migration und Integration sind emotionsgeladen und teilweise wenig faktenorientiert. Die Zuwanderung aus Drittstaaten wird beispielsweise von den Menschen in Deutschland überschätzt. Obwohl aktuell die meisten Einwanderer im Zuge der EU-Binnenmobilität nach Deutschland kommen, waren nur 16 Prozent der Befragten in einer aktuellen Umfrage der Ansicht, die meisten Einwanderer stammten aus anderen Staaten der EU. 32 Prozent glaubten, die meisten stammten aus Staaten außerhalb der EU. Und die Zuwanderung aus diesen Nicht-EU-Staaten ruft nur bei 28 Prozent der Befragten positive Gefühle hervor, so ein Ergebnis des jüngst veröffentlichten Eurobarometers.

Umso wichtiger sind Fakten über das Migrationsgeschehen im Land. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge veröffentlichte im Auftrag des Innenministeriums in seinem Migrationsbericht die offiziellen Zahlen für 2013. Matthias Mayer unterzieht nun in seiner vorliegenden Studie die Zahlen für Migranten aus Drittstaaten einer vertieften Analyse. Der Fokus liegt dabei auf der Bruttoeinwanderung nach Deutschland, um die Angaben aus dem Ausländerzentralregister zu Aufenthaltstiteln auswerten zu können.

Es zeigt sich, dass im Jahr 2013 rund 885.000 Personen nach Deutschland eingewandert sind. Davon kamen rund 363.000 und damit 41 Prozent aus Staaten außerhalb der EU. Die weitaus größere Gruppe kommt also – entgegen der Einschätzung der Bevölkerung – aus EU-Staaten. Die Studie macht deutlich, dass von den Migranten aus Drittstaaten eine vergleichsweise überschaubare Zahl von rund 24.000 Personen mit Aufenthaltstiteln für Fachkräfte nach Deutschland kam. Darunter sind relativ wenige Personen mit Berufsausbildung. Wie viele Fachkräfte über andere Zuwanderungskanäle kamen, ist unklar. So ist die Familienzusammenführung mit rund 15 Prozent quantitativ bedeutsamer als die Erwerbszuwanderung mit rund neun Prozent: Es wird aber nicht erhoben, wie viele Fachkräfte unter den eingewanderten Familienangehörigen sind. Auch bei der quantitativ noch bedeutsameren humanitären Zuwanderung mit rund 29 Prozent wird die Anzahl der Fachkräfte unter den Asylbewerbern oder Geduldeten nicht ermittelt.

Was die Herkunftsregionen angeht, so zeigt diese Studie, dass die meisten Einwanderer von Drittstaaten aus Asien und dem geographischen Europa stammen. Aus Afrika, dem Kontinent mit dem größten demographischen Potenzial, kommen bisher mit vier Prozent nur sehr wenige Migranten.

Diese Analyse ist eine Momentaufnahme, die für zukünftige Weichenstellungen bei der Migrationsgestaltung wichtige Impulse gibt. Denn mittelfristig wird die Einwanderung aus Drittstaaten für Deutschland bedeutsamer werden. Nach Prognosen von Forschern des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung ist damit zu rechnen, dass die EU-Zuwanderung nach Deutschland zurückgehen und bis 2050 jährlich maximal rund 70.000 Personen betragen wird. Da das Erwerbspersonenpotenzial wegen des demographischen Wandels jedoch abnehmen wird und inländische Potenziale diesen Rückgang nur abschwächen können, wird der Bedarf an Fachkräften aus Drittstaaten steigen.

Angesichts von aktuell weniger als 25.000 Fachkräften, die aus Drittstaaten über die vorgesehenen Aufenthaltstitel gewonnen werden, wird Deutschland seine Attraktivität im globalen Wettbewerb um

Fachkräfte steigern müssen. Das kann nur gelingen mit einer attraktiven Migrationsarchitektur, insbesondere auch im Blick auf Personen mit Berufsausbildung. Dazu gehören einfache und transparente Einwanderungsregeln, aber genauso Perspektiven für einen dauerhaften Aufenthalt und schnelle Wege zur Einbürgerung. Ohne eine institutionell verankerte und von der Bevölkerung getragene Willkommenskultur wird Deutschland Einwanderer nicht im Land halten können. Ermutigend: Nach einer aktuellen Umfrage von TNS Emnid sind immer mehr Menschen im Land der Ansicht, dass Einwanderer in Deutschland sowohl in der Bevölkerung als auch bei staatlichen Stellen willkommen sind.

Wichtig ist auch, die Datenlage über das Migrationsgeschehen und die Profile der Einwanderer zu verbessern und valider zu erfassen, wie viele Fachkräfte unter den Migranten sind, die im Zuge der Familienzusammenführung oder der humanitären Zuwanderung einwandern. Vor allem im Blick auf die Gruppe der Asylbewerber sollten Zuwanderungswege flexibilisiert werden: Wenn unter ihnen Fachkräfte sind, deren Kompetenzen am Arbeitsmarkt nachgefragt sind, sollte geprüft werden, ob sie nach einer möglichen Ablehnung ihres Asylgesuchs in Deutschland bleiben können. Anreize zum Missbrauch des Asylrechts sind dabei auszuschließen.

Schließlich gilt es, die Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern zu verbessern. Fachkräfte dürfen nicht einfach abgeworben werden, ohne die Entwicklungsinteressen der Auswanderungsländer zu berücksichtigen. Dieser Fairnessgedanke ist auch in der Bevölkerung verankert: Immerhin 43 Prozent der Befragten sind laut der oben genannten Umfrage der Ansicht, dass Deutschland qualifizierte Einwanderer aus Entwicklungsländern nur anwerben darf, wenn es diese Länder in ihrer Entwicklung nicht behindert.

Ulrich Kober
Director
Programm Integration und Bildung
Bertelsmann Stiftung

1 Executive Summary

Gut gestaltete Migration ist eine Quelle für Innovationen und Arbeitsplätze sowie Ursprung bereichernder Vielfalt. Konkret kann Zuwanderung bestehende Fachkräfteengpässe entschärfen; zudem wirkt sie einer schrumpfenden und alternden Bevölkerung positiv entgegen. Gemeinsam mit einer Steigerung der Erwerbsquoten der Menschen im Inland muss Zuwanderung Teil einer abgestimmten Strategie zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland sein.

Die vorliegende Studie untersucht, wie viele Fachkräfte (definiert als Personen mit Hochschulabschluss oder abgeschlossener Berufsausbildung) Deutschland aus Nicht-EU-Staaten im Kontext der allgemeinen Zuwanderung im Jahr 2013 gewinnen konnte.

Im Jahr 2013 zogen insgesamt 884.493 Personen nach Deutschland zu (Bruttozuwanderung), davon 521.509 im Rahmen der EU-Binnenmobilität (59 Prozent) und 362.984 Personen (41 Prozent) aus Nicht-EU-Staaten. Betrachtet man die Verteilung der 362.984 im Jahr 2013 zugereisten Personen aus Nicht-EU-Staaten nach Aufenthaltszweck, so wird deutlich, dass 6,6 Prozent einen Aufenthaltstitel zur Fachkräftezuwanderung erhielten (also 23.997 Personen) und 2,7 Prozent (9.651 Personen) zur sonstigen Erwerbstätigkeit (für eine Beschäftigung, die keine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzt, wie z. B. Au-Pair-Beschäftigungen; diese Personen sind also keine Fachkräfte gemäß der Definition dieser Studie). Zusammengenommen reisten demzufolge 9,3 Prozent (33.628 Personen) zu, die eine Erwerbstätigkeit aufnehmen konnten. Andere relevante Gruppen sind

- Personen mit Aufenthaltsgestattung, das heißt Personen, die einen Asylantrag gestellt haben und auf die Entscheidung warten (19 Prozent, 68.974 Personen),
- Personen, die zum Zweck der Familienzusammenführung zugewandert sind (15,4 Prozent, 56.046 Personen),
- Personen, die zum Zweck des Studiums oder der Ausbildung zuwanderten (14,3 Prozent, 51.918 Personen)
- und Personen, die aus humanitären Gründen zuwanderten oder den Status der Duldung erhielten, also trotz negativer Asylentscheidung nicht abgeschoben werden dürfen (9,6 Prozent, 34.820 Personen).

Die am häufigsten an Fachkräfte vergebenen Aufenthaltstitel waren die Aufenthaltserlaubnis für eine qualifizierte Beschäftigung (§ 18 Abs. 4 AufenthG) (71,6 Prozent) und die Blaue Karte EU (11,6 Prozent). Im Vergleich zu 2012 ist die die Bedeutung der Blauen Karte EU gewachsen. Allerdings scheint ein Substitutionsprozess zwischen der Aufenthaltserlaubnis zur qualifizierten Beschäftigung und der Blauen Karte EU stattzufinden, da – um das neue EU-Mitglied Kroatien bereinigt – die Fachkräftezuwanderung zwischen 2012 und 2013 nahezu konstant blieb.

Nach Herkunftsregionen aufgeschlüsselt kamen die meisten Fachkräfte von Nicht-EU-Staaten aus Asien oder dem geographischen Europa. Aus Afrika kamen vier Prozent. Betrachtet man die Hauptherkunftsländer, wird deutlich, dass die meisten Fachkräfte von Nicht-EU-Staaten aus Indien, den USA und China kamen.

Eine wichtige Beobachtung ist, dass bislang nur wenige Fachkräfte über die 2012 neu geschaffenen Zuwanderungsmöglichkeiten für Fachkräfte mit Berufsqualifikationen (§ 6 Abs. 2 BeschV), also Nicht-Akademiker, zugereist sind. Im Jahr 2013 erhielten beispielsweise nur 324 Personen eine Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung nach § 6 Abs. 2 BeschV.

Die Gesamtzahl der Fachkräfte aus Nicht-EU-Staaten, die Deutschland zur Verfügung stehen – oder stehen könnten – ist jedoch größer als die 23.997 mit den entsprechenden Aufenthaltstiteln eingereisten Personen: Zusätzliche Fachkräfte werden gewonnen durch

- befristete Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche,
- Statuswechsel,
- Familiennachzug und
- humanitäre Zuwanderung.

Eine belastbare Bezifferung dieser Personengruppen ist jedoch aufgrund der gegenwärtigen Datenlage nicht möglich.

2013 reisten 107 Personen ein, denen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18c AufenthG erteilt wurde. Die Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche erleichtert als Übergangsschritt einigen Fachkräften die Zuwanderung nach Deutschland, indem sie nach erfolgreicher Arbeitssuche einen Aufenthaltstitel zur Fachkräftezuwanderung erhalten. Auch wenn die Anzahl der Personen, die 2013 im Rahmen dieser Aufenthaltserlaubnis nach Deutschland kamen, überschaubar ist, steigt sie derzeit weiter an.

4.694 Personen wechselten von einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck des Studiums oder der Arbeitsplatzsuche nach Abschluss einer deutschen Hochschule in einen Aufenthaltstitel zur Fachkräftezuwanderung. Weitere 749 Personen wechselten von einer Aufenthaltserlaubnis für eine Beschäftigung, die keine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzt, ebenfalls in einen Aufenthaltstitel zur Fachkräftezuwanderung.

Fachkräfte finden sich auch unter den Personen, die im Rahmen des Familiennachzugs nach Deutschland kommen – diese gehen jedoch nicht notwendigerweise einer Beschäftigung nach oder sind nicht ihren Qualifikationen entsprechend berufstätig. Eine Studie des BAMF geht davon aus, dass ca. 55 Prozent der Ehepartner aus dem Ausland einen Studien- oder Berufsabschluss besitzen. Allerdings sind lediglich 15 Prozent dieser Abschlüsse in Deutschland als gleichwertig anerkannt. Nur 30 Prozent der berufstätigen Ehepartner aus dem Ausland mit einer im Herkunftsland erworbenen Berufsausbildung arbeiten in ihrem ursprünglichen Beruf.

Hinzu kommen Fachkräfte, die entweder einen Asylantrag gestellt oder bereits einen Schutzstatus erhalten haben. Momentan ist es allerdings nicht möglich, diese mit belastbaren Zahlen zu quantifizieren.

Trotz dieser zusätzlichen Kanäle ist die Quantität der Fachkräfte, die Deutschland durch Zuwanderung aus Nicht-EU-Staaten zur Verfügung stehen, überschaubar. Jüngste Berechnungen von Experten gehen davon aus, dass die Zuwanderung nach Deutschland im Rahmen der EU-Binnenmobilität mittel- und langfristig zurückgehen wird und wir auf mehr Zuwanderung aus Nicht-EU-Staaten angewiesen sein werden, um den Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials zumindest abzuschwächen. Aufgrund seiner wirtschaftlichen Struktur würde Deutschland vor allem von einer höheren Zuwanderung hoch qualifizierter und qualifizierter Personen profitieren. Durch mehr Fachkräftezuwanderung wäre ferner sowohl mit steigenden Staatseinnahmen als auch mit Innovation und der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze zu rechnen.

Mit Blick auf die mittelfristige Notwendigkeit, verstärkt Fachkräfte aus Drittstaaten zu gewinnen, besteht weiter ein Reformbedarf des deutschen Systems der Zuwanderungssteuerung. Deutschland braucht eine attraktive, transparente und flexibel anpassbare Migrationsarchitektur, insbesondere im Hinblick auf die Schwankungen der EU-Binnenmobilität. Diese muss qualifizierten Zuwanderern langfristige Bleibeperspektiven einräumen und eine zügige Einbürgerung in Aussicht stellen. Die Willkommens- und Anerkennungskultur ist zu fördern – nicht nur für neu zuwandernde Fachkräfte, sondern auch für die bereits im Land lebenden Migranten.

Die Migrationsgestaltung muss Teil einer Gesamtstrategie zur Fachkräftesicherung sein, die auch eine bessere Berücksichtigung der Potenziale im Inland beinhaltet. Dabei ist es wichtig, mehr Transparenz über Zuwanderung herzustellen, ihre demokratische Legitimation zu stärken und die Bevölkerung mitzunehmen.

2 Einleitung

2.1 Demographische Herausforderungen und Zuwanderung

Gut gestaltete Migration ist eine Quelle von Innovation, Generator von Arbeitsplätzen und bereichert durch Vielfalt. In Deutschland wird die Debatte um die Notwendigkeit von Fachkräftezuwanderung zum einen meist im Zusammenhang mit bestehenden Fachkräfteengpässen in bestimmten Berufsgruppen (z. B. Naturwissenschaftler, Mathematiker, Ingenieure, Humanmediziner, IT-Fachkräfte und Pflegekräfte) sowie Regionen (z. B. Ostdeutschland und ländliche Regionen) geführt. Die Engpässe ergeben sich aufgrund von Informations- und Suchkosten, aber auch durch Lücken zwischen Nachfrage und Angebot an Arbeitskräften in Bezug auf berufliche Qualifikationen, Regionen und Sektoren. Das heißt, diese Engpässe treten auch bei bestehender Arbeitslosigkeit auf. Ökonomen sprechen von einem „Mismatch“ (vgl. Brücker 2010).

Zum anderen ist die Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung ein wichtiger Teil der Debatte. Berechnungen der demographischen Entwicklungen zeigen eine sehr starke Abnahme des inländischen Erwerbspersonenpotenzials und einen demographischen „Klippensprung“ beim Eintritt der Baby-Boomer-Generation ins Rentenalter. So ergeben Prognosen, dass das Erwerbspersonenpotenzial (Erwerbstätige, Erwerbslose und Stille Reserve) von 45,2 Millionen Menschen im Jahr 2012 bis zum Jahr 2035 um 4,4 Millionen (oder zehn Prozent) auf 40,8 Millionen zurückgehen wird – bei einer jährlichen Nettozuwanderung von 200.000 Personen, was der jahresdurchschnittlichen Nettozuwanderung im Umfang der vergangenen 60 Jahre entspricht.

Das Erwerbspersonenpotenzial sinkt bei diesem Szenario bis 2050 auf unter 37 Millionen, ein Rückgang von 8,2 Millionen (oder 18 Prozent) im Vergleich zum Jahr 2012. Dass dies große wirtschaftliche Veränderungen nach sich ziehen würde, zeigt die Tatsache, dass beispielsweise im Oktober 2014 in Deutschland 43 Millionen Erwerbstätige gemeldet waren (vgl. Fuchs et al. 2015). Das bedeutet, im Jahr 2050 würde das Erwerbspersonenpotenzial rein mengenmäßig nicht ausreichen, um alle heutigen Arbeitsplätze in Deutschland zu besetzen.

Zuwanderung ist nur einer von vielen Handlungspfaden, um die Fachkräftebasis in Deutschland zu sichern. Primat der Politik muss es zunächst sein, möglichst viele im Inland lebende Menschen für den Arbeitsmarkt zu gewinnen. Aktuelle Berechnungen zeigen, dass die inländischen Potenziale

quantitativ jedoch nicht ausreichen werden, den Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials zu kompensieren (vgl. Fuchs et al. 2015). Eine im normalen Umfang steigende Erwerbsbeteiligung würde bis 2050 ein Plus im Erwerbspersonenpotenzial von ca. 1,1 Millionen bedeuten. Sogar das Eintreten extrem positiver Szenarien hinsichtlich der Erwerbsquoten von Frauen und Älteren könnte gemäß der Prognosen den Rückgang mit insgesamt ca. 4,4 Millionen Personen bis 2050 nicht in vollem Umfang ausgleichen (Fuchs et al. 2015). Zuwanderung ist also ein unverzichtbarer Teil einer Gesamtstrategie zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland.

2.2 Aufbau der Studie

Die vorliegende Studie legt dar, wie viele Fachkräfte aus Nicht-EU-Staaten auf Grundlage der bestehenden gesetzlichen Regelungen im Jahr 2013 nach Deutschland gekommen sind. Für die Einordnung der Fachkräfte in das gesamte Migrationsgeschehen wird zunächst die Zuwanderung aus Nicht-EU-Staaten mit der Zuwanderung im Rahmen der EU-Binnenmobilität ins Verhältnis gesetzt. Insgesamt beschränkt sich das Analysefeld der Studie auf Fachkräftezuwanderung aus Nicht-EU-Staaten, also die durch Zuwanderungsgesetzgebung steuerbare Migration. Dies hat folgende Gründe: Die Zuwanderung für Staatsangehörige eines EU-Staates erfolgt im Rahmen der europäischen Personenfreizügigkeit und ist nicht wie die Zuwanderung von Personen aus Nicht-EU-Staaten durch rechtliche Bestimmungen steuerbar. Auch lassen sich die einzelnen Zuwanderungsgruppen von Staatsangehörigen aus Mitgliedstaaten der EU nicht nach dem Zweck der Zuwanderung aufschlüsseln, da dieser statistisch nicht erfasst wird.

Die Fachkräftegewinnung aus Nicht-EU-Staaten als Gesamterscheinung beschränkt sich jedoch nicht auf Personen, die mit für die Fachkräftezuwanderung relevanten Aufenthaltstiteln nach Deutschland kommen. Sie umfasst auch weitere Gruppen, welche die Studie diskutiert:

- Personen, die über einen Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche nach Deutschland kommen;
- Absolventen deutscher Hochschulen oder Berufsausbildungen, die zur Arbeitsplatzsuche in Deutschland bleiben;
- Personen, die ihren Aufenthaltsstatus in einen Aufenthaltstitel für Fachkräfte ändern (Statuswechsler);
- Personen, die im Rahmen des Familiennachzugs nach Deutschland einreisen sowie
- Flüchtlinge, die als Fachkräfte arbeiten.

Schließlich werden die statistischen Erkenntnisse im Lichte jüngster Prognosen zur Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials eingeordnet und Handlungsfelder für die Politik aufgezeigt.

2.3 Definitionen: Wer fällt unter die Personengruppe der Fachkräfte?

Der Begriff Fachkräfte schließt hoch qualifizierte und qualifizierte Personen mit ein. Als Hochqualifizierte werden in dieser Studie Personen mit einem Hochschulabschluss betrachtet und als Qualifizierte Personen mit einer (abgeschlossenen und anerkannten) Berufsausbildung. In der Praxis kann natürlich auch eine Person mit einer Berufsausbildung und mehrjähriger Berufserfahrung oder auch ohne Berufsausbildung, jedoch mit langjähriger, sehr spezialisierter Berufserfahrung hoch qualifiziert sein. Im Sinne der statistischen und rechtlichen Erfassung von Fachkräften bietet sich aber die zunächst genannte obige Definition an.

Um in Deutschland als Fachkraft zu gelten, muss entweder ein deutscher oder ein anerkannter ausländischer Bildungsabschluss vorliegen. Zudem lässt sich unterscheiden zwischen Fachkräften, die in Deutschland gemäß ihrer Qualifikationen arbeiten und einen Aufenthaltstitel zu einer (für Fachkräfte relevanten) Erwerbstätigkeit erhalten haben und Personen, die zwar einen (anerkannten) Bildungsabschluss besitzen, jedoch nicht arbeiten bzw. nicht ihren Qualifikationen entsprechend arbeiten. Das sogenannte Anerkennungsgesetz des Bundes und entsprechende Gesetze auf Länderebene schaffen verschiedene Wege, ausländische Berufsqualifikationen als gleichwertig mit den deutschen Referenzabschlüssen anzuerkennen.

3 Rechtliche Rahmenbedingungen: Aufenthaltsgesetz und Beschäftigungsverordnung

3.1 Fachkräftezuwanderung

Das Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet – das sogenannte Aufenthaltsgesetz (AufenthG) – bildet den rechtlichen Rahmen für die Fachkräftezuwanderung nach Deutschland. Das Aufenthaltsgesetz wird unter anderem durch die Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern, der sogenannten Beschäftigungsverordnung (BeschV) ergänzt. In seiner Grundstruktur trat das Aufenthaltsgesetz am 1. Januar 2005 in Kraft. In den darauffolgenden Jahren wurden die rechtlichen Zuwanderungsmöglichkeiten sukzessive erweitert, zum Beispiel durch die Gesetzesänderungen im Zuge der Umsetzung der EU-Hochqualifizierten-Richtlinie am 1. August 2012 und durch die Neufassung der Beschäftigungsverordnung am 1. Juli 2013.[1] Mittlerweile gelten die deutschen Zuwanderungsmöglichkeiten OECD-weit als vergleichsweise liberal (vgl. OECD 2013).

Das deutsche System der Erwerbszuwanderung ist arbeitgeberorientiert; das heißt, für die Zuwanderung muss in der Regel gemäß § 18 Abs. 5 AufenthG ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorliegen oder gemäß § 20 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG eine Aufnahmevereinbarung zur Durchführung eines Forschungsvorhabens mit einer anerkannten Forschungseinrichtung. Eine schematische Übersicht der Zuwanderungswege für Fachkräfte bietet Tabelle 1.

[1] Ein detaillierter Überblick über die gesetzlichen Rahmenbedingungen befindet sich in Parusel und Schneider (2010: 24–35). Darstellungen der Umsetzung der EU-Hochqualifiziertenrichtlinie und assoziierte Rechtsänderungen geben Schneider (2012: 55–6) und der EMN-Politikbericht 2012 (BAMF/EMN 2013). Für eine Beschreibung der sich durch die Neufassung der Beschäftigungsverordnung ergebenden Änderungen vgl. Mayer (2013: 17–8).

Tabelle 1: Aufenthaltstitel für Fachkräfte im Aufenthaltsgesetz

Aufenthaltstitel	Erteilungsvoraussetzungen
§ 18 Abs. 4 AufenthG (qualifizierte Beschäftigung)	• qualifizierte Berufsausbildung in Berufsgruppen, die durch die Beschäftigungsverordnung (BeschV) zugelassen sind, insbesondere §§ 2 bis 7 und 10 und 11 BeschV
§ 19 AufenthG (Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte)	• Wissenschaftler mit besonderen fachlichen Kenntnissen • Lehrpersonen in herausgehobener Funktion • Wissenschaftliche Mitarbeiter in herausgehobener Funktion
§ 19a AufenthG (Blaue Karte EU, Regelberufe und Mangelberufe)	• deutscher, anerkannter ausländischer oder mit dem deutschen zu vergleichender ausländischer Hochschulabschluss • 2015: jährliches Bruttomindestgehalt von 48.400 Euro (in Mangelberufen: 37.752 Euro)
§ 20 AufenthG (Forschung)	• Forscher, die eine Aufnahmevereinbarung mit einer Forschungseinrichtung zur Durchführung von Forschungsvorhaben abgeschlossen haben
§ 21 AufenthG (Selbstständige Tätigkeit)	• Wirtschaftliches Interesse oder regionales Bedürfnis • Tätigkeit hat positive Auswirkungen auf die Wirtschaft • Finanzierung ist gesichert
Quelle: AufenthG	

Eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 18 Abs. 4 AufenthG wird in Verbindung mit der Beschäftigungsverordnung erteilt. Das heißt, die Beschäftigungsverordnung bestimmt die genauen Personengruppen, denen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18 Abs. 4 AufenthG erteilt werden kann. Die wichtigsten Personengruppen:

- Hochschulabsolventinnen und Hochschulabsolventen (§ 2 BeschV),
- Führungskräfte (§ 3 BeschV),
- Leitende Angestellte und Spezialisten (§ 4 BeschV),
- Mitarbeiter in Wissenschaft, Forschung und Entwicklung (§ 5 BeschV),
- Ausbildungsberufe (§ 6 BeschV) und Absolventinnen und Absolventen deutscher Auslandsschulen (§ 7 BeschV),
- Internationaler Personalaustausch, Auslandsprojekte (§ 10 BeschV),
- Sprachlehrerinnen und Sprachlehrer, Spezialitätenköchinnen und Spezialitätenköche (§ 11 BeschV).

3.2 Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche

Als Zwischenschritt besteht die Möglichkeit, für maximal sechs Monate zur Arbeitsplatzsuche nach Deutschland einzureisen (gemäß § 18c AufenthG). Erteilungsvoraussetzungen sind hierfür das Vorhandensein eines anerkannten Hochschulabschlusses und die Sicherung des Lebensunterhalts (nachzuweisen durch ein Bankguthaben). Zudem können Personen nach erfolgreichem Abschluss eines Studiums an einer deutschen Hochschule für 18 Monate in Deutschland bleiben, um einen ihren Qualifikationen angemessenen Arbeitsplatz zu suchen (gemäß § 16 Abs. 4 AufenthG). Analog zu diesem Titel ist es Absolventen einer Berufsausbildung in Deutschland erlaubt, nach ihrer Ausbildung ein Jahr einen angemessenen Arbeitsplatz zu suchen (§ 16 Abs. 5b, § 17 Abs. 3 AufenthG). Tabelle 2 gibt eine Übersicht der Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche.

Tabelle 2: Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche

Aufenthaltstitel	Erteilungsvoraussetzungen
§ 18c AufenthG (Arbeitsplatzsuche für qualifizierte Fachkräfte)	• Deutscher oder in Deutschland anerkannter Hochschulabschluss • Gesicherter Lebensunterhalt
§ 16 Abs. 4 AufenthG (Arbeitsplatzsuche für Absolventen deutscher Hochschulen)	• Absolvent einer deutschen Hochschule • Sicherung des Lebensunterhalts
§ 16 Abs. 5b, § 17 Abs. 3 AufenthG (Arbeitsplatzsuche für Absolventen einer Berufsausbildung in Deutschland)	• Absolvent einer deutschen Berufsausbildung • Sicherung des Lebensunterhalts
Quelle: AufenthG	

4 Fachkräftezuwanderung: Erkenntnisse der Statistik

4.1 Gesamtzuzüge von EU-Staatsbürgern und Staatsangehörigen von Nicht-EU-Staaten

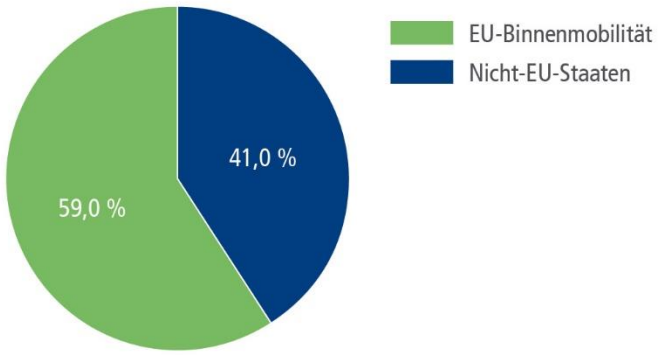
Für eine Analyse der nach Deutschland zuwandernden Personen betrachtet diese Studie die im Ausländerzentralregister (AZR) erfassten Zuzüge. Dieses Register wird vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) geführt. Betrachtet wird die Bruttozuwanderung, das bedeutet Zuzüge nicht abzüglich der Fortzüge. Würde man die Fachkräftezuwanderung mit Saldozahlen analysieren, wären die Saldozahlen niedriger als die hier aufgeführten Zuzugszahlen.

2013 zogen insgesamt 884.493 Personen nach Deutschland zu, davon 521.509 im Rahmen der EU-Binnenmobilität (59 Prozent) und 362.984 (41 Prozent) Personen mit einer Staatsangehörigkeit eines Nicht-EU-Staates (BMI/BAMF 2015). Abbildung 1 veranschaulicht das Verhältnis der beiden Zuwanderungsgruppen.

Im Folgenden beschränkt sich die Untersuchung auf die Zuwanderung aus Nicht-EU-Staaten.

Abbildung 1: Zuzüge von Zuwanderern aus der EU und von Nicht-EU-Staatsbürgern

Gesamtzahl: 884.493



Quelle: BMI/BAMF (2015), BAMF (2014a); eigene Berechnungen

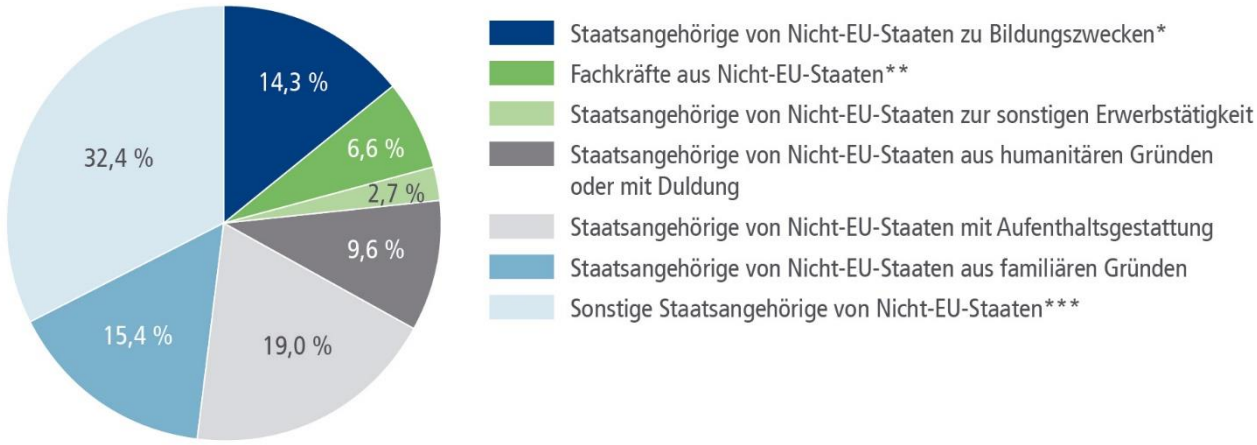
BertelsmannStiftung

4.2 Zuzüge aus Nicht-EU-Staaten nach Aufenthaltstiteln

Anhand von Abbildung 2 lässt sich die prozentuale Verteilung der 362.984 im Jahr 2013 zugereisten Nicht-EU-Staatsbürger nach Aufenthaltszweck betrachten. 6,6 Prozent (23.997 Personen) machten zugewanderte Fachkräfte aus und 2,7 Prozent (9.651) sonstige Erwerbstätigkeit (für eine Beschäftigung, die keine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzt, wie z. B. Au-Pair-Beschäftigungen; diese Personen sind also keine Fachkräfte gemäß der Definition dieser Studie) – das heißt, zusammengenommen reisten 9,3 Prozent (33.628 Personen) zur Erwerbstätigkeit zu. Andere wichtige Gruppen sind Personen mit Aufenthaltsgestattung, das heißt Personen, die einen Asylantrag gestellt haben (19,0 Prozent, 68.974 Personen), Personen, die zum Zweck der Familienzusammenführung zuwanderten (15,4 Prozent, 56.046 Personen), Personen, die zum Zweck des Studiums oder der Ausbildung zuwanderten (14,3 Prozent, 51.918 Personen) und Personen, die aus humanitären Gründen zuwanderten oder den Status der Duldung erhielten (9,6 Prozent, 34.820 Personen). Die Gruppe sonstige Zuwanderung von Nicht-EU-Staatsbürgern (32,4 Prozent, 117.598 Personen) umfasst beispielsweise Personen mit EU-Aufenthaltsrecht; Personen, die vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels befreit sind; Personen, die einen Antrag auf einen Aufenthaltstitel gestellt und Personen, die eine Niederlassung (ohne § 19 AufenthG) erhalten haben.

Abbildung 2: Zuzüge von Staatsangehörigen aus Nicht-EU-Staaten nach ausgewählten Aufenthaltszwecken und/oder Aufenthaltstiteln und von Staatsangehörigen von EU-Mitgliedstaaten (2013)

Gesamtzahl: 362.984



Anmerkungen:
* Studium, Sprachkurs, Schulbesuch und sonstige Ausbildung
** §§ 18, 19, 19a, 20, 21 AufenthG
*** Zum Beispiel Staatsangehörige von Nicht-EU-Staaten mit EU-Aufenthaltsrecht; Staatsangehörige von Nicht-EU-Staaten, die vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels befreit sind; Staatsangehörige von Nicht-EU-Staaten, die einen Antrag auf einen Aufenthaltstitel gestellt haben und Staatsangehörige von Nicht-EU-Staaten, die eine Niederlassung (ohne § 19 AufenthG) erhalten haben.

Quelle: BAMF (2014a); eigene Berechnungen

BertelsmannStiftung

4.3 Zuzüge von Fachkräften aus Nicht-EU-Staaten

Ein genauer Blick auf die 2013 zugewanderten Fachkräfte aus Nicht-EU-Staaten zeigt, dass 23.997 Personen einreisten, die einen Aufenthaltstitel zur Fachkräftezuwanderung erhielten. Betrachtet man die in Tabelle 3 dargestellte zeitliche Entwicklung der Fachkräftezuwanderung aus Nicht-EU-Staaten, ist sie von rund 16.149 Fachkräften im Jahr 2009 auf gut 27.349 im Jahr 2012 gestiegen. Im Jahr 2013 sank sie auf 23.997 Personen. Diese Abnahme ist vor allem dem EU-Beitritt Kroatiens

zum 1. Juli 2013 geschuldet. Kroatische Staatsangehörige benötigen seitdem keinen Aufenthaltstitel mehr, um nach Deutschland zuzuwandern. Im Jahr 2012 kamen gut 2.700 kroatische Fachkräfte nach Deutschland. Die um die Zuwanderung aus Kroatien bereinigte Zahl der 2013 aus Nicht-EU-Staaten zugewanderten Fachkräfte ist im Vergleich zum Vorjahr nahezu konstant geblieben. Nach einem starken Anstieg zwischen den Jahren 2009 und 2012 ist somit eine Stagnation der Zunahme der Fachkräftezuwanderung aus Nicht-EU-Staaten zu beobachten.

Tabelle 3: Zuzüge von Fachkräften aus Nicht-EU-Staaten (2009–2013)

	2009		2010		2011		2012		2013	
	absolut	in Prozent	absolut	in Prozent	absolut	in Prozent	absolut	in Prozent	absolut	in Prozent
§ 18 Abs. 4 AufenthG (qual. Besch.)	14.816	91,7	17.889	92,4	23.912	92,2	23.191	84,8	17.185	71,6
§ 19 AufenthG (Hochqualifizierte)	169	1,0	219	1,1	370	1,4	244	0,9	27	0,1
§ 19a AufenthG (Blaue Karte EU, Regelberufe)	–	–	–	–	–	–	1.387	5,1	2.786	11,6
§ 19a AufenthG (Blaue Karte EU, Mangelberufe)	–	–	–	–	–	–	803	2,9	1.865	7,8
§ 20 AufenthG (Forscher)	140	0,9	211	1,1	317	1,2	366	1,3	444	1,9
§ 21 AufenthG (Selbstständige)	1.024	6,3	1.040	5,4	1.347	5,2	1.358	5,0	1.690	7,0
insgesamt	16.149	100,0	19.359	100,0	25.946	100,0	27.349	100,0	23.997	100,0

Quelle: BAMF (2014a); eigene Berechnungen

Den weitaus größten Teil der Fachkräftezuwanderung machte 2013 mit 71,6 Prozent die Aufenthaltserlaubnis zur qualifizierten Beschäftigung (§ 18 Abs. 4 AufenthG) aus, gefolgt von der Blauen Karte EU (§ 19a AufenthG) mit 19,4 Prozent (Regelberufe 11,6 Prozent und Mangelberufe 7,8 Prozent). Im Vergleich zum Vorjahr wird ersichtlich, dass 2013 der Anteil der mit der Blauen Karte EU eingereisten Personen um 11,4 Prozentpunkte zugenommen hat. Wie die Gesamtzahlen zeigen, hat dies jedoch zu keinem absoluten Anstieg der Fachkräftezuwanderung geführt; denn es reisten vermehrt Personen mit der Blauen Karte EU anstatt mit einer Aufenthaltserlaubnis zur qualifizierten Beschäftigung ein. Es scheint daher vor allem ein Substitutionsprozess zwischen der Aufenthaltserlaubnis zur qualifizierten Beschäftigung und der Blauen Karte EU stattzufinden, da die Zahl der Personen, die mit einer Aufenthaltserlaubnis zur qualifizierten Beschäftigung eingereist sind, seit Einführung der Blauen Karte EU rückläufig sind.

4.4 Zuzüge von Fachkräften aus Nicht-EU-Staaten nach Herkunftsregionen und -ländern

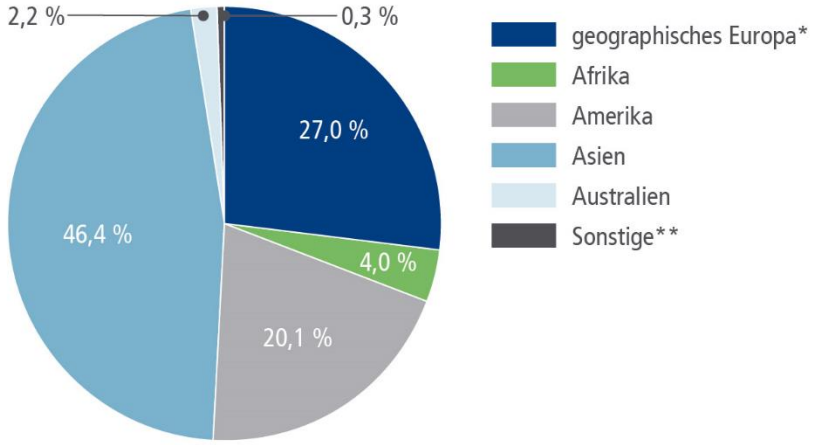
Die Zuzüge von Fachkräften aus Nicht-EU-Staaten lassen sich, wie in Abbildung 3 dargestellt, nach Regionen aufschlüsseln. Dabei wird deutlich, dass im Jahr 2013 46,4 Prozent eine asiatische Staatsangehörigkeit hatten, 27 Prozent eine europäische und 20,1 Prozent eine Staatsangehörigkeit des amerikanischen Kontinents (Nord-, Mittel- und Südamerika). Personen mit einer afrikanischen Staatsangehörigkeit machten lediglich vier Prozent der Fachkräftezuwanderung aus. Stellt man die

geographische Verteilung der Fachkräftezuwanderung der prognostizierten demographischen Bevölkerungsentwicklung gegenüber, so zeigt sich, dass die Region mit dem größten demographischen Zuwanderungspotenzial – Afrika – momentan eine untergeordnete Rolle in der Fachkräftezuwanderung nach Deutschland spielt.

Dass Afrikas Bevölkerung sehr stark wachsen wird und somit rein demographisch betrachtet enormes Potenzial birgt, ist unbestritten. Allerdings wäre es zu vereinfacht anzunehmen, dass beispielsweise der Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials in der Europäischen Union oder in Deutschland ohne weiteres durch Zuwanderung aus Afrika gedeckt werden könnte. Im Moment gibt es in afrikanischen Staaten nicht genügend Fachkräfte, die in Europa anerkannte Qualifikationen besitzen.

Abbildung 3: Zuzüge von Staatsangehörigen aus Nicht-EU-Staaten nach Staatsangehörigkeit und Regionen (2013)

Gesamtzahl: 23.997



Anmerkungen:
* Albanien, Andorra, Bosnien-Herzegowina, Britisch abhängige Gebiete in Europa, Island, Kosovo, Liechtenstein, Mazedonien, Moldau, Montenegro, Norwegen, Russische Föderation, San Marino, Schweiz, Serbien, Türkei, Ukraine, Weißrussland.
** Zum Beispiel staatenlose Personen

Quelle: AZR; eigene Berechnungen

BertelsmannStiftung

Tabelle 4 zeigt die Hauptherkunftsländer der Fachkräftezuwanderung aus Nicht-EU-Staaten. Mit 17,3 Prozent kamen die meisten Fachkräfte aus Indien, gefolgt von den USA (13,1 Prozent) und China (11,6 Prozent).

Tabelle 4: Fachkräftezuwanderung aus Nicht-EU-Staaten nach häufigsten Staatsangehörigkeiten (2011–2013)

	2011		2012		2013	
	absolut	in Prozent	absolut	in Prozent	absolut	in Prozent
Indien	4.664	18,0	4.837	17,7	4.253	17,7
Vereinigte Staaten	3.231	12,5	3.007	11,0	3.144	13,1
China	2.947	11,4	2.996	11,0	2.779	11,6
Bosnien-Herzegovina	1.777	6,8	2.251	8,2	1.995	8,3
Japan	1.772	6,8	1.664	6,1	1.609	6,7
Sonstige Staatsangehörigkeiten	11.555	44,5	12.594	46,0	10.217	42,6
insgesamt	25.946	100,0	27.349	100,0	23.997	100,0

Quelle: BAMF (2014a); BMI/BAMF (2013, 2014); eigene Berechnungen

4.5 Zuwanderung von Fachkräften aus Nicht-EU-Staaten in Aufenthaltstitel für Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung

Eine vielbeachtete Novelle der Beschäftigungsverordnung ist, dass erstmalig der deutsche Arbeitsmarkt für Staatsangehörige von Nicht-EU-Staaten geöffnet wird, die im Ausland eine Berufsausbildung mit mindestens zweijähriger Ausbildungsdauer abgeschlossen haben (§ 6 Abs. 2 BeschV) – also für Nicht-Akademiker. Voraussetzung ist, dass die zuständige Stelle die im Ausland erworbene Berufsqualifikation als gleichwertig mit der entsprechenden deutschen Berufsausbildung anerkennt. Bei Ausbildungsberufen im dualen System sind in der Regel die Kammern zuständig. Bei den reglementierten Berufen (etwa Arzt oder Krankenpfleger), für die der Berufszugang staatlich geregelt ist, ist die Zuständigkeit abhängig vom jeweiligen Fachrecht und von den Bestimmungen der Bundesländer. Nach dem alten Recht war die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Beschäftigung in den Ausbildungsberufen auf Personen beschränkt, die eine Berufsausbildung in Deutschland absolviert hatten. Allein Pflegekräfte konnten einen Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten, wenn die Bundesagentur für Arbeit (BA) eine Vermittlungsabsprache mit der Arbeitsverwaltung des Herkunftslandes getroffen hatte (BMI/BAMF 2015).

Für die Zuwanderung mit einer anerkannten Berufsausbildung gibt es nun zwei Möglichkeiten:

- Zum einen können Personen mit Ausbildungsabschlüssen in bestimmten Engpassberufen, wie zum Beispiel Mechatroniker, Elektrotechniker, Klempner und Pflegekräfte in Deutschland arbeiten; das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) erstellt eine entsprechende Positivliste, die sie flexibel dem Arbeitsmarkt anpasst.[2]
- Zum anderen kann die BA für einzelne Berufe bilaterale Vermittlungsabsprachen treffen. Dies ist beispielsweise im Bereich der Pflegekräfte mit den Arbeitsverwaltungen von Bosnien-Herzegowina, Serbien, den Philippinen und Tunesien geschehen (Kömen und Wittenborg 2015). Die Zustimmung zur Beschäftigung erfolgt ohne Vorrangprüfung (§ 6 Abs. 3 BeschV); die BA

[2] Die aktuelle Version der Positivliste ist auf der Internetseite der BA zu finden: www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/service/Ueberuns/WeitereDienststellen/ZentraleAuslandsundFachvermittlung/VersionsDEEN/DeutscheVersion/Arbeitsmarktzulassung/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI532451 (28.11.2014).

prüft jedoch, ob die Arbeitsbedingungen denen vergleichbarer deutscher Facharbeiter entsprechen (BMI/BAMF 2013: 42–3). Die Vorrangprüfung untersucht bei der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Erwerbstätigkeit für in der Beschäftigungsverordnung festgeschriebene Personengruppen, ob kein Deutscher, EU-Staatsbürger oder Staatsangehöriger von Nicht-EU-Staaten mit unbefristetem Aufenthaltstitel für einen konkreten Arbeitsplatz zur Verfügung steht.

Diese Zuwanderungsmöglichkeiten werden jedoch kaum Realität. Denn 2013 erhielten lediglich 51 Personen die Zustimmung für eine Arbeit in einem Engpassberuf und nur 273 Personen aufgrund einer bilateralen Vermittlungsabsprache, also insgesamt 324 (BA 2014a). Auf den ganzen deutschen Arbeitsmarkt gesehen sind diese Zuwanderungszahlen also fast vernachlässigbar. Gründe dafür könnten sein: die geringe Bekanntheit dieser Zuwanderungswege, eine mangelnde Neigung deutscher Unternehmen, Fachkräfte mit ausländischer Berufsausbildung zu rekrutieren oder Besonderheiten des deutschen Berufsausbildungssystems. Studien weisen jedoch darauf hin, dass mit dem altersbedingten Ausscheiden der Baby-Boomer-Generation spätestens ab Mitte der kommenden Dekade größere Engpässe bei Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung zu erwarten sind (Maier et al. 2014, Fuchs et al. 2015). Das bedeutet, eine Ausweitung der Zuwanderung von Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung ist im Sinne der Fachkräftesicherung unabdingbar.

5 Weitere Zuwanderungspfade für Fachkräfte aus Nicht-EU-Staaten: Arbeitsplatzsuche, Wechsel des Aufenthaltsstatus, Familiennachzug und humanitäre Zuwanderung

Die Zahl der für Deutschland gewonnenen Fachkräfte aus Nicht-EU-Staaten beschränkt sich jedoch nicht auf die oben berechneten 23.997 eingereisten Fachkräfte. In den folgenden Abschnitten zeigt die Studie Kanäle auf, über die Deutschland zusätzliche Fachkräfte gewinnen könnte. Dazu werden beleuchtet:

- Personen, denen eine Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche erteilt wurde,
- Statuswechsler,
- Familiennachzüge sowie
- das Fachkräftepotenzial aus humanitärer Zuwanderung.

5.1 Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte

Die statistische Erfassung der Staatsangehörigen aus Nicht-EU-Staaten, die mit einer Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitssuche für Fachkräfte (§ 18c AufenthG) nach Deutschland einreisten bzw. denen dieser Aufenthaltstitel erteilt wurde, ist nicht einfach. Dies ist vor allem einem Grund geschuldet: Personen, die mit einem Langzeitvisum zur Arbeitssuche nach Deutschland einreisen, beantragen in einigen Fällen nicht die Aufenthaltserlaubnis nach § 18c AufenthG und werden folglich nicht vom AZR als Personen erfasst, die eine Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche erhielten. Ende November 2013 wurde im AZR der neue Speichersachverhalt „Aufenthaltstitel erteilt nach Einreise in das Bundesgebiet mit Visum nach § 18c AufenthG“ eingeführt. Zahlen für das Jahr 2013 sind demzufolge noch nicht belastbar (BMI/BAMF 2015).

2013 reisten 107 Personen ein, denen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18c AufenthG erteilt wurde (BMI/BAMF 2015). Die Visastatistik des Auswärtigen Amts verzeichnete im Jahr 2013 1.070 vergebene Visa zur Arbeitssuche (Deutscher Bundestag 2014: 43).

Somit lässt sich behaupten, dass die Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche eine nicht uninteressante Rolle in der Fachkräftezuwanderung nach Deutschland spielt, weil sie als Übergangsschritt einigen Fachkräften die Zuwanderung nach Deutschland erleichtert. Auch wenn die Personenzahl, die 2013 im Rahmen dieser Aufenthaltserlaubnis nach Deutschland kam, überschaubar ist, ist anzunehmen, dass sie in den kommenden Jahren steigen wird.

Die in diesem Abschnitt vermerkten Zahlen zur Arbeitsplatzsuche bedeuten keine gewichtige Erhöhung der in den vorherigen Abschnitten erfassten Zahlen zur Fachkräftezuwanderung 2013. Denn die meisten Personen haben – wie oben erwähnt – die Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche gar nicht inne (da sie sich z. B. nur mit dem entsprechenden Visum in Deutschland aufhalten). Sie erhalten einen Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit, unter dem die meisten von ihnen dann in der Statistik des AZR auftauchen.

Eine weitere interessante Eigenschaft der Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitssuche ist, dass sich das deutsche System erstmalig für eine – wenn auch zunächst temporäre – Zuwanderung nach bestimmten Kriterien öffnet (vgl. SVR 2014: 76, Strunden und Schubert 2012: 272). Zahlenmäßig spielte die temporäre Zuwanderung 2013 allerdings noch eine untergeordnete Rolle; sie bietet aufgrund ihrer befristeten Natur keine langfristige Aufenthaltsmöglichkeit. Um einen nachhaltigen Paradigmenwechsel hin zu einem hybriden Zuwanderungssystem zu erreichen, müssten die Zuwanderungsmöglichkeiten bei der Erfüllung bestimmter Kriterien (Sprachkenntnisse, Qualifikationen, Berufserfahrung, Alter etc.) ausgebaut und das System der Zuwanderung grundlegend umgebaut werden.

5.2 Wechsel des Aufenthaltsstatus

Einige Fachkräfte aus nicht EU-Staaten werden de facto auch durch einen Statuswechsel gewonnen. Diese Personen befinden sich in der Regel bereits in Deutschland und hatten einen anderen Aufenthaltstitel inne, bevor sie einen Aufenthaltstitel zur Fachkräftezuwanderung erhielten (etwa für Studienzwecke oder für eine Beschäftigung, die keine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzt).

Viele Fachkräfte aus Nicht-EU-Staaten kommen zuerst als Studierende nach Deutschland, bevor sie eine ihren Qualifikationen angemessene Beschäftigung aufnehmen. Die Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche für Absolventen deutscher Hochschulen (§ 16 Abs. 4 AufenthG) erleichtert als Puffer zwischen Studium und Arbeitsplatzsuche den Schritt in die Erwerbstätigkeit, denn sie erlaubt Hochschulabsolventen, 18 Monate in Deutschland zu bleiben und einen adäquaten Arbeitsplatz zu suchen. Sie können während dieser Suchphase uneingeschränkt auch in Stellen, die nicht ihrer Qualifikation entsprechen, arbeiten und damit die Phase ihrer Arbeitssuche finanzieren.

Wie in Tabelle 5 zu sehen, wechselten 3.266 Personen im Jahr 2013 von einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck des Studiums (§ 16 Abs. 1 AufenthG) in einen Aufenthaltstitel zur Fachkräftezuwanderung – ein Anstieg von 6,9 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Aus Tabelle 7 geht hervor, dass 1.428 Personen im Jahr 2013 von einem Aufenthaltstitel zur Arbeitssuche für Hochschulabsolventen in einen für die Fachkräftezuwanderung relevanten Aufenthaltstitel wechselten – ein Anstieg von 14,5 Prozent im Vergleich zum Vorjahr.

Demnach konnten im Jahr 2013 4.694 Personen aus Nicht-EU-Staaten über einen Aufenthalt zum Studium als Fachkräfte gewonnen werden. Diese Zahl macht deutlich, dass zusätzlich zu den 23.997 zugewanderten Fachkräften noch immerhin knapp 20 Prozent zusätzliche Fachkräfte eine ihren Qualifikationen entsprechende Beschäftigung aufnahmen.

Tabelle 5: Wechsel von § 16 Abs. 1 AufenthG (Studium) zu einem Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit für Fachkräfte

nach	2012	2013
§ 18 Abs. 4 AufenthG (qualifizierte Beschäftigung)	2.390	1.887
§ 18b AufenthG (Niederlassungserlaubnis für Absolventen deutscher Hochschulen)	11	21
§ 19 AufenthG (Hochqualifizierte)	13	7
§ 19a Abs. 6 AufenthG (Niederlassungserlaubnis für Inhaber einer Blauen Karte EU)	1	0
§ 19a AufenthG (Blaue Karte EU, Regelberufe)	200	392
§ 19a AufenthG (Blaue Karte EU, Mangelberufe)	242	729
§ 20 AufenthG (Forscher)	41	49
§ 21 AufenthG (Selbstständige)	158	181
Insgesamt	3.056	3.266
Quelle: BAMF (2013, 2014b); eigene Berechnungen		

Tabelle 6: Wechsel von § 16 Abs. 4 AufenthG (Studium) zu einem Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit für Fachkräfte

nach	2012	2013
§ 18 Abs. 4 AufenthG (qualifizierte Beschäftigung)	989	846
§ 18b AufenthG (Niederlassungserlaubnis für Absolventen deutscher Hochschulen)	7	11
§ 19 AufenthG (Hochqualifizierte)	3	0
§ 19a Abs. 6 AufenthG (Niederlassungserlaubnis für Inhaber einer Blauen Karte EU)	0	0
§ 19a AufenthG (Blaue Karte EU, Regelberufe)	50	146
§ 19a AufenthG (Blaue Karte EU, Mangelberufe)	83	312
§ 20 AufenthG (Forscher)	4	4
§ 21 AufenthG (Selbstständige)	111	109
Insgesamt	1.247	1.428
Quelle: BAMF (2013, 2014b); eigene Berechnungen		

Einige Personen wechselten von der Aufenthaltserlaubnis für eine Beschäftigung, die keine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzt (§ 18 Abs. 3 AufenthG), in eine Aufenthaltserlaubnis der Fachkräftezuwanderung und können daher zum Reservoir der Fachkräfte in Deutschland gezählt werden. 2013 waren dies 749 Personen, wie Tabelle 7 veranschaulicht.

Tabelle 7: Wechsel von § 18 Abs. 3 AufenthG (Beschäftigung, die keine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzt) in einen Aufenthaltstitel zur Fachkräftezuwanderung

nach	2013
§ 18 Abs. 4 AufenthG (qualifizierte Beschäftigung)	553
§ 18b AufenthG (Niederlassungserlaubnis für Absolventen deutscher Hochschulen)	28
§ 19 AufenthG (Hochqualifizierte)	0
§ 19a Abs. 6 AufenthG (Niederlassungserlaubnis für Inhaber einer Blauen Karte EU)	1
§ 19a AufenthG (Blaue Karte EU, Regelberufe)	10
§ 19a AufenthG (Blaue Karte EU, Mangelberufe)	11
§ 20 AufenthG (Forscher)	1
§ 21 AufenthG (Selbstständige)	145
Insgesamt	749
Quelle: BAMF (2013, 2014b); eigene Berechnungen	

Die Zahl der Personen, die vom Aufenthaltsstatus zum Zweck der Ausbildung oder zum Zweck der Familienzusammenführung in eine fachkräfterelevante Erwerbstätigkeit wechseln, ist verschwindend gering und wird deswegen hier nicht gesondert betrachtet.

5.3 Familiennachzug von Ehepartnern

Eine weitere, für die Fachkräftezuwanderung relevante Personengruppe sind nachziehende Ehepartner. Im Kontext der Zuwanderung aus Nicht-EU-Staaten fallen vor allem zu Ausländern nachziehende Ehepartner ins Auge. Allerdings können auch zu Deutschen nachziehende ausländische Ehepartner zur Gruppe der Fachkräfte aus Nicht-EU-Staaten gehören. Unabhängig von den Qualifikationen der Zuwanderer zeigt Tabelle 8, dass die Gesamtgruppe der nachziehenden Ehepartner mit 37.835 Personen im Jahr 2013 quantitativ durchaus eine Rolle spielte.

Tabelle 8: Ehepartnernachzug (2013)

	2013
Ehefrauen zu Deutschen	13.761
Ehemänner zu Deutschen	7.822
Ehefrauen zu Ausländern	13.418
Ehemänner zu Ausländern	2.834
Insgesamt	37.835
Quelle: BAMF 2014a; eigene Berechnungen	

Wie viele dieser Personen jedoch Fachkräfte sind, lässt sich nicht genau bestimmen. Eine Studie des BAMF – basierend auf einer Umfrage von zwischen 2005 und 2012 eingereisten Personen – geht davon aus, dass ca. 55 Prozent der Ehepartner aus dem Ausland einen Studien- oder Berufsabschluss besaßen. Davon waren jedoch lediglich 15 Prozent als gleichwertig anerkannt (Büttner und Stichs 2014: 8). Folglich besaßen nur ungefähr acht Prozent der nachziehenden Ehepartner mit oder ohne Berufs- oder Hochschulabschluss einen in Deutschland anerkannten beruflichen Abschluss. Die fehlende Anerkennung geht meist darauf zurück, dass entweder keine Gleichwertigkeit festgestellt werden konnte oder kein Versuch unternommen wurde, eine Anerkennung zu bekommen (Büttner und Stichs 2014: 8).

Dabei handelt es sich um ein Fachkräftepotenzial, das jedoch nicht notwendigerweise arbeitet und auch nicht zwingend in einem seinen Qualifikationen angemessenen Arbeitsverhältnis steht. Beispielsweise scheinen nur 30 Prozent der berufstätigen Ehepartner aus dem Ausland mit einer im Herkunftsland erworbenen Berufsausbildung in ihrem ursprünglichen Beruf zu arbeiten (Büttner und Stichs 2014: 9).

Aufgrund der Bildungshomogenität ist davon auszugehen, dass viele der zu Fachkräften nachziehenden Ehepartner selbst auch Fachkräfte sind (Büttner und Stichs 2014: 181–6, SVR 2011: 81). Festzuhalten ist auch, dass zu Ausländern nachziehende Kinder ein nicht zu unterschätzendes zukünftiges Fachkräftepotenzial bergen. 2013 kamen beispielsweise 13.290 Kinder im Rahmen des Familiennachzugs nach Deutschland (BAMF 2014a: 91).

5.4 Fachkräftepotenzial aus humanitärer Zuwanderung

Im Zuge der steigenden Asylanträge in Deutschland hat die Diskussion des Fachkräftepotenzials von Flüchtlingen deutlich Fahrt aufgenommen. 2013 wurden 109.580 Erstanträge auf Asyl gestellt – ca. 70 Prozent mehr als 2012 (vgl. BAMF 2014a: 11). Belastbare Zahlen über den Anteil von Fachkräften unter den Asylsuchenden liegen nicht vor. Die BA geht in groben Schätzungen davon aus, dass unter den Asylbewerbern des Jahres 2013 55.000 zwischen 25 und 64 Jahre alt waren und 23.000 eine Berufsausbildung absolviert hatten (BA 2014b: 1).

Gemäß ersten Ergebnissen des Modellprojekts „Jeder Mensch hat Potenzial – Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern“ besaßen unter den ersten 170 Projektteilnehmern nach eigenen Angaben 26 Prozent eine abgeschlossene Berufsausbildung und 42 Prozent einen Hochschulabschluss (BA 2014b: 3). Das im Januar 2014 gestartete Modellprojekt wird von der BA, dem BAMF und dem vom Europäischen Sozialfonds geförderten Bundesprogramm „XENOS – Arbeitsmarktliche Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge“ durchgeführt. Ziel ist es, frühzeitig Potenziale für den Arbeitsmarkt zu identifizieren und gezielt Vermittlungsdienstleistungen anzubieten (BA 2014b: 1–2).

Es ist also davon auszugehen, dass sich unter den Asylantragstellern eine erhebliche Anzahl von Fachkräften befindet – auch wenn sie gegenwärtig nicht genau zu beziffern ist. Eine lösungsorientierte und auf Empirie basierende Debatte ist dringend notwendig, um folgende Fragen zu klären: Wie können die Aufnahmebedingungen und staatlichen Unterstützungsleistungen so angelegt werden, dass sie humanitären Gesichtspunkten genügen, die Basis für eine Willkommenskultur für Flüchtlinge legen und in angemessener Weise das Fachkräftepotenzial der Flüchtlinge nutzen?

Ergebnisse der durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) durchgeführten Begleitforschung des Projekts „Jeder Mensch hat Potenzial“ identifizieren fehlende Sprachkompetenz, eine schwierige Kompetenzfeststellung und lange Wartezeiten bei der Anerkennung der Berufsqualifikationen als Haupthürden bei der Arbeitsmarktvermittlung von Asylbewerbern (Daumann et al. 2015).

6 Ergebnisse und Ableitungen

6.1 Kernergebnisse der statistischen Analyse

2013 zogen insgesamt 884.493 Personen nach Deutschland zu (Bruttozuwanderung), davon 521.509 Personen im Rahmen der EU-Binnenmobilität (59 Prozent) und 362.984 Personen (41 Prozent) aus Nicht-EU-Staaten (BMI/BAMF 2015).

Betrachtet man die Verteilung der Zuwanderergruppen nach Aufenthaltszweck, zeigt sich, dass 6,6 Prozent (23.997 Personen) der 362.984 im Jahr 2013 zugereisten Nicht-EU-Staatsbürger einen Aufenthaltstitel zur Fachkräftezuwanderung erhielten und 2,7 Prozent (9.651 Personen) zur sonstigen Erwerbstätigkeit (für eine Beschäftigung, die keine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzt, wie etwa Au-Pair-Beschäftigungen; diese Personen sind also keine Fachkräfte gemäß der Definition dieser Studie). Zusammengenommen reisten 9,3 Prozent (33.628 Personen) zur Erwerbstätigkeit zu. Andere wichtige Gruppen sind

- Personen mit Aufenthaltsgestattung, das heißt, Personen, die einen Asylantrag gestellt haben (19,0 Prozent, 68.974 Personen),
- Personen, die zum Zweck der Familienzusammenführung zugewandert sind (15,4 Prozent, 56.046 Personen),
- Personen, die zum Zweck des Studiums oder der Ausbildung zugewandert sind (14,3 Prozent, 51.918 Personen)
- und Personen, die aus humanitären Gründen zuwanderten oder den Status der Duldung erhielten (9,6 Prozent, 34.820 Personen).

Ein Blick auf die 23.997 zugereisten Fachkräfte aus Nicht-EU-Staaten zeigt, dass die am häufigsten an Fachkräfte vergebenen Aufenthaltstitel 2013 die Aufenthaltserlaubnis für eine qualifizierte Beschäftigung (§ 18 Abs. 4 AufenthG) (71,6 Prozent) und die Blaue Karte EU (11,6 Prozent) waren. Im Vergleich zum Vorjahr wächst die Bedeutung der Blauen Karte EU.

Allerdings scheint ein Substitutionsprozess zwischen der Aufenthaltserlaubnis zur qualifizierten Beschäftigung und der Blauen Karte EU stattzufinden, da – um das neue EU-Mitglied Kroatien bereinigt – die Fachkräftezuwanderung zwischen 2012 und 2013 nahezu konstant blieb. Obwohl die Zahl der zugewanderten Fachkräfte aus Nicht-EU-Staaten seit 2009 angestiegen ist, scheint 2013 eine Stagnation des Anstiegs erreicht zu sein. Nach Herkunftsregionen aufgeschlüsselt, kamen die meisten Fachkräfte von Nicht-EU-Staaten aus Asien oder dem geographischen Europa. Aus Afrika – dem Kontinent mit dem größten demographischen Potenzial – kamen nur vier Prozent. Betrachtet man die Hauptherkunftsländer, wird deutlich, dass die meisten Fachkräfte von Nicht-EU-Staaten aus Indien, den USA und China stammen.

Eine wichtige Beobachtung ist: Bislang sind nur wenige Fachkräfte über die 2012 neugeschaffenen Zuwanderungsmöglichkeiten für Fachkräfte mit Berufsqualifikationen zugereist (Nicht-Akademiker). Im Jahr 2013 erhielten beispielsweise 324 Personen eine Zustimmung für eine Arbeit mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung (BA 2014a). Aber vor allem auf diesem Niveau wird es laut Berechnungen in den kommenden Dekaden zu massiven Engpässen kommen (vgl. Maier et al.).

Die Gesamtzahl der Fachkräfte aus Nicht-EU-Staaten, die Deutschland zur Verfügung stehen – oder stehen könnten –, ist jedoch größer, als die Anzahl der mit den entsprechenden Aufenthaltstiteln

eingereisten Personen. Grund dafür ist, dass zusätzliche Fachkräfte durch Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche, zum Statuswechsel, Familiennachzug und für humanitäre Zuwanderung gewonnen werden können. Eine belastbare Bezifferung dieser Personengruppen ist jedoch schwierig.

2013 reisten 107 Personen ein, denen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18c AufenthG erteilt wurde (BMI/BAMF 2015). Die Visastatistik des Auswärtigen Amtes verzeichnete im Jahr 2013 1.070 vergebene Visa zur Arbeitssuche (Deutscher Bundestag 2014: 43). Ein weiterer Kanal für die Fachkräftegewinnung sind Statuswechsel: 4.694 Personen wechselten 2013 von einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck des Studiums oder zur Arbeitsplatzsuche als Absolventen deutscher Hochschulen in einen Aufenthaltstitel zur Fachkräftezuwanderung. Zusätzliche 749 Personen wechselten von einer Aufenthaltserlaubnis zur nicht qualifizierten Beschäftigung in einen Aufenthaltstitel zur Fachkräftezuwanderung. Ein weiteres Reservoir von Fachkräften, die jedoch nicht notwendigerweise einer Beschäftigung nachgehen (generell oder ihren Qualifikationen entsprechend), ist in Personen zu sehen, die im Rahmen des Familiennachzugs nach Deutschland kommen. Eine Studie des BAMF geht davon aus, dass ca. 55 Prozent der Ehepartner aus dem Ausland einen Studien- oder Berufsabschluss besitzen (vgl. Büttner und Stichs 2014). Davon sind allerdings lediglich 15 Prozent als gleichwertig anerkannt. Nur 30 Prozent der berufstätigen Ehepartner aus dem Ausland mit einer im Herkunftsland erworbenen Berufsausbildung arbeiten in ihrem ursprünglichen Beruf. Hinzu kommen ferner Fachkräfte, die entweder einen Asylantrag gestellt oder bereits einen Schutzstatus erhalten haben. Momentan ist es allerdings nicht möglich, diese mit belastbaren Zahlen zu quantifizieren.

Trotz dieser zusätzlichen Kanäle ist die Quantität der Fachkräfte, die Deutschland durch Zuwanderung aus Nicht-EU-Staaten zur Verfügung stehen, überschaubar. Zumal die aufgeführten Zahlen Zuzüge sind (also Bruttozuwanderung). Würde man ihnen die Fortzüge von Fachkräften gegenüberstellen, wäre der Wanderungssaldo der Fachkräftezuwanderung (also die Nettozuwanderung) geringer. Das ist mit den vorliegenden Statistiken jedoch nicht möglich.

6.2 Ableitungen und Handlungsbedarf

Jüngste Berechnungen von Fuchs et al. (2015) gehen davon aus, dass die Zuwanderung nach Deutschland im Rahmen der EU-Binnenmobilität mittel- und langfristig zurückgehen wird. Unser Land wird dann auf mehr Zuwanderung aus Nicht-EU-Staaten angewiesen sein, um den Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials zumindest abzufedern. Dabei ist davon auszugehen, dass Deutschland vor allem eine steigende Zahl der qualifizierten und hoch qualifizierten Zuwanderung benötigen wird, um Lücken auf dem Arbeitsmarkt zu schließen (Vogler-Ludwig et a. 2014: 26). Ein Mehr an Fachkräftezuwanderung würde sich ferner positiv durch steigende Staatseinnahmen (vgl. Bonin 2014: 44–49, Brücker 2015), aber auch durch Innovation und die Schaffung von Arbeitsplätzen auswirken.

Die quantitativen Betrachtungen der vorliegenden Studie zeigen jedoch, dass die Zahl der im Jahr 2013 zugewanderten Fachkräfte überschaubar war. Auf Basis der vorliegenden Informationen können wir mit großer Sicherheit davon ausgehen, dass Deutschland mittel- und langfristig von einer erhöhten Fachkräftezuwanderung aus Nicht-EU-Staaten profitieren kann. Die Politik sollte diese Erkenntnis aufnehmen und sich nicht auf dem bisher Erreichten ausruhen. Teil dieser Bemühungen muss es sein, das „Zuwanderungsmarketing“ zu verbessern (vgl. SVR 2014: 78). Parallel besteht jedoch weiterhin ein zukunftsgerichteter Reformbedarf des deutschen Systems der Zuwanderungssteuerung. Deutschland braucht eine attraktive, einfache, transparente und flexibel anpassbare

(besonders an Schwankungen der EU-Binnenmobilität) Migrationsarchitektur und muss Zuwanderern langfristige Bleibeperspektiven einräumen. Dazu gehört auch, eine Willkommens- und Anerkennungskultur zu fördern und institutionell zu verankern – nicht nur im Blick auf neu zuwandernde Fachkräfte, sondern auch auf die Migranten, die bereits im Land leben.

Willkommens- und Anerkennungskultur meint eine Grundhaltung der Offenheit und Akzeptanz gegenüber Migranten auf individueller, organisatorischer und gesamtgesellschaftlicher Ebene. Sie manifestiert sich in einem positiven Umgang mit Vielfalt in formalrechtlichen Regelungen, institutionellen Rahmenbedingungen und lebensweltlichen wie sozialen Praktiken. So kann nicht nur die Zuwanderung gesteigert, sondern auch die Abwanderung gemindert werden. Eine Migrationsarchitektur aus einem Guss muss auch die generelle Einführung der doppelten Staatsbürgerschaft enthalten. Wichtige Handlungsfelder sind ferner die verstärkte Gewinnung von Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung, die verbesserte Bereitschaft und Kapazität des Mittelstands, Zuwanderer zur rekrutieren, die Eröffnung dauerhafter Aufenthaltstitel und schnellerer Einbürgerung sowie der Ausbau der Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte.

Diese Studie zeigt, dass Deutschland neben der Fachkräftezuwanderung in Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit Fachkräfte auch über Kanäle wie Statuswechsel, Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche, Familiennachzug und humanitäre Zuwanderung gewinnt. Dabei gilt es sicherzustellen, dass möglichst viele dieser Fachkräfte im Arbeitsmarkt ankommen können – und zwar ihren Qualifikationen entsprechend. Bei Absolventen deutscher Hochschulen aus Nicht-EU-Staaten gelingt dies bereits in ordentlichem Umfang. Um das Potenzial der anderen Personengruppen besser auszuschöpfen, sind der weitere Abbau rechtlicher Hürden und gezielte Investitionen notwendig: beispielsweise in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Zuwanderer, in auf Zuwanderer angepasste Sprachkurse sowie in frühkindliche Bildung und Erziehung von Zuwandererkindern (vgl. OECD 2014).

Deutschland braucht eine kohärente Gesamtstrategie zur Fachkräftesicherung, die alle möglichen Handlungspfade beinhaltet – Zuwanderung ist einer davon. Selbstverständlich müssen zuvor die Potenziale im Inland besser genutzt werden. So gilt es auch, die Erwerbsquoten von Älteren und Frauen zu steigern sowie die Arbeitslosen- und Abbrecherquoten (Schule, Ausbildung und Hochschule) zu senken. Dies hat gleichermaßen Geltung für Personen mit und ohne Zuwanderungsgeschichte.

Dabei ist es wichtig, die Bevölkerung mitzunehmen und die Debatte über Zuwanderung transparent und faktenbasiert zu führen. Zuwanderer dürfen nicht als Sündenböcke für diffuse Ängste herhalten. Dafür wäre eine größere Rolle des Bundestags in der Zuwanderungssteuerung zu überlegen – beispielsweise durch die Diskussion und das Festlegen jährlicher Zielvorgaben für die Arbeitsmigration. Zentral ist eine bessere Erfassung des Zuwanderungsgeschehens, beispielsweise durch ein Neuzuwanderer-Panel. Dieses könnte unter anderem genauere Informationen über Zuwanderungszweck, Berufsausbildung, Familiennachzug, Erwerbstatus und Entwicklung der Erwerbsbiographie aller Zuwanderer in Deutschland liefern (Staatsangehörige von Nicht-EU-Staaten und EU-Staatsbürger) und die für eine Optimierung der Zuwanderungsgestaltung notwendigen Informationen zur Verfügung stellen. Richtig gestaltete Zuwanderung ist vorteilhaft für Deutschland. Der Umgang mit dem demographischen Wandel ist dabei nur ein Aspekt. Hinzu kommen positive Beiträge der Migranten in die öffentlichen Haushalte, ihre Innovationskraft, die gesellschaftlichen Erträge ihrer gut integrierten Nachkommen und die Bereicherung an kultureller Vielfalt.

7 Literaturverzeichnis

BA – Bundesagentur für Arbeit (2014a). „Arbeitsmarkt in Zahlen. Arbeitsgenehmigungen/Zustimmungen. Berichtsjahr 2013, Nürnberg.

BA – Bundesagentur für Arbeit (2014b). „Modellprojekt: Jeder Mensch hat Potenzial – Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern“. Nürnberg.

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2013). „Wanderungsmonitoring: Migration nach Deutschland, Jahresbericht 2012“, Nürnberg.

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2014a). „Das Bundesamt in Zahlen 2013: Asyl, Migration und Integration“, Nürnberg.

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2014b). „Wanderungsmonitoring: Migration nach Deutschland, Jahresbericht 2013“. Nürnberg.

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2014c). „Wanderungsmonitoring: Migration nach Deutschland, 1. Halbjahr 2014“, Nürnberg.

BAMF/EMN – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge/Europäisches Migrationsnetzwerk (2013). „Politikbericht 2012 der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)“. Nürnberg.

BMI/BAMF – Bundesministerium des Innern/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2011). „Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2009“. Berlin/Nürnberg.

BMI/BAMF – Bundesministerium des Innern/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2012). „Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2010“. Berlin/Nürnberg.

BMI/BAMF – Bundesministerium des Innern/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2013). „Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2011“. Berlin/Nürnberg.

BMI/BAMF – Bundesministerium des Innern/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2014). „Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2012“. Berlin/Nürnberg.

BMI/BAMF – Bundesministerium des Innern/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015). „Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2013“. Berlin/Nürnberg.

Bonin, Holger (2014). „Der Beitrag von Ausländern und künftiger Zuwanderung zum deutschen Staatshaushalt“. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Brücker, Herbert (2010). „Zuwanderungsbedarf und politische Optionen für die Reform des Zuwanderungsrechts“. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.

Büttner, Tobias, Anja Stichs (2014). „Die Integration von zugewanderten Ehegattinnen und Ehegatten in Deutschland. Forschungsbericht 22“. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.

Daumann, Volker, Martin Dietz, Barbara Knapp, Karsten Strien (2015). „Frühzeitige Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern – Zusammenfassung der Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung“. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) Nürnberg.

Deutscher Bundestag (2014). „Drucksache 18/1212, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Jan Korte, Christine Buchholz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/965 –, Visaerteilungen im Jahr 2013. Deutscher Bundestag, Berlin.

Fuchs, Johann, Alexander Kubis, Lutz Schneider (2015). „Wie viel Zuwanderung aus Drittstaaten benötigt Deutschland für ein konstantes Erwerbspersonenpotenzial? Eine Schätzung des Zuwanderungsbedarfs bis 2050 unter Berücksichtigung der Migration aus EU-Staaten“. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Kömen, Janina, Anna Wittenborg (2015). „Gemeinsam zum Triple Win – Faire Gewinnung von Fachkräften aus Entwicklungs- und Schwellenländern: Kriterien und Länderbeispiele zur Identifizierung geeigneter Herkunftsländer“. Bertelsmann Stiftung / Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Gütersloh/Eschborn.

Maier Tobias, Gerd Zika, Marc Ingo Wolter, Michael Kalinowski, Robert Helmrich (2014). „Engpässe im mittleren Qualifikationsbereich trotz erhöhter Zuwanderung, BIBB Report 23/14“. Bonn.

Mayer, Matthias M. (2013). „Gewinnung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen, Working Paper 53“. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2013). „Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte. Deutschland”. Paris.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2014). „International Migration Outlook 2014“. Paris.

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2011). “Migrationsland 2011 – Jahresgutachten 2011 mit Migrationsbarometer”. Berlin.

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2014). “Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland: Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer”. Berlin.

Schneider, Jan (2012). „Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland, Working Paper 25 (2. überarbeitete und aktualisierte Auflage)”. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.

Statistisches Bundesamt (2014). „Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Vorläufige Wanderungsergebnisse 2013”. Wiesbaden.

Strunden, Martin, Michaela Schubert (2012). „Deutschland gibt sich die Blue Card „Plus”: EU Richtlinie genutzt für Meilenstein der Arbeitsmigration”, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 8. 270–276.

Vogler-Ludwig, Kurt, Nicola Düll, Ben Kriechel (2014). „Arbeitsmarkt 2030. Die Bedeutung der Zuwanderung für Beschäftigung und Wachstum. Prognose 2014. Analyse der zukünftigen Arbeitskräftenachfrage und des -angebots in Deutschland auf Basis eines Rechenmodells. Gesamtschau“. Economix, München.

Executive Summary

A well-designed migration system is a source of innovation and jobs, and gives rise to an enriching diversity. Specifically, immigration can ease shortages of skilled labor, and serves to mitigate the effects of a shrinking and aging population. Together with an increase in domestic workforce participation rates, immigration must be a part of a coordinated strategy to safeguard the base of skilled workers in Germany.

The current study examines how many skilled workers from non-EU countries Germany was able to gain in the context of general immigration in 2013. It defines skilled workers as those with a university degree or who have completed vocational training.

In 2013, a total of 884,493 people moved to Germany (gross immigration). Of these, 521,509 came in the context of EU internal mobility (59 %), while 362,984 (41 %) came from non-EU countries. Examining the distribution of the 362,984 new arrivals from non-EU countries on the basis of purpose of residence shows that 6.6 % received residence permits for skilled-labor migration (i. e., 23,997 people), and 2.7 % (9,651 people) for other employment (for occupations that do not require a degree or vocational training, such as service as an au pair; these people are thus not skilled workers as defined in this study). Accordingly, a total of 9.3 % (33,628 people) of new arrivals were able to take up employment. Other relevant groups include people with residence authorization – thus, those who have applied for asylum and are waiting for a decision (19 %, 68,974 individuals); people have immigrated for the purposes of family reunification (15.4 %, 56,046 individuals) or for study or vocational training (14.3 %, 51,918 individuals), and people who have immigrated on humanitarian grounds or who have been accorded a “tolerated” status, and thus cannot be deported despite a negative decision on their asylum applications (9.6 %, 34,820 individuals).

The residence authorizations most commonly awarded to skilled workers were the residence permit for employment requiring a vocational qualification (§ 18 para. 4 of the German Residence Act) (71.6 %) and the EU Blue Card (11.6 %). The significance of the EU Blue Card grew in comparison to the previous year. However, it seems that a process of substitution is taking place between the residence permit for qualified employment and the EU Blue Card, as – adjusting for the addition of Croatia as a new EU member – the rate of immigration of skilled workers stayed almost constant between 2012 and 2013.

Broken down by region of origin, most skilled workers from non-EU countries came from Asia or geographical Europe. Four percent came from Africa. An examination of counties of origin shows that the most skilled workers from non-EU countries came from India, the United States and China.

Significantly, it appears that relatively few skilled workers have thus far arrived under the new framework, passed in 2012, for skilled workers with professional qualifications (§ 6 para. 2 of the Employment Regulation), i.e., those without an advanced degree. In 2013, for example, only 324 people received employment permission under § 6 para. 2 of the Employment Regulation.

The total number of skilled workers from non-EU countries who are available or could be available to Germany is in fact greater than the 23,997 people who entered with the appropriate residence permit. Additional skilled workers are gained through:

- Temporary residence permits granted for the purposes of job search
- Changes in status
- Family reunification
- Immigration on humanitarian grounds.

However, a reliable quantification of these groups is not possible on the basis of the current data.

In 2013, 107 people entered the country on the basis of a residence permit issued under § 18c of the Residence Act. As a transitional step, the residence permit for the purposes of a job search eases immigration to Germany for some skilled workers, as they can obtain a skilled-labor immigration permit following a successful job search. Although the number of people who came to Germany under this permit in 2013 is negligible, it is likely that it will rise in the coming years.

A total of 4,694 people changed their status to a skilled-labor immigration permit, from permits either for the purposes of study or for a job search following graduation from a German university. An additional 749 people changed from a residence permit for employment not requiring professional or vocational training to a residence permit for skilled-labor immigration.

Skilled workers can also be found among people who come to Germany in the context of family reunification; however, these individuals do not necessarily pursue employment, or may not be employed at a level corresponding to their qualifications. A Federal Office for Migration and Refugees (BAMF) study reports that about 55 % of spouses from abroad possess an academic or vocational qualification. However, only about 15 % of these qualifications are recognized in Germany. Only 30 % of employed spouses from abroad with professional training acquired in their countries of origin work in their original professions.

Additionally, there are skilled workers who have either applied for asylum or who have already received a protected status. At the present time, however, it is not possible to quantify this group with reliable numbers.

Despite these additional channels, the quantity of skilled workers who are available to Germany as a result of immigration from non-EU countries is small. Recent expert calculations forecast that immigration to Germany in the context of EU internal mobility will decrease in the medium and long term, and that we will be reliant on more immigration from non-EU countries in order to mitigate the decline in the labor force. Due to its economic structure, Germany would benefit primarily from a higher level of immigration among highly skilled and skilled people. More skilled-labor immigration could be expected to boost government revenue, increase innovation, and help create new jobs.

With regard to the medium-term necessity of attracting more skilled workers from third countries, there remains a need for reform within the German system of immigration management. Germany requires an attractive, transparent and adaptable migration architecture, particularly in view of the fluctuations associated with EU internal mobility. This must offer long-term-residence prospects to qualified immigrants, and present opportunities for expeditious naturalization. The culture of welcome and recognition must be nurtured – not only for newly arrived skilled workers, but also for migrants already living in the country. The design of the migration system must be part of an overall strategy for safeguarding the skills base that also includes a more full account of the domestic potential. In this regard, it is important to create more transparency around the issue of immigration, in order to strengthen its democratic legitimacy and win the support of the general population.

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh

Dr. Matthias M. Mayer
Project Manager
Programm Integration und Bildung
Telefon +49 5241 81-81564
Fax +49 5241 81-681564
matthias.mayer@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de