

# Chancen der Zuwanderung

## Analyse

Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft  
Herr von Hennet  
Georgenstraße 22  
10117 Berlin

### **Ansprechpartner:**

Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft  
Herr von Hennet  
Georgenstraße 22  
10117 Berlin

**Kontakt Daten Ansprechpartner**

Dr. Wido Geis  
Telefon: 0221 4981-705  
Fax: 0221 4981-99705  
E-Mail: [geis@iwkoeln.de](mailto:geis@iwkoeln.de)

Institut der deutschen Wirtschaft Köln  
Postfach 10 19 42  
50459 Köln

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung.....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Entwicklung der Zuwanderung nach Deutschland .....</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Effekte der Zuwanderung am Arbeitsmarkt .....</b>	<b>12</b>
<b>4</b>	<b>Weitere wirtschaftliche Effekte der Zuwanderung .....</b>	<b>15</b>
<b>5</b>	<b>Zuwanderung und Wachstum.....</b>	<b>17</b>
<b>6</b>	<b>Zukünftige Potenziale für die Fachkräftezuwanderung .....</b>	<b>19</b>
<b>7</b>	<b>Fazit.....</b>	<b>23</b>
	<b>Literatur .....</b>	<b>23</b>
	<b>Tabellenverzeichnis.....</b>	<b>26</b>
	<b>Abbildungsverzeichnis .....</b>	<b>26</b>

## 1 Einleitung

Deutschland ist ein Einwanderungsland. Den Ergebnissen des Mikrozensus 2013 zufolge sind rund 10,5 Millionen der in Deutschland lebenden Personen im Ausland geboren und nach 1948 zugewandert. Das entspricht einem Anteil von 13,0 Prozent der Gesamtbevölkerung (Statistisches Bundesamt, 2015a). Betrachtet man auch die Kinder der Zuwanderer und Personen, die ohne deutschen Pass im Land leben, so kommt man auf eine Gesamtzahl von 16,5 Millionen Menschen mit einem Migrationshintergrund im weiteren Sinne, was mit 20,5 Prozent rund einem Fünftel der Gesamtbevölkerung entspricht. Bei den unter 20-Jährigen ist es mit 32,2 Prozent sogar rund jeder Dritte (Statistisches Bundesamt, 2015a).

Dennoch hat sich Deutschland lange schwer damit getan, sich als Einwanderungsland zu sehen und die entsprechenden Weichen in der Migrations- und Integrationspolitik zu stellen. Erst um die Jahrtausendwende kam es langsam zu einem Bewusstseinswandel. So wurde das deutsche Staatsbürgerschaftsrecht im Jahr 2000 grundlegend reformiert. In den Folgejahren wurde auch der zugewanderungsrechtliche Rahmen in den Blick genommen, der damals noch kaum Möglichkeiten für den Zuzug qualifizierter Fachkräfte bot. Im Jahr 2005 erhielt Deutschland dann insbesondere mit dem bis heute gültigen Aufenthaltsgesetz ein modernes Zuwanderungsrecht für Personen aus Drittstaaten (OECD, 2013). EU-Bürger hatten im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit auch damals schon freien Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt. Seither wurde der zugewanderungsrechtliche Rahmen kontinuierlich weiterentwickelt. So wurden neue Zugangswege für qualifizierte Arbeitnehmer aus Drittstaaten – wie die Blaue Karte EU – geschaffen, und alle Zuwanderer erhielten im Jahr 2012 ein Recht auf Prüfung und Anerkennung ihrer ausländischen Qualifikationen.

Anders als in der Vergangenheit steht Zuwanderung heute stark im Fokus der öffentlichen Diskussion, wobei zwei Diskurse von besonderer Bedeutung sind. Der eine betrifft die Sorge, dass insbesondere ein starker Zuzug niedrig qualifizierter Zuwanderer zu einer Belastung für das deutsche Sozialsystem führen könnte. Dabei werden solche Befürchtungen längst nicht nur von Gruppierungen am rechten Rand geäußert, sondern haben auch dazu geführt, dass im Jahr 2014 Nachbesserungen bei den Bestimmungen zum Sozialleistungsbezug von Bürgern anderer EU-Staaten vorgenommen wurden. Der zweite betrifft die Position Deutschlands im Wettbewerb um gut ausgebildete, international mobile Fachkräfte aus dem Ausland. In diesem Kontext werden Vorschläge von einer Umbenennung des Aufenthalts- in Einwanderungsgesetz – was eher zweitrangig sein dürfte, da die meisten Zuwanderungsinteressierten nicht den Gesetzestext selbst zu Rate ziehen – bis hin zur Einführung eines Punktesystems nach kanadischem Vorbild diskutiert.

Vor allem dieser zweite Diskurs ist vor dem Hintergrund des demografischen Wandels für die Zukunft Deutschlands von zentraler Bedeutung. Da bereits seit Anfang der Siebzigerjahre in Deutschland weniger Kinder geboren werden, als für den Erhalt der Bevölkerung notwendig wären, ist ohne starke Zuwanderung in den nächsten Jahren mit einem deutlichen Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zu rechnen. Gleichzeitig dürfte es zu einem starken Anstieg der Zahl älterer Menschen kommen. So könnten Prognosen des Statistischen Bundesamts zufolge der Anteil der über 65-Jährigen von 20,4 Prozent im Jahr 2008 auf 28,8 Prozent im Jahr 2030 ansteigen (Statistisches Bundesamt, 2009). Dies führt einerseits in den umlageorientierten Renten- und Sozialsystemen zu großen Problemen, da einer wachsenden Zahl an Beitragsempfängern immer weniger Beitragszahler gegenüberstehen. Andererseits drohen

Engpässe am Arbeitsmarkt, da nicht alle altersbedingt aus dem Arbeitsleben ausscheidenden Personen ersetzt werden können.

Wie im Folgenden gezeigt wird, kann Zuwanderung vor diesem Hintergrund in der Tat einen substanziellen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung Deutschlands leisten. Dabei geht die Analyse in sechs Schritten vor. Zunächst wird aufgezeigt, wie sich die Zuwanderung nach Deutschland in den letzten Jahren entwickelt hat und wie gut es den Zuwanderern heute gelingt, sich in den deutschen Arbeitsmarkt zu integrieren. Dann werden im zweiten Schritt die Auswirkungen der Zuwanderung am deutschen Arbeitsmarkt untersucht, wobei die Perspektive der Arbeitnehmer und Arbeitgeber eingenommen wird. Im dritten Schritt werden weitere ökonomische Auswirkungen der Zuwanderung, insbesondere ihr Effekt auf die Finanzen der öffentlichen Hand, in den Blick genommen. Dann erfolgt ein Wechsel von der Kurz- zur Langfristperspektive und es werden im vierten Schritt die Effekte der Zuwanderung auf Wachstum und Wohlstand dargestellt. Im fünften Schritt wird der Frage nachgegangen, welche Entwicklungen bei der Zuwanderung in den nächsten Jahren zu erwarten sind, und es wird diskutiert, wie es Deutschland auch in Zukunft gelingen kann, in größerem Umfang ausländische Fachkräfte zu gewinnen. Abschließend werden die zentralen Ergebnisse der Analyse in einem kurzen Fazit zusammengefasst.

## 2 Entwicklung der Zuwanderung nach Deutschland

In den letzten Jahren ist die Zuwanderung nach Deutschland stark angestiegen.<sup>1</sup> Verließen noch im Jahr 2009 mehr Menschen das Land als neu zuzogen, so lag die Nettozuwanderung bereits im Jahr 2010 bei rund 128.000 Personen. Im Jahr 2011 waren es dann mit 279.000 Personen mehr als doppelt und im Jahr 2012 mit 369.000 rund dreimal so viele wie im Jahr 2010. Im Jahr 2013 erreichte die Nettozuwanderung mit 428.000 Personen schließlich den höchsten Wert seit dem Jahr 1993 (Abbildung 2-1). Für das Jahr 2014 liegen derzeit noch keine Werte vor. Jedoch ist mit einem erneuten deutlichen Anstieg der Zahlen zu rechnen, da die Nettozuwanderung allein im ersten Halbjahr bei rund 240.000 Personen gelegen hat (Statistisches Bundesamt, 2015b). Im Jahr 2013 entfielen dabei 76,4 Prozent der Nettozuwanderung auf Personen im Alter zwischen 15 und 45 Jahren (Statistisches Bundesamt, 2015c). Damit kompensiert die Zuwanderung derzeit den demografischen Wandel. So steigt die Bevölkerung immer noch leicht an, obwohl die Sterbezahlen deutlich höher als die Geburtenzahlen sind, und auch die Zahl der Erwerbspersonen in Deutschland nimmt zu, von 43,8 Millionen im Jahr 2010 auf 44,7 Millionen im Jahr 2014 (Statistisches Bundesamt, 2015b).<sup>2</sup>

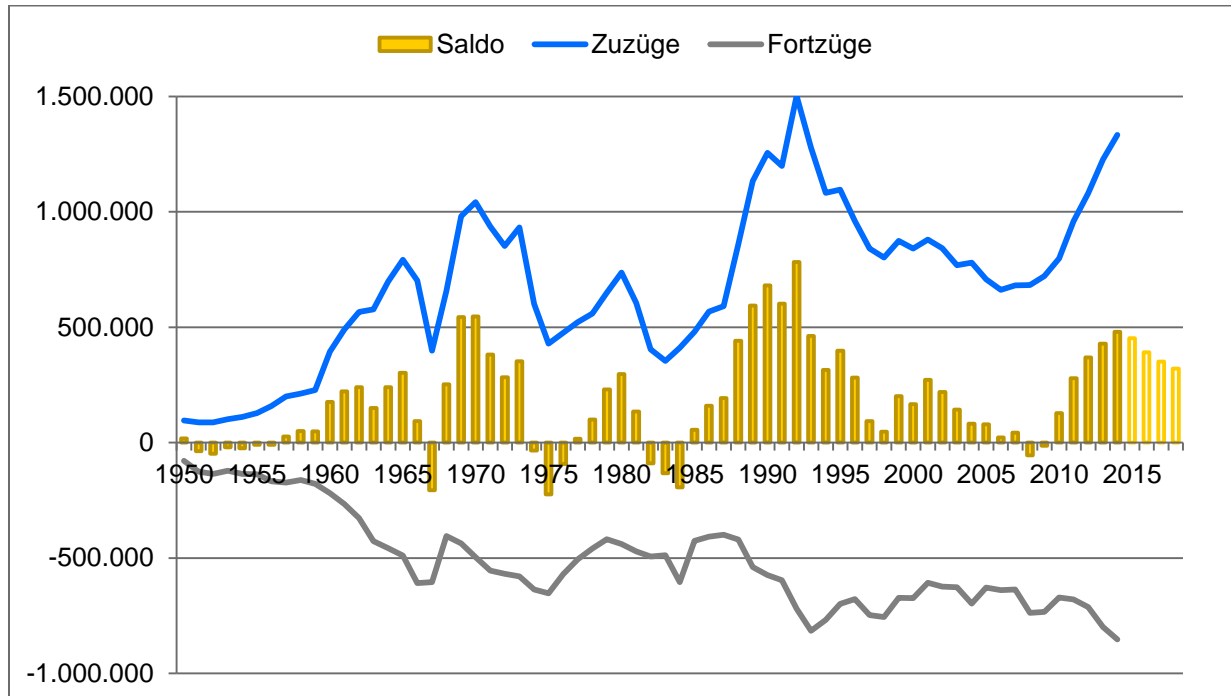
---

<sup>1</sup> Als Zuwanderer werden im Folgenden Personen verstanden, die für einen längerfristigen, nicht rein touristischen Aufenthalt aus dem Ausland nach Deutschland kommen.

<sup>2</sup> Diese Entwicklung geht allerdings nicht allein auf die Zuwanderung zurück. Auch die höhere Erwerbsneigung von Frauen mit Kindern und älteren Personen im erwerbsfähigen Alter spielt eine Rolle.

**Abbildung 2-1: Entwicklung der Wanderungsbewegungen zwischen Deutschland und dem Ausland**

Daten der Wanderungsstatistik und Prognose der Gemeinschaftsdiagnose 2103



Anmerkungen: Bis 1956 ohne Saarland, bis 1990 ohne ehemalige DDR, für 2014 geschätzte Werte (Annahme zweifache Menge des ersten Halbjahres), für die Jahre ab 2015 Prognose der Gemeinschaftsdiagnose (Basis-Variante)

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2015c,d, Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2013

Allerdings kann man nicht davon ausgehen, dass die Zuwanderung nach Deutschland in den nächsten Jahren auf einem derart hohen Niveau verharren wird. So hat etwa die Gemeinschaftsdiagnose im Herbst 2013 prognostiziert, dass die Zuwanderung nach Deutschland im Jahr 2014 mit rund 466.000 Personen<sup>3</sup> ihr Maximum erreichen und dann sukzessive bis auf 321.000 Personen im Jahr 2018 zurückgehen wird (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2013). Zwar ist die Aussagekraft solcher Prognosen stark eingeschränkt, da das Wanderungsgeschehen zu bedeutenden Teilen von politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen bestimmt wird, die sich nicht vorhersagen lassen. Dennoch sind diese Ergebnisse zumindest sehr plausibel. So lässt sich ein bedeutender Teil der Zuwanderung der letzten beiden Jahre mit dem Auslaufen der Beschränkungen bei der Freizügigkeit für Bulgaren und Rumänen erklären. Im ersten Halbjahr 2014 entfielen 26,7 Prozent der Nettozuwanderung auf diese beiden Länder (siehe Tabelle 2-1). Auch die andauernde Wirtschaftskrise in Südeuropa und der Syrien-Konflikt spiegeln sich in den Wanderungsströmen wider.

<sup>3</sup> Der tatsächliche Wert dürfte höher liegen.

**Tabelle 2-1: Häufigste Herkunfts- und -Zielländer der Wanderungsströme nach und von Deutschland**

Wanderungsstatistik, Ranking entsprechend der Werte für das erste Halbjahr 2014

		Erstes Halbjahr 2014		Gesamtjahr 2013	
		Anzahl	Anteil in Prozent	Anzahl	Anteil in Prozent
<b>Top 15 Herkunftsländer</b>					
1	Rumänien	47.625	19,8	49.551	11,6
2	Polen	34.742	14,5	71.610	16,7
3	Syrien	20.825	8,7	16.938	4,0
4	Italien	18.257	7,6	32.748	7,6
5	Bulgarien	16.516	6,9	20.729	4,8
6	Kroatien	13.438	5,6	12.447	2,9
7	Spanien	8.065	3,4	23.795	5,6
8	Ungarn	7.440	3,1	24.242	5,7
9	Griechenland	5.957	2,5	20.513	4,8
10	Afghanistan	4.419	1,8	7.007	1,6
11	Indien	3.576	1,5	6.411	1,5
12	Albanien	3.466	1,4	1.744	0,4
13	Serbien	3.154	1,3	6.930	1,6
14	Pakistan	2.679	1,1	5.013	1,2
15	Ukraine	2.656	1,1	3.936	0,9
<b>Top 5 Zielländer</b>					
1	Schweiz	-4.125		-9.034	
2	Türkei	-2.445		-7.254	
3	Österreich	-1.580		-1.712	
4	Vereinigte Staaten	-1.476		-936	
5	Vereinigtes Königreich	-558		2.039	

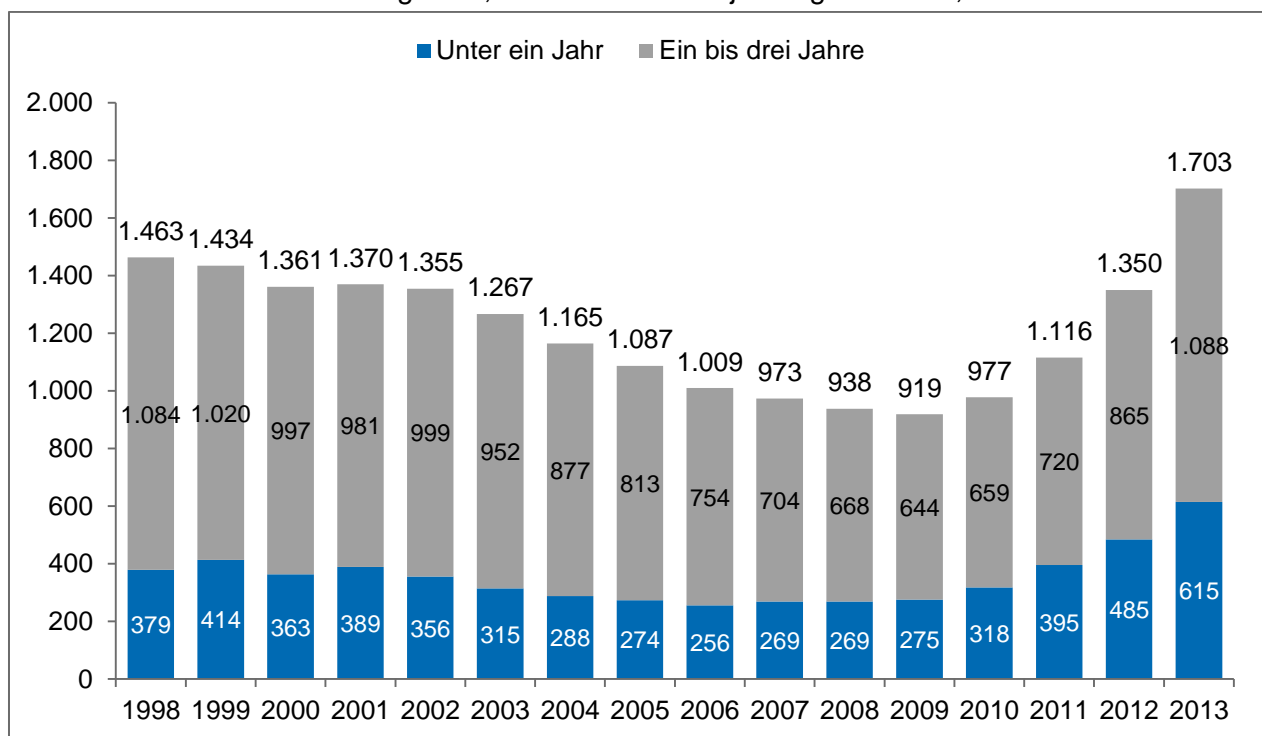
Quelle: Statistisches Bundesamt 2015c,d

Allerdings ist bemerkenswert, dass es nach wie vor einige Länder gibt, in die deutlich mehr Menschen aus Deutschland abwandern als zuwandern. Das gilt insbesondere für Österreich und die Schweiz, wohin im Jahr 2013 netto rund 11.000 Personen ausgewandert sind, und für die Türkei, wo es rund 7.000 Personen waren (Tabelle 2-1). Dabei dürfte es sich bei den in die Türkei Abwandernden vielfach um Personen mit türkischen Wurzeln handeln, wohingegen die Abwanderung in die Alpenrepubliken vor allem im Kontext der dortigen guten Arbeitsmarktlage und hohen Einkommen gesehen werden muss.

Um die Entwicklung der Zuwanderung in Gänze zu erfassen, reicht es nicht aus, die Wanderungsströme zu betrachten, da es sich bei den Zu- und Fortziehenden teilweise um die gleichen und teilweise um unterschiedliche Personen handelt. Vielmehr muss auch die Entwicklung der neu zugewanderten ausländischen Bevölkerung in den Blick genommen werden. Den Daten des Ausländerzentralregisters zufolge lebten am 31.12.2013 rund 1,7 Millionen ausländische Staatsbürger in Deutschland, die in den vorangegangenen drei Jahren zugewandert waren, 615.000 davon befanden sich unter einem Jahr in Deutschland. Das waren knapp doppelt so viele wie im Jahr 2009, als die Zahl mit 919.000 ein Minimum erreichte (Abbildung 2-2). In den letzten Jahren zeigt sich also auch bei der neu zugewanderten ausländischen Bevölkerung ein starker Anstieg. Allerdings ist er weniger dynamisch als die Entwicklung der Wanderungssalden.

**Abbildung 2-2: In den vorangegangenen drei Jahren zugewanderte Ausländer**

Daten des Ausländerzentralregisters, Stand 31.12. des jeweiligen Jahres, Werte in Tausend



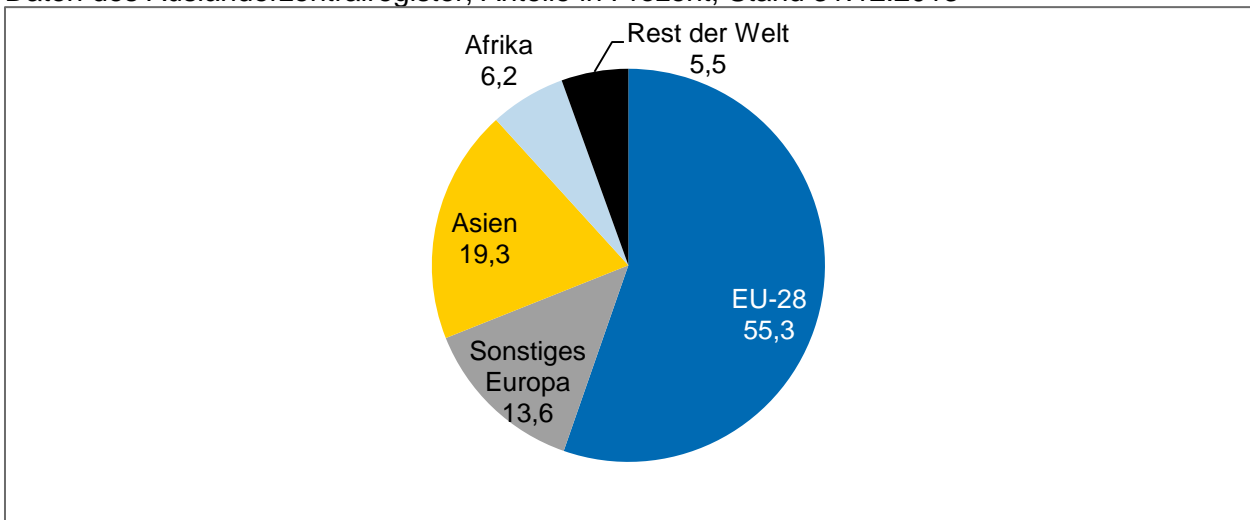
Quelle: Statistisches Bundesamt 2015e

Betrachtet man die Herkunftsregionen dieser neuen Zuwanderer, zeigt sich eine starke Dominanz der Europäer. Am 31.12.2013 hatten 55,3 Prozent der in den vorangegangenen drei Jahren zugewanderten Ausländer die Staatsbürgerschaft eines anderen EU-Landes, und 13,6 Prozent waren Staatsbürger eines europäischen Landes außerhalb der EU, wozu auch Russland und die Türkei zählen (Abbildung 2-3). Dabei entfällt rund ein Drittel der neu zugewanderten Ausländer auf nur vier Herkunftsländer. So hatten 14,1 Prozent die polnische, 10,0 Prozent die rumänische, 5,2 Prozent die bulgarische und 4,7 Prozent die ungarische Staatsbürgerschaft (Tabelle 2-2). Insgesamt befinden sich neun der zehn bedeutendsten Herkunftsländer in Europa. Einzige Ausnahme bildet China mit einem Anteil von 2,7 Prozent (Tabelle 2-1).



**Abbildung 2-3: Herkunftsregionen der in den vorangegangenen drei Jahren zugewanderten Ausländer**

Daten des Ausländerzentralregister, Anteile in Prozent, Stand 31.12.2013



Quelle: Statistisches Bundesamt, 2015e

**Tabelle 2-2: Häufigste Staatsangehörigkeiten der in den vergangenen drei Jahren zugewanderten Ausländer**

Zahlen des Ausländerzentralregisters, Stand 31.12.2013

	Land	Aufenthaltsdauer bis zu drei Jahre		Aufenthaltsdauer bis zu einem Jahr	
		Anzahl	Anteil an allen in Prozent	Anzahl	Anteil an allen in Prozent
1	Polen	240.137	14,1	84.715	13,8
2	Rumänien	169.927	10,0	63.829	10,4
3	Bulgarien	88.326	5,2	28.804	4,7
4	Ungarn	79.191	4,7	30.822	5,0
5	Italien	55.966	3,3	23.895	3,9
6	Griechenland	51.496	3,0	18.175	3,0
7	Türkei	51.102	3,0	13.061	2,1
8	Russische Föderation	50.066	2,9	20.384	3,3
9	China	46.519	2,7	15.431	2,5
10	Spanien	39.922	2,3	16.955	2,8

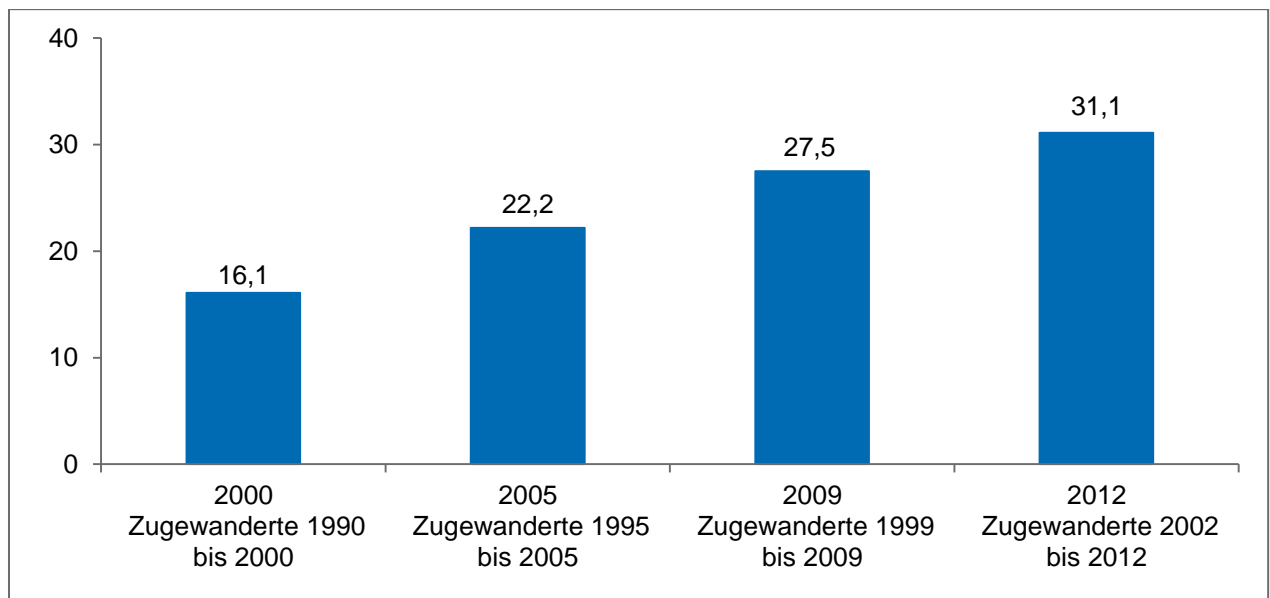
Quelle: Statistisches Bundesamt, 2015e

Viele der neuen Zuwanderer verfügen über in Deutschland gesuchte Qualifikationen. Lag der Akademikeranteil unter den in den vorangegangenen zehn Jahren zugewanderten Personen zwischen 25 und 64 Jahren im Jahr 2000 noch bei 16,1 Prozent, so hat er sich bis zum Jahr 2012 auf 31,1 Prozent nahezu verdoppelt (Abbildung 2-4). Sehr häufig handelt es sich dabei um Abschlüsse im für die deutsche Wirtschaft besonders wichtigen MINT-Bereich (Mathematik,

Informatik, Naturwissenschaft, Technik). So verfügten im Jahr 2011 insgesamt 10,2 Prozent der in den vorangegangenen zehn Jahren zugewanderten Personen zwischen 25 und 64 Jahren über Hochschulabschlüsse in MINT-Fächern. In der gleichaltrigen Gesamtbevölkerung lag der entsprechende Anteil nur bei 5,7 Prozent (Geis / Kemeny, 2014). Damit vergrößert die derzeitige Zuwanderung nicht nur die Zahl der Erwerbspersonen, sondern auch die Fachkräftebasis in Deutschland und leistet so einen substantziellen Beitrag dazu, drohende Engpässe zu vermeiden und die Innovationskraft zu sichern.

**Abbildung 2-4: Entwicklung des Akademikeranteils unter den neuen Zuwanderern**

Personen im Alter zwischen 25 und 64 Jahren, Anteile in Prozent

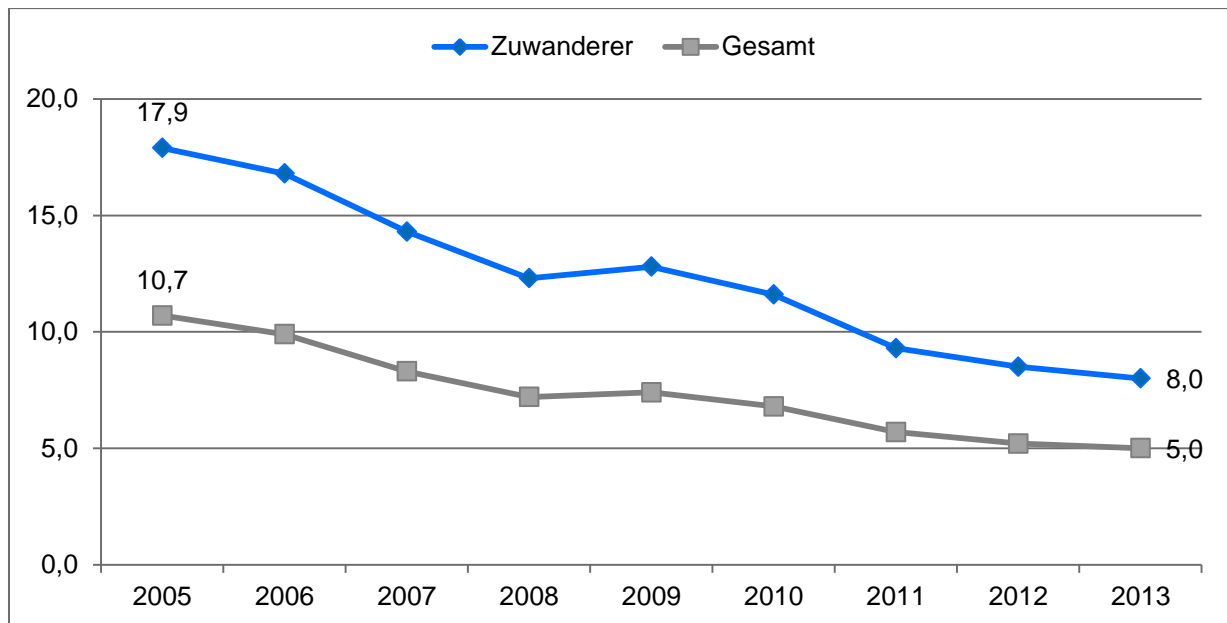


Quelle: Kemeny / Geis, 2015

In der Vergangenheit hatten Zuwanderer häufig Probleme, am deutschen Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. So war im Jahr 2005 mit 17,9 Prozent fast ein Fünftel der im Ausland geborenen Erwerbspersonen zwischen 20 und 64 Jahren erwerbslos. Dies hat sich jedoch in den letzten Jahren nicht allein aufgrund der verbesserten Qualifikationsstruktur der Zuwanderer deutlich verändert, sodass die Erwerbslosenquote von Zuwanderern sukzessive bis auf 8,0 Prozent im Jahr 2013 zurückgegangen ist (Abbildung 2-5). Damit lag sie zwar noch um rund drei Prozentpunkte höher als für die Gesamtbevölkerung, allerdings war der Abstand nur noch halb so groß wie im Jahr 2005, als er noch 7,1 Prozentpunkte betrug. Einhergehend mit dem Rückgang der Erwerbslosigkeit hat auch die Erwerbsbeteiligung der Zuwanderer deutlich zugenommen. Waren im Jahr 2005 nur 60,8 Prozent der im Ausland geborenen Personen zwischen 20 und 64 Jahren erwerbstätig, so stieg dieser Anteil bis zum Jahr 2013 auf 70,8 Prozent. Damit lag der Erwerbstätigenanteil zwar immer noch um rund acht Prozentpunkte niedriger als für die Gesamtbeschäftigung (Abbildung 2-5). Dies ist jedoch zu großen Teilen auf unterschiedliche familiäre Rollenbilder zurückzuführen. Bei den männlichen Zuwanderern zwischen 20 und 64 Jahren lag der Erwerbstätigenanteil mit 79,8 Prozent deutlich näher am Gesamtschnitt von 83,6 Prozent (Statistisches Bundesamt, 2015a). Auch gilt zu beachten, dass anders als die neu Zugezogenen die Zuwanderer insgesamt im Schnitt noch immer deutlich niedriger qualifiziert sind als die in Deutschland Geborenen.

**Abbildung 2-5: Entwicklung der Erwerbslosigkeit von Zuwanderern**

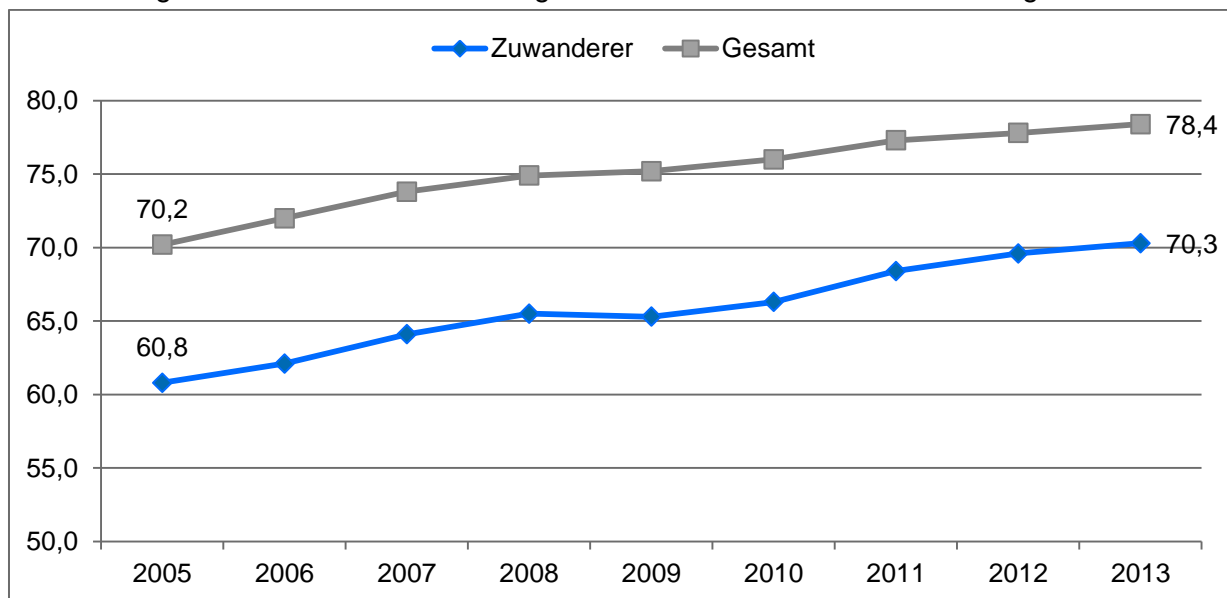
Erwerbslosenanteil an den im Ausland geborenen und allen 20- bis- 64-jährigen Erwerbspersonen in Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt, versch. Jg.

**Abbildung 2-6: Entwicklung der Erwerbsbeteiligung von Zuwanderern**

Erwerbstätigenanteil an den im Ausland geborenen und allen 20- bis- 64-Jährigen in Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt, versch. Jg.

Zu dieser substantziellen Verbesserung der Arbeitsmarktlage von Zuwanderern haben drei Entwicklungen maßgeblich beigetragen: Der Aufschwung der letzten Jahre hat die Arbeitsnachfrage in Deutschland gestärkt, die Zuwanderung vieler hoch Qualifizierter hat die Qualifikationsstruktur der Zuwandererbevolkerung verbessert, und gezielte politische Maßnahmen wie das (Berufs-) Anerkennungsgesetz erleichtern Zuwanderern den Arbeitsmarktzugang. Setzen sich

diese Entwicklungen fort, wird die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern in Zukunft kaum mehr ein Problem darstellen. Dabei ist vor dem Hintergrund des demografischen Wandels mit einer bleibend starken Arbeitsnachfrage zu rechnen, und die Qualifikationsstruktur der Zuwanderer lässt sich durch die Gestaltung des Zuwanderungsrechts beeinflussen. So könnten etwa mit einem angebotsorientierten Punktesystem, das die Vergabe eines Aufenthaltstitels nicht an das Vorliegen eines qualifikationsadäquaten Jobangebots knüpft, noch mehr hoch qualifizierte Drittstaatenangehörige für den deutschen Arbeitsmarkt gewonnen werden. Dass hoch qualifizierte Zuwanderer in Deutschland nur in Helfer- oder Anlerntätigkeiten enden, kommt zwar vor, ist jedoch eher selten. So waren im Jahr 2011 bereits 22,8 Prozent der in den vorangegangenen zehn Jahren zugewanderten Erwerbstätigen als hoch spezialisierte Fach- und Führungskräfte tätig, im Vergleich zu nur 22,4 Prozent aller Erwerbstätigen (Geis / Kemeny, 2014).

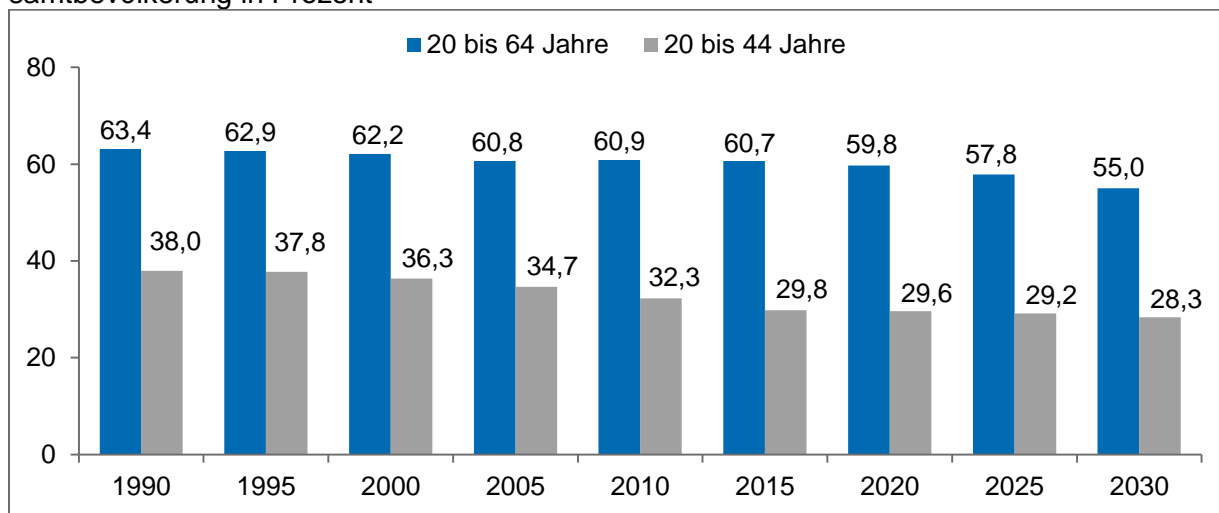
### **3 Effekte der Zuwanderung am Arbeitsmarkt**

Gelingt es auch in Zukunft, eine große Zahl ausländischer Fachkräfte für den deutschen Arbeitsmarkt zu gewinnen, stärkt dies die Leistungsfähigkeit der hiesigen Unternehmen. Diese können ihr Marktpotenzial nämlich nur voll ausschöpfen, wenn ihnen genügend qualifizierte Mitarbeiter für Entwicklung, Herstellung und Vertrieb ihrer Waren und Dienstleistungen zur Verfügung stehen. Allerdings tun sich bereits heute viele Unternehmen in Deutschland schwer, für die Besetzung ihrer offenen Stellen geeignete Kandidaten zu finden. Eine vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales in Auftrag gegebene Studie aus dem Jahr 2013 kommt zum Ergebnis, dass 70 Prozent der Unternehmen nicht genügend passende Bewerber für die Besetzung von Stellen für qualifizierte Tätigkeiten zur Verfügung stehen (BMAS, 2013). Zudem gehen die meisten Unternehmen davon aus, dass die Bewerberlage auch mittelfristig angespannt bleiben wird. So erwarten 64 Prozent, dass auch in fünf Jahren die Bewerberzahl für qualifizierte Tätigkeiten nicht ausreichen wird (BMAS, 2013).

Diese Engpässe dürften sich aufgrund des demografischen Wandels in Zukunft noch verstärken. Waren im Jahr 1990 noch 63,4 Prozent der Bevölkerung in Deutschland im erwerbsfähigen Alter zwischen 20 und 64 Jahren, so sank dieser Anteil bis zum Jahr 2005 bereits auf 60,8 Prozent. Seither hat sich der Anteil nur mehr wenig verändert und wird voraussichtlich auch noch bis zum Jahr 2020 in der Größenordnung von 60 Prozent bleiben. In den darauffolgenden Jahren ist allerdings mit einem starken Rückgang der Bevölkerung in dieser Altersgruppe zu rechnen, sodass Prognosen des Statistischen Bundesamts zufolge im Jahr 2030 nur noch 55 Prozent der deutschen Bevölkerung zwischen 20 und 65 Jahre alt sein könnten (Abbildung 3-1). Betrachtet man nur die jüngeren Personen im Alter zwischen 20 und 44 Jahren, verringert sich der Anteil noch stärker.

**Abbildung 3-1: Entwicklung der Bevölkerung im erwerbstätigen Alter**

Anteile der Personen zwischen 20 und 64 Jahren und zwischen 20 und 44 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent



Prognosevariante: Mittlere Bevölkerung, Obergrenze (Variante 1-W1)

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2014

Auch wenn der demografische Wandel also voraussichtlich erst vom Jahr 2020 an zu einem deutlichen Rückgang des Arbeitsangebots in Deutschland führen wird, müssen bereits heute die notwendigen Weichen gestellt werden, um die dann drohenden Engpässe abzufedern. Denn arbeitsmarktpolitische Maßnahmen benötigen in der Regel Zeit, um zu wirken, und erreichen nicht immer die angestrebten Ziele. Dies gilt auch für Anpassungen beim zugewanderungsrechtlichen Rahmen, wie die Erfahrungen mit der deutschen Green Card für IT-Fachkräfte zeigen, die zwischen 2000 und 2005 existiert hat (OECD, 2013). Dabei muss auch in Betracht gezogen werden, dass ein qualifikationsadäquater Einsatz von Fachkräften aus dem Ausland in der Regel nicht unmittelbar nach ihrer Entscheidung für eine Zuwanderung nach Deutschland möglich ist. Vielmehr benötigen die meisten von ihnen zunächst Zeit, um die für die Ausübung ihres Berufs notwendigen Kenntnisse der deutschen Sprache zu erwerben und die Anerkennung ihrer ausländischen Qualifikationen zu erwirken.

Auch wenn Unternehmen nicht direkt von Fachkräftengpässen betroffen oder bedroht sind, können sie von einer verstärkten Zuwanderung ausländischer Fachkräfte profitieren. Steigt das Arbeitsangebot in einzelnen Arbeitsmarktsegmenten, nimmt auch die Wahrscheinlichkeit zu, dass Arbeitgeber Kandidaten finden, die mit ihrem Kompetenz- und Qualifikationsmix optimal den Anforderungen der ausgeschriebenen Stellen entsprechen. Gleichzeitig geht die Gefahr, dass verdiente Mitarbeiter abgeworben werden, zurück.

Arbeitnehmer in Deutschland können auf den ersten Blick nicht in gleichem Maße von der Zuwanderung profitieren wie die Unternehmen. Verändert sich die Arbeitsnachfrage durch Zuwanderung nicht und sind Zuwanderer und einheimische Arbeitnehmer perfekte Substitute, die um die gleichen Jobs konkurrieren, sagt die Wirtschaftstheorie einen Rückgang der Löhne und/oder einen Anstieg der Arbeitslosigkeit im jeweiligen Teilarbeitsmarkt voraus (Gathmann et al., 2014). Dies gilt allerdings nur, wenn das Arbeitsangebot die Arbeitsnachfrage zumindest deckt. Für Engpassituationen erlaubt die Wirtschaftstheorie keine Vorhersagen, da sich diese bisher

kaum in Arbeitsmarktmodellen fassen lassen. Auch müssen, wie Gathmann et al. (2014) zu bedenken geben, die Annahmen einer unveränderten Arbeitsnachfrage und der perfekten Substituierbarkeit kritisch hinterfragt werden.

Ob und wie sich ein Anstieg des Arbeitsangebots durch Zuwanderung auf die Arbeitsnachfrage in einzelnen Teilarbeitsmärkten auswirkt, ist unterschiedlich. In einigen wenigen Arbeitsmärkten ist die Arbeitsnachfrage kaum abhängig von äußeren Faktoren und nahezu konstant, sodass Zuwanderung in jedem Fall zu einer Verdrängung einheimischer Arbeitskräfte führt. Dies ist etwa bei Profifußballmannschaften der Fall. In anderen Bereichen erhöht Zuwanderung direkt die Nachfrage nach den erzeugten Waren oder Dienstleistungen und stärkt so auch die Arbeitsnachfrage. Ein Beispiel hierfür sind Friseurdienstleistungen. In wieder anderen beeinflusst Zuwanderung die Art der erzeugten Waren oder Dienstleistungen, stärkt so die Position der Unternehmen auf den Absatzmärkten und erhöht damit im zweiten Schritt auch ihre Arbeitsnachfrage. Dies ist etwa der Fall, wenn zugewanderte Ingenieure neue Produkte entwickeln, die den Absatz der Unternehmen stärken. Wie sich Zuwanderung konkret auf die Beschäftigungschancen und Löhne Einheimischer auswirkt, lässt sich also nur teilarbeitsmarktspezifisch für einzelne Berufsgruppen und Wirtschaftsbereiche nachzeichnen. Dennoch lässt sich sagen, dass die Beschäftigung gut qualifizierter Zuwanderer<sup>4</sup> in vielen Fällen dazu führen dürfte, dass neue Jobs entstehen und damit die Arbeitsnachfrage steigt, was wiederum bedeutet, dass sich die Beschäftigungsperspektiven für die Einheimischen verbessern oder zumindest nicht verschlechtern. Das heißt auch, dass qualifizierte Zuwanderung Fachkräfteengpässe weniger stark vermindert, als a priori zu erwarten wäre. Damit ist allerdings kein Nachteil für die Unternehmen verbunden, da sie gleichwohl ihre Wettbewerbslage verbessern können.

Auch die Annahme, dass zugewanderte und einheimische Arbeitnehmer um dieselben Jobs konkurrieren, ist so per se nicht haltbar. So kommen Felbermayr et al. (2010) in einer empirischen Untersuchung zu dem Ergebnis, dass In- und Ausländer mit demselben Bildungsniveau und derselben Arbeitserfahrung keine perfekten Substitute sind. Allerdings ist davon auszugehen, dass die Substituierbarkeit zwischen Zuwanderern und Einheimischen umso höher ist, je enger die betrachteten Teilarbeitsmärkte abgegrenzt werden. So verrichten etwa zugewanderte und einheimische Mediziner grundsätzlich dieselben Tätigkeiten. Jedoch gibt es Teilarbeitsmärkte, auf denen Zuwanderer besonders häufig aktiv sind, wie beispielsweise den Bereich der Erntehelfer bei den niedrig Qualifizierten und den der Wissenschaftler bei den hoch Qualifizierten.

Ob sich Zuwanderung dennoch negativ auf die Löhne oder die Beschäftigung von einheimischen Arbeitnehmern auswirkt, lässt sich nicht pauschal beantworten. Für die Vergangenheit finden empirische Untersuchungen allerdings keinen derartigen Effekt. So kommen D'Amuri et al. (2010) auf Basis von Einwanderungsdaten der 1980er und 1990er Jahre zu dem Schluss, dass sich durch die Zuwanderung nach Deutschland keine substanziellen negativen Lohn- oder Beschäftigungseffekte ergeben haben. Wenn überhaupt, sind die Löhne früherer Einwanderer von der Zuwanderung betroffen. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen auch Felbermayr et al. (2010). In jedem Fall zeigen die Studien, dass es nicht zu einer Verdrängung von einheimischen Arbeitskräften kommt, sondern sich Zuwanderung zumindest langfristig sogar positiv auf

---

<sup>4</sup> Dabei ist allerdings anzumerken, dass nicht alle zugewanderten Fachkräfte auch eine qualifikationsadäquate Beschäftigung finden.

die Beschäftigungschancen Einheimischer auswirkt, wie etwa auch eine Untersuchung von Bauer et al. (2013) belegt.

Dabei ist anzumerken, dass der Effekt einer Zuwanderung von Fachkräften mit Engpassqualifikationen in der Regel besonders positiv ist. Da die Verfügbarkeit solcher Arbeitskräfte häufig der begrenzende Faktor für eine Ausweitung von Unternehmensaktivitäten ist, kann sich eine Stärkung des Angebots auch in anderen Teilarbeitsmärkten positiv auf die Arbeitsnachfrage auswirken. Kann etwa ein Industrieunternehmen zusätzliche Ingenieure einstellen, die neue Produkte entwickeln, benötigt es im zweiten Schritt auch zusätzliche Mitarbeiter für die Fertigung und den Vertrieb. Eine Zuwanderung hoch qualifizierter Fachkräfte kann also insbesondere auch die Nachfrage nach Arbeitnehmern mit mittlerem und niedrigem Qualifikationsniveau stärken.

#### **4 Weitere wirtschaftliche Effekte der Zuwanderung**

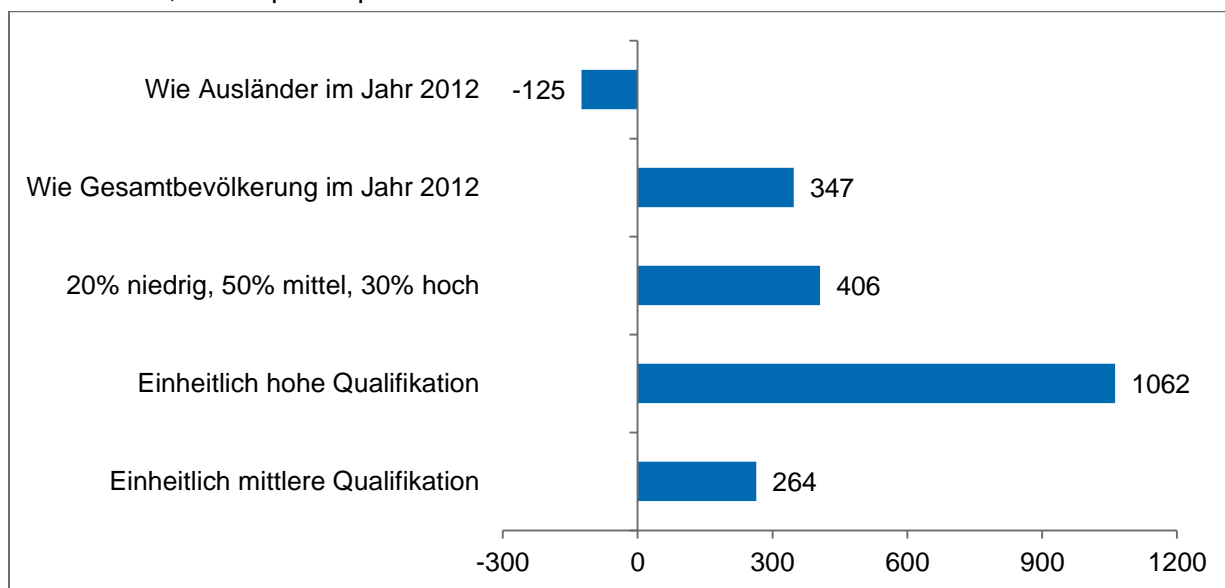
Zuwanderung stärkt nicht nur die Fachkräftebasis und damit die Wirtschaftskraft der Unternehmen in Deutschland, sie wirkt sich auch in weiteren Bereichen positiv aus. Insbesondere leistet sie einen Beitrag zur Konsolidierung der Staatsfinanzen. So kommt Bonin (2014) zu dem Ergebnis, dass die in Deutschland lebenden Ausländer im Jahr 2012 im Schnitt rund 3.300 Euro mehr an Steuern und Abgaben gezahlt haben, als sie an staatlichen Transfers bezogen. Zwar ist der entsprechende Wert für die inländische Bevölkerung mit rund 4.000 Euro deutlich höher, dies schmälert jedoch nicht den Beitrag der Ausländer. Auch wenn die Inländer pro Kopf einen größeren Beitrag zur Deckung der staatlichen Fixkosten für Militär, Schuldendienst usw. leisten, führt der Beitrag der Ausländer dazu, dass sie einen deutlich geringeren Gesamtbetrag aufbringen müssen.

Allerdings ist anzumerken, dass mittel- bis langfristig nicht nur die Transferleistungen, sondern auch weitere Teile der staatlichen Aufwendungen von der Bevölkerungsgröße abhängen. Dies ist etwa mit Blick auf den Bildungsetat und die Infrastrukturausgaben der Fall. Um diesem Fakt Rechnung zu tragen, nimmt Bonin (2014) in einer Betrachtung über eine längere Frist feste staatliche Fixkosten pro Kopf an, die er mit einer konstanten Trendwachstumsrate fortschreibt. Mit diesem Vorgehen werden die zukünftigen staatlichen Ausgaben tendenziell deutlich überschätzt, da die Kosten nicht eins zu eins mit der Bevölkerung wachsen dürften, wie er selbst einräumt (Bonin, 2013, S.35). Dies ist insbesondere mit Blick auf den Schuldendienst und die Verteidigungsausgaben der Fall.

Wie stark die deutsche Bevölkerung in dieser langfristigen Perspektive durch Zuwanderung fiskalisch entlastet wird, hängt stark von der Qualifikationsstruktur der Zuwanderer ab. Geht man bei einer Nettozuwanderung von 200.000 Personen davon aus, dass die Einwanderer dieselbe Qualifikationsstruktur aufweisen wie die heutige ausländische Bevölkerung in Deutschland, kommt es den Berechnungen Bonins (2014) zufolge sogar zu einer Mehrbelastung für die Bevölkerung in Höhe von 125 Euro pro Person und Jahr. Dabei muss allerdings angemerkt werden, dass dieses Szenario nicht sehr realistisch ist. So weisen die (neuen) Zuwanderer bereits heute eine wesentlich günstigere Qualifikationsstruktur auf. Dies ist nicht nur darauf zurückzuführen, dass immer mehr höher qualifizierte Personen nach Deutschland kommen (siehe

Kapitel 2), sondern auch, dass niedrig Qualifizierte eher Probleme haben, die deutsche Staatsbürgerschaft zu erhalten.<sup>5</sup> Geht man davon aus, dass die Zuwanderer zu 30 Prozent ein hohes, zu 50 Prozent ein mittleres und zu 20 Prozent ein niedriges Qualifikationsniveau mitbringen bzw. in Deutschland erreichen, was bei einer stärkeren Akzentuierung der Erwerbsmigration vor dem Hintergrund der aktuellen Zahlen durchaus realistisch erscheint, resultiert eine fiskalische Entlastung in Höhe von 406 Euro pro Person und Jahr (Abbildung 4-1). Unter realistischen Annahmen kann Zuwanderung also einen substantziellen Beitrag zur Entlastung der öffentlichen Hand leisten.

**Abbildung 4-1: Langfristige fiskalische Entlastung der Bevölkerung durch Zuwanderung**  
 Effekte bei einer Nettozuwanderung von 200.000 Personen im Jahr mit der jeweiligen Qualifikationsstruktur, Werte pro Kopf und Jahr in Euro



Quelle: Bonin, 2014

Diese positiven Effekte ließen sich noch deutlich steigern, wenn es in Zukunft gelänge, Zuwanderer verstärkt für eine Ansiedlung in vom demografischen Wandel besonders betroffenen Regionen zu gewinnen. Hier führt der Bevölkerungsrückgang nämlich nicht nur zu einer Überalterung der Gesellschaft, sondern auch zu deutlichen Mehrbelastungen für die Kommunen, da Infrastruktureinrichtungen wie die Strom- und Wasserversorgung nicht mehr optimal genutzt werden können. Dabei ist nicht nur der Rückbau der Anlagen mit Kosten verbunden. Um die Versorgung sicherzustellen, müssen auch häufig bestehende Einrichtungen weitergenutzt werden, obwohl sie kaum mehr wirtschaftlich betrieben werden können (Berlin Institut, 2013).

Zudem macht Zuwanderung das gesellschaftliche Leben in Deutschland vielfältiger. So entstehen nicht nur neue gastronomische Angebote, auch das kulturelle Leben in Deutschland wird bunter, was für die meisten Deutschen eine Bereicherung bedeutet. In einer Befragung aus dem Jahr 2010 gaben 61 Prozent an, dass Menschen aus anderen ethnischen Gruppen das kulturelle Leben des Landes bereichern (Eurobarometer, 2010). Dabei profitieren von der kultu-

<sup>5</sup> Die Erteilung der Staatsbürgerschaft ist daran gebunden, dass ausreichende Deutschkenntnisse vorliegen und keine Leistungen nach SGB II oder SGB XII (Hartz IV bzw. Sozialhilfe) bezogen werden.



rellen Vielfalt auch die deutschen Unternehmen. Wollen diese sich neue Märkte erschließen, ist es wichtig, dass sie über Personal verfügen, das mit den Sitten und Geschäftspraktiken der jeweiligen Länder vertraut ist. Auch können Sprachkenntnisse und bestehende Netzwerke zugewanderter Beschäftigter für die internationalen Aktivitäten der Unternehmen sehr hilfreich sein.

## 5 Zuwanderung und Wachstum

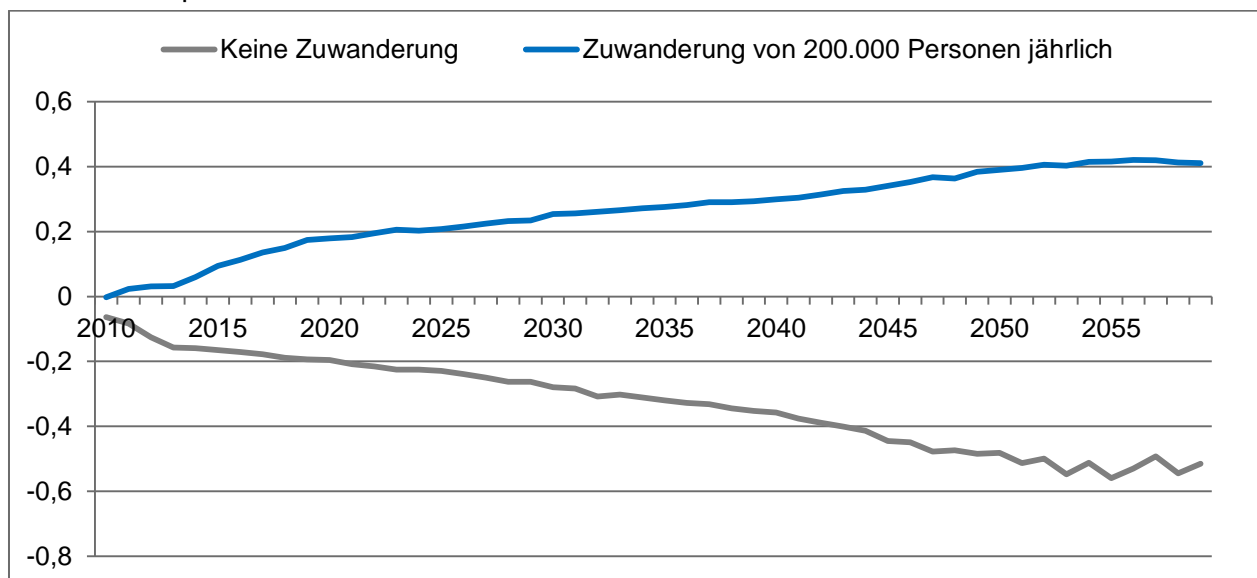
In einer längerfristigen Perspektive trägt die Gewinnung von Fachkräften aus dem Ausland dazu bei, die Entwicklungsmöglichkeiten für die deutsche Wirtschaft zu stärken und so Wachstum und Wohlstand in Deutschland zu sichern. Dabei sind die Zusammenhänge zwischen Zuwanderung und Wertschöpfungspotenzialen vielschichtig. Zentrale Wirkungsweisen der Zuwanderung sind:

- **Stärkung der Fachkräftebasis:** Gelingt es, durch Zuwanderung Fachkräfteengpässe zu vermeiden oder zu verringern, wird, wie schon in Kapitel 3 gezeigt, bereits kurzfristig die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Unternehmen gestärkt. In der längeren Frist wirkt sich die Fachkräfteverfügbarkeit noch stärker aus, da sie eine wichtige Grundlage für Investitionsentscheidungen bildet. So lohnt sich die Schaffung zusätzlicher Produktionskapazitäten in Deutschland für Unternehmen nur, wenn sie davon ausgehen können, dass sie auch das entsprechende Personal rekrutieren können. Andauernde Fachkräfteengpässe können hingegen zu Desinvestitionen führen.
- **Verjüngung der Bevölkerung:** Die meisten Personen, die nach Deutschland kommen, befinden sich im frühen Erwachsenenalter. Im Jahr 2013 entfielen etwa 60,2 Prozent der Nettozuwanderung auf Personen zwischen 20 und 39 Jahren (Statistisches Bundesamt, 2015c). Damit führt Zuwanderung zu einer deutlichen Verjüngung der Bevölkerung. Dies verbessert die Arbeitskräfteverfügbarkeit und die Lage der öffentlichen Haushalte, da so der Anteil der Erwerbsbevölkerung an der Gesamtbevölkerung weniger stark zurückgeht. So werden auch niedrigere Steuern oder höhere Investitionsausgaben, etwa im Bereich der Infrastruktur, möglich, was beides die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands verbessert. Obwohl die heutigen Zuwanderer älter werden, ist auch in der langen Frist ein positiver Effekt zu erwarten. Da ein großer Teil der Migrantinnen im gebärfähigen Alter ist, sollte Zuwanderung die Geburtenzahlen und damit die Größe der nachwachsenden Generation erhöhen.
- **Stärkung der Innovationskraft:** Qualifizierte Zuwanderer bringen häufig neues Wissen und Know-how mit und begünstigen so die Entwicklung von kreativen Ideen und innovativen Technologien. Dies ist insbesondere der Fall, wenn sie über MINT-Qualifikationen verfügen, die für die Innovationskraft vieler Unternehmen eine tragende Rolle spielen. So zeigen Venturini et al. (2012), dass hoch qualifizierte Migranten in Deutschland in der Tat einen positiven Beitrag zur Innovationsfähigkeit – gemessen an der Anzahl an Patenten und an der Entwicklung der totalen Faktorproduktivität – leisten. Gleichzeitig kann kulturelle Vielfalt in der Belegschaft auch direkt das Innovationspotenzial der Unternehmen befördern, wie Niebuhr (2009) in einer empirischen Untersuchung zeigt. Mit Blick auf die Steigerung der Innovationsfähigkeit ist es daher vielen deutschen Unternehmen wichtig, sich für kulturelle Vielfalt zu engagieren (Hammermann, Schmidt 2014).

Wie sich Zuwanderung langfristig konkret auf Wirtschaftsleistung und Wohlstand auswirken wird, lässt sich nicht verlässlich abschätzen. Der Effekt hängt zu stark von kaum prognostizierbaren Entwicklungen der wirtschaftlichen und konjunkturellen Rahmenbedingungen ab. Möglich ist jedoch eine Abschätzung dessen, wie sich Zuwanderung auf das Produktionspotenzial, also die unter „normalen“ Umständen erreichbare Wirtschaftsleistung, auswirkt. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage (SVR, 2011) kommt mithilfe von Projektionsrechnungen zum Ergebnis, dass die Potenzialwachstumsrate bei einer jährlichen Nettozuwanderung von 200.000 Personen gegenüber einem Basisszenario mit 100.000 Nettozuwanderern langfristig um bis zu 0,4 Prozentpunkte höher liegen würde. Bis 2025 läge der Effekt bei 0,2 Prozentpunkten (Abbildung 5-1). Ohne Nettozuwanderung läge die Potenzialwachstumsrate hingegen um 0,5 und bis 2025 um 0,2 Prozentpunkte niedriger (Abbildung 5-1). Zu Ergebnissen in derselben Größenordnung kommen auch Koppel / Plünnecke (2008).

**Abbildung 5-1: Auswirkung der Zuwanderung auf das Produktionspotenzial**

Referenzszenario Zuwanderung von 100.000 Personen jährlich, Differenz zum Referenzszenario in Prozentpunkten



Modellannahmen; endogener Zinssatz, Geburtenziffer konstant 1,4 Kinder je Frau

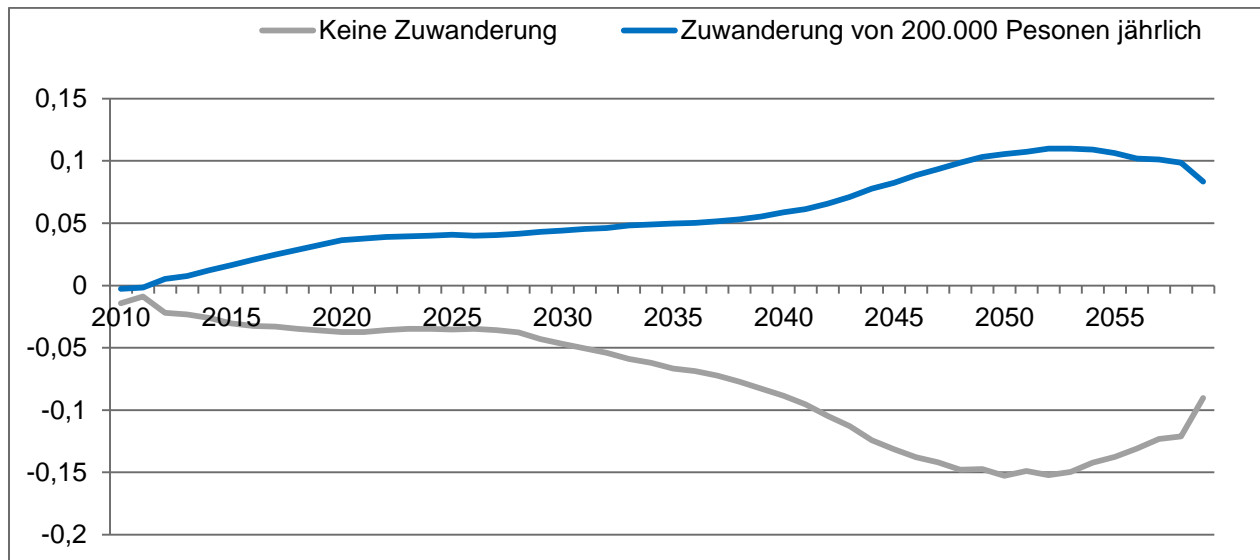
Quelle: SVR, 2011

Dabei gilt allerdings zu beachten, dass Zuwanderung auch die Bevölkerung in Deutschland erhöht. Betrachtet man die Wirtschaftsleistung pro Kopf, ist der positive Effekt geringer. Den Projektionen des Sachverständigenrats (2011) zufolge ist die Wachstumsrate des Produktionspotenzials pro Kopf bei einer jährlichen Nettozuwanderung von 200.000 langfristig um 0,08 Prozentpunkte höher als bei einer Zuwanderung von 100.000 Personen. Bis 2025 liegt der Zuwachs bei 0,04 Prozentpunkten (Abbildung 5-2). Allerdings hängt der Effekt sehr stark davon ab, welche Qualifikation die Personen aus dem Ausland mitbringen oder in Deutschland erwerben und wie gut es ihnen gelingt, sich in den deutschen Arbeitsmarkt zu integrieren. Wie Boubtane / Dumont (2013) zeigen, ist das Produktionspotenzial pro Kopf bei einer stark von hoch qualifizierten Fachkräften geprägten Zuwanderung deutlich höher als bei einer Zuwanderung niedrig Qualifizierter. Daher ist es für die Wohlstandsentwicklung in Deutschland auch von zentraler Bedeutung, dass es in Zukunft noch besser gelingt, gut qualifizierte Fachkräfte für den deutschen Arbeitsmarkt zu gewinnen. Dabei kann es sich durchaus auch um Personen han-

deln, die einen Teil ihrer Ausbildung erst in Deutschland erhalten. Dies führt zwar zu Kosten im Bildungssystem, die die positiven Effekte für die Inländer verringern können. Allerdings fällt aufgrund der in der Regel besseren Passung der Bildungsabschlüsse auch die Integration in den Arbeitsmarkt leichter.

**Abbildung 5-2: Auswirkung der Zuwanderung auf das Produktionspotenzial pro Kopf**

Referenzszenario Zuwanderung von 100.000 Personen jährlich, Differenz zum Referenzszenario in Prozentpunkten



Modellannahmen; endogener Zinssatz, Geburtenziffer konstant 1,4 Kinder je Frau

Quelle: SVR, 2011

**6 Zukünftige Potenziale für die Fachkräftezuwanderung**

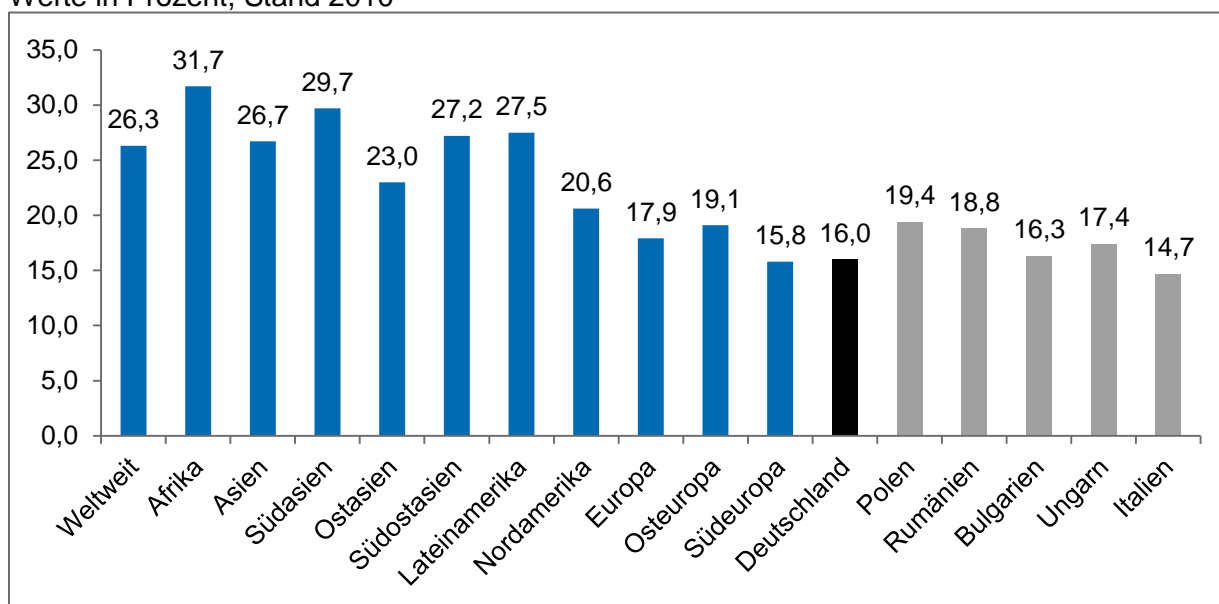
Wie bereits im zweiten Kapitel erläutert, ist davon auszugehen, dass die Zuwanderung nach Deutschland in den nächsten Jahren wieder zurückgehen wird. Allerdings handelt es sich dabei nicht um eine unabänderliche Entwicklung, sondern um einen Prozess, der bis zu einem gewissen Grad gestaltbar ist. Gelingt es Deutschland, seine Attraktivität für Personen aus dem Ausland weiter zu steigern, werden sich in Zukunft mehr Personen für eine Zuwanderung und weniger hier lebende Zuwanderer für eine Rückwanderung entscheiden. Hierfür ist eine gelebte Willkommenskultur notwendig. Insbesondere sollten die mit Zuwanderung befassten Behörden serviceorientiert auf ihre Kunden zugehen und diesen bei Bedarf eine intensive Beratung anbieten. Unternehmen sollten im Arbeitsalltag auf ihre kulturellen Besonderheiten eingehen, und die Gesellschaft sollte offen für Zuwanderer sein (Alichniewicz et al., 2014).

Zudem sollte Deutschland darauf hinwirken, in Zukunft verstärkt Personen aus demografiestarken Ländern zu gewinnen, die selbst (noch) nicht vom demografischen Wandel betroffen sind und eine solide Fachkräftebasis aufweisen. In diesem Kontext ist der Anteil der 10- bis 25-Jährigen an der Gesamtbevölkerung ein geeignetes Maß für die Demografiestärke, da er einen guten Eindruck darüber liefert, wie viele Nachwuchskräfte in den Ländern in den nächsten Jahren zur Verfügung stehen werden. Weltweit lag dieser Anteil im Jahr 2010 bei 26,3 Prozent, in Deutschland hingegen nur bei 16,0 Prozent (Abbildung 6-1). Auch in Polen, Rumänien, Bulgari-

en und Ungarn, den vier bedeutendsten Herkunftsländern der Zuwanderer nach Deutschland, waren die Anteile mit zwischen 16,3 und 19,4 Prozent eher geringer. Hingegen lag der Anteil in Afrika bei 31,7, in Südasien bei 29,7 und in Südostasien bei 27,2 Prozent. Dabei gilt allerdings zu beachten, dass dieser Indikator allein keine Rückschlüsse auf die Entwicklung der Fachkräftebasis in den jeweiligen Ländern zulässt. So bestehen in vielen afrikanischen Ländern so gravierende Engpässe im Bildungssystem, dass ein bedeutender Teil der jungen Menschen noch nicht einmal eine ausreichende Grundbildung erhält. Hingegen sind die Bildungssysteme in Süd- und Südostasien in der Regel deutlich besser ausgebaut.

**Abbildung 6-1: Anteil der 10- bis 24-Jährigen an der Gesamtbevölkerung**

Werte in Prozent, Stand 2010



Quelle: UN, 2013; eigene Berechnungen

Um verstärkt Fachkräfte aus Süd- und Südostasien und weiteren demografiestarken Weltregionen für den deutschen Arbeitsmarkt zu gewinnen, sind zwei Dinge notwendig. Zum einen muss eine Weiterentwicklung des deutschen Zuwanderungsrechts erfolgen, und zum anderen müssen die gesuchten Personen gezielt angesprochen werden. Ziel der Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens muss es sein, dass für alle gesuchten Fachkräfte geeignete Zugangswege zum deutschen Arbeitsmarkt zur Verfügung gestellt werden. Während dies mit Blick auf EU-Bürger grundsätzlich der Fall ist, wurde die Arbeitskräftezuwanderung aus Drittstaaten lange sehr restriktiv gehandhabt. Dies hat sich allerdings insbesondere mit der Einführung der Blauen Karte EU für ausländische Akademiker im Jahr 2012 und der Positivliste für beruflich Qualifizierte im Jahr 2013 deutlich geändert.

Dennoch sind die Rahmenbedingungen für die Gewinnung von Fachkräften aus demografiestarken Drittstaaten in Deutschland noch nicht optimal. Hier wäre ein Gesamtkonzept zur Fachkräftesicherung durch Zuwanderung wünschenswert, das nicht nur, aber auch aufenthaltsrechtliche Fragen in den Blick nimmt. Dieses Konzept müsste, wie im Folgenden erläutert, auf den drei Säulen der bedarfsgesteuerten Arbeitskräftezuwanderung, der potenzialorientierten Fachkräftezuwanderung und der Zuwanderung über das Bildungssystem ruhen:

**Bedarfsgesteuerte Arbeitskräftezuwanderung**

Bedingt durch den demografischen Wandel dürfte es in Deutschland in den nächsten Jahren verstärkt zu Fachkräfteengpässen kommen. Dabei können bereits heute nicht alle offenen Stellen mit einheimischen Bewerbern (oder Bewerbern aus den anderen EU-Ländern) besetzt werden. Hier kommt die bedarfsgesteuerte Arbeitskräftezuwanderung zum Tragen, die die Zuwanderung bei Vorliegen eines konkreten Stellenangebots in einem Engpassbereich regelt. Nach den Reformen der letzten Jahre ist Deutschland, was die aufenthaltsrechtlichen Zugangswege betrifft, hier insgesamt sehr gut aufgestellt. Allerdings sollte über Maßnahmen nachgedacht werden, die die Kontaktaufnahme zwischen deutschem Arbeitgeber und ausländischem Bewerber erleichtern. Hier wäre etwa an spezielle Stellenplattformen oder Jobmessen im Ausland zu denken. Gerade für Drittstaatenangehörige, die nur mit einem bestehenden Stellenangebot einreisen können, kann es ansonsten sehr schwierig sein, eine passende Beschäftigung in Deutschland zu finden. Allerdings darf nicht der Eindruck entstehen, dass Fachkräfte abgeworben werden sollen, bei denen in den jeweiligen Ländern selbst Engpässe bestehen.<sup>6</sup> Des Weiteren helfen auch Qualifikationsangebote im Ausland, vor allem zum Erlernen der deutschen Sprache, wie sie von den Auslandsschulen und den Goethe-Instituten erbracht werden.

### **Potenzialorientierte Fachkräftezuwanderung**

Um die Fachkräftebasis in Deutschland langfristig zu stabilisieren, dürfte eine rein bedarfsgesteuerte Arbeitskräftezuwanderung nicht ausreichen. Vielmehr muss sich Deutschland auch für Personen mit guten Perspektiven am hiesigen Arbeitsmarkt öffnen, die noch kein konkretes Jobangebot (in einem Engpassbereich) haben. Dies ist umso wichtiger, als unzureichende Sprachkenntnisse einen qualifikationsadäquaten Einsatz ausländischer Fachkräfte häufig stark erschweren. Bisher sieht das deutsche Aufenthaltsrecht keine potenzialorientierte Fachkräftezuwanderung aus Drittstaaten vor. Zwar wurde mit der Einführung eines Aufenthaltstitels zur Arbeitsplatzsuche im Jahr 2012 ein erster Schritt in diese Richtung getan. Allerdings ist dieser auf sechs Monate begrenzt und berechtigt nicht zur Erwerbstätigkeit, sodass die betreffenden Personen während der Arbeitssuche in der Regel von ihren Ersparnissen leben müssen.

Um eine potenzialorientierte Fachkräftezuwanderung im deutschen Aufenthaltsrecht zu verankern, wären zwei Wege denkbar. Der erste Weg wäre die Schaffung eines neuen Aufenthaltstitels zur Erwerbstätigkeit, der vorwiegend an Qualifikationen und persönliche Charakteristika des Antragstellers und nicht zwangsweise an ein konkretes Stellenangebot gebunden ist. Vorbilder hierfür könnten die dänische Greencard oder die neuseeländische Skilled Migration Category sein. Für einen derartigen Aufenthaltstitel sollten im Voraus Zielwerte für die Gesamtvergabeszahl festgelegt werden. Die Auswahl der Bewerber könnte über ein Punktesystem erfolgen, das verschiedene Themenbereiche, wie Bildungsabschlüsse, Deutschkenntnisse und Alter, berücksichtigt. Die Gefahr, dass sich die Inhaber eines derartigen Aufenthaltstitels trotz guter Prognose schlecht in den Arbeitsmarkt integrieren, ließe sich minimieren. So könnte die Verlängerung des Aufenthaltstitels an eine qualifikationsadäquate Stelle oder, wie bei der dänischen Greencard, an ein Mindesteinkommen gebunden werden. Allerdings ist anzumerken, dass sich ein solches Punktesystem kaum von den dezentral organisierten Ausländerbehörden administrieren ließe, sodass die Einrichtung einer zentralen Stelle zur Vergabe dieser Aufenthaltstitel notwendig würde.

---

<sup>6</sup> Insbesondere bei der Anwerbung von Personen mit Ausbildungen in Gesundheits- und Pflegeberufen muss sehr vorsichtig vorgegangen werden.

Der zweite Weg wäre ein Ausbau des Aufenthaltstitels zur Arbeitsplatzsuche. Würde der Vergabezeitraum auf 18 Monate ausgeweitet und erhielten die Bewerber die Möglichkeit, einer (Neben-)Erwerbstätigkeit nachzugehen, wäre nicht unbedingt ein neuer Titel notwendig. Allerdings stellt sich die Frage, nach welchen Kriterien ein erweiterter Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche vergeben werden sollte. Unter Umständen wären auch in diesem Fall Zielwerte und ein Punktesystem notwendig, sodass sich kaum Vorteile auf administrativer Ebene ergäben. Zudem wäre ein nicht an ein konkretes Stellenangebot gebundener Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit tendenziell leichter zu vermarkten als ein erweiterter Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche.

### **Zuwanderung über das Bildungssystem**

Die Fachkräftezuwanderung wird nicht nur durch die Sprachbarriere, sondern auch durch eine unzureichende Passung ausländischer Bildungsabschlüsse mit den Bedürfnissen des deutschen Arbeitsmarktes erschwert.<sup>7</sup> Dieses Problem kann umgangen werden, wenn bereits die Ausbildung in Deutschland erfolgt. Daher kommt der Zuwanderung über das Bildungssystem zentrale Bedeutung für die Fachkräftesicherung zu. Betrachtet man den akademischen Bereich, so ergibt sich in Deutschland kaum Verbesserungspotenzial. Der Zugang ist aus rechtlicher Sicht sehr liberal geregelt, und die Hochschulen sind sehr gut auf Bewerber aus Drittstaaten eingestellt, die sie bei Bedarf in den eigens dafür eingerichteten Studienkollegs nachqualifizieren.

Anders sieht es bei der beruflichen Bildung aus. Zwar können für die duale und schulische Berufsausbildung entsprechende Aufenthaltstitel erteilt werden, die Vergabekriterien sind jedoch relativ restriktiv. Auch existieren in der Regel weder passende Nachqualifizierungsangebote noch berufs- und sozialpädagogische Betreuungsangebote für (minderjährige) ausländische Auszubildende. Während große Unternehmen derartige Angebote unter Umständen selbst machen können, sind kleinere Ausbildungsbetriebe auf Hilfe von außen angewiesen. Hier wäre die Politik gefordert, eine passende Infrastruktur zu schaffen. Dem Beispiel der Studienkollegs an den Hochschulen folgend, sollten dabei auch Vorkurse für Bewerber mit unzureichenden Sprachkenntnissen und Lücken beim notwendigen Bildungsniveau angeboten werden. Zudem sollten kleinere Ausbildungsbetriebe, die im Inland keine passenden Lehrstellenbewerber finden, bei der Ansprache junger Menschen aus dem Ausland stärker unterstützt werden. Dabei ist anzumerken, dass durch eine verstärkte betriebliche Ausbildung von jungen Ausländern derzeit keine Verdrängung inländischer Bewerber droht. Zum einen geht die Zahl inländischer Auszubildender aufgrund des demografischen Wandels und der Akademisierung zunehmend zurück. Zum anderen wären auch bei deutlichen Verbesserungen die Hürden für die Ausbildung von Drittstaatenangehörigen tendenziell noch immer so hoch,<sup>8</sup> dass die Ausbildungsbetriebe in der Regel Inländer bevorzugen dürften.

Neben den genannten drei Säulen müsste ein Gesamtkonzept zur Fachkräftesicherung durch Zuwanderung auch das Thema „Willkommenskultur“ in den Blick nehmen. Wie Menschen aus dem Ausland in Deutschland aufgenommen werden, hat nämlich großen Einfluss darauf, ob sie sich entscheiden herzukommen und, wenn sie einmal da sind, hierzubleiben. Hier sind nicht nur

---

<sup>7</sup> Dabei liegt das Problem meist bei den Ausbildungsinhalten und nicht nur bei der formalen Anerkennung des Abschlusses.

<sup>8</sup> Hier sind insbesondere mangelnde Sprachkenntnisse, Unsicherheit bei der Qualität der Bildungsabschlüsse und der deutlich größere Aufwand für die Bewerbungsverfahren zu nennen.

Behörden und Unternehmen gefragt, sondern die deutsche Gesellschaft als Ganzes. Nur wenn Zuwanderer einen vorurteilsfreien und offenen Umgang erfahren, können sie sich in Deutschland willkommen fühlen. Insbesondere sollten sie auch bei der Gestaltung von Integrationsmaßnahmen miteingebunden werden, sodass diese sich tatsächlich an ihren Bedarfen und Wünschen orientieren.

## 7 Fazit

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels kann Zuwanderung einen zentralen Beitrag zur langfristigen Sicherung des Wohlstands in Deutschland leisten. Berechnungen des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage (SVR, 2011) zufolge könnte eine jährliche Nettozuwanderung von 200.000 Personen die Potenzialwachstumsrate gegenüber einem Basisszenario mit 100.000 Nettozuwanderern langfristig um bis zu 0,4 Prozentpunkte erhöhen. Dabei dürfte der Effekt noch positiver sein, wenn in Zukunft verstärkt gut qualifizierte Fachkräfte aus dem Ausland zuwandern, die Engpassqualifikationen mitbringen oder in Deutschland erwerben. Diese Stärkung der Wirtschaftsleistung kommt langfristig nicht nur den Unternehmen zugute, sondern verbessert auch die Einkommens- und Beschäftigungsperspektiven von Arbeitnehmern in Deutschland und stärkt die finanzielle Basis der öffentlichen Hand. So kann langfristig auch die Abgabenlast für Arbeitnehmer und Arbeitgeber sinken.

Derzeit gelingt es Deutschland sehr gut, Personen aus dem Ausland für den hiesigen Arbeitsmarkt zu gewinnen. So dürfte die Nettozuwanderung im Jahr 2014 deutlich über 450.000 Personen gelegen haben. Vor diesem Hintergrund erscheint es auf den ersten Blick nicht notwendig, die Zuwanderung durch gezielte Maßnahmen weiter zu fördern. Allerdings ist die starke Zuwanderung der Jahre 2013 und 2014 zu großen Teilen auf besondere Umstände wie die Wirtschaftskrise in Südeuropa zurückzuführen, sodass in den nächsten Jahren mit einem deutlichen Rückgang zu rechnen ist. Daher sollten bereits heute Schritte unternommen werden, um in Zukunft verstärkt Fachkräfte aus demografiestarken Ländern zu gewinnen, die auch langfristig ein großes Arbeitskräftepotenzial bieten. Hierzu sollte Deutschland den zuwanderungsrechtlichen Rahmen weiterentwickeln, gezielt Fachkräfte aus dem Ausland ansprechen und eine Willkommenskultur leben, die Zuwanderern an ihren Bedarfen und Wünschen orientierte Integrationsangebote macht.

## Literatur

**Alichniewicz**, Justina / **Geis**, Wido / **Nintcheu**, Michaelle, 2014, Willkommenskultur – Wie Deutschland für ausländische Fachkräfte attraktiver werden kann, IW-Positionen Nr. 65, Köln

**Bauer**, Thomas / **Flake**, Regina / **Sinning**, Matthias G., 2013, Labor Market Effects of Immigration: Evidence from Neighborhood Data, in: Review of International Economics, No. 21 Vol. 2, S. 370–385

**Berlin Institut**, 2013, Vielfalt statt Gleichwertigkeit – Was Bevölkerungsrückgang für die Versorgung ländlicher Regionen bedeutet, Berlin

**Bonin**, Holger, 2014, Der Beitrag von Ausländern und künftiger Zuwanderung zum deutschen Staatshaushalt, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

**BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales**, 2013, Unternehmensbarometer – Fachkräftesicherung 2013, Berlin

**Boubtane**, Ekrame / **Dumont**, Jean-Christophe, 2013, Immigration and economic growth in the OECD countries 1986–2006: A panel data analysis, CES Working Papers, Paris

**D'Amuri**, Francesco / **Ottaviano**, Gianmarco / **Peri**, Giovanni, 2010, The labor market impact of immigration in Western Germany in the 1990s, in European Economic Review, Nr. 54(4), S. 550–570

**Eurobarometer**, 2010, Eurobarometer 71 – Future of Europe, Brüssel

**Felbermayr**, Gabriel / **Geis**, Wido / **Kohler**, Wilhelm, 2010, Restrictive immigration policy in Germany: pains and gains foregone?, in: Review of World Economics, No. 146, S. 1–21

**Gathmann**, Christina / **Keller**, Nicolas / **Monscheuer**, Ole, 2014, Zuwanderung als Chance für Deutschland, in Wirtschaftsdienst, Jg. 94. Nr. 3, S. 159–164

**Geis**, Wido / **Kemeny**, Felicitas, 2014, 12 gute Gründe für Zuwanderung, IW policy papers 2/2014, Köln

**Geis**, Wido / **Kemeny**, Felicitas, 2015, Rendite akademischer Nachqualifizierung für zugewanderte Hochschulabsolventen, Gutachten im Auftrag der Stiftung Mercator, im Erscheinen

**Hammermann**, Andrea / **Schmidt**, Jörg, 2014, Diversity Management – Empirische Evidenz zur aktiven Förderung der kulturellen Vielfalt in deutschen Unternehmen, IW-Trends, Nr. 4/2014

**Koppel**, Oliver / **Plünnecke**, Axel, 2008, Braingain – Braindrain: Die Wachstumspotenziale der Zuwanderung, IW-Positionen Nr. 33, Köln

**Niebuhr**, Annekatriin, 2010, Migration and innovation: Does cultural diversity matter for regional R&D activity?, in Papers in Regional Science, Vol. 89 No. 3. S. 563–685

**OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development**, 2013, Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte: Deutschland, Paris

**Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose**, 2013, Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2013: Konjunktur zieht an – Haushaltsüberschüsse sinnvoll nutzen, Berlin

**SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage**, 2011, Herausforderungen des demografischen Wandels, Expertise im Auftrag der Bundesregierung, Berlin



**Statistisches Bundesamt**, 2014, Genesis-Online-Datenbank – Bevölkerungsstand und -vorausberechnungen, URL: <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/logon> [Abrufdatum: 13.10.2014]

**Statistisches Bundesamt**, 2015a, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – Personen mit Migrationshintergrund, Ergebnisse des Mikrozensus 2013, Fachserie 1 Reihe 2.2, Wiesbaden

**Statistisches Bundesamt**, 2015b, Arbeitsmarkt, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, URL: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/LangeReihen/Arbeitsmarkt/lrerw011.html> [Abrufdatum: 27.02.2015]

**Statistisches Bundesamt**, 2015c, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – Wanderungen 2013, Fachserie 1, Reihe 1.2, Wiesbaden

**Statistisches Bundesamt**, 2015d, Wanderungen im ersten Halbjahr 2014, Sonderauswertung, Wiesbaden

**Statistisches Bundesamt**, 2015e, Ausländerstatistik, Genesis-Online-Datenbank, URL: <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/logon> [Abrufdatum: 26.02.2015]

**Statistisches Bundesamt**, versch. Jg., Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – Personen mit Migrationshintergrund, Ergebnisse des Mikrozensus 2005–2013, Fachserie 1, Reihe 2.2, Wiesbaden

**United Nations**, 2013, World Population Prospects: The 2012 Revision, File POP/7-1: Total population (both sexes combined) by five-year age group, major area, region and country, 1950–2100 (thousands), Estimates, 1950–2010, New York

**Venturini**, Alessandra / **Montobbio**, Fabio / **Fassi**, Claudio, 2012, Are migrants spurring innovation?, in: Research report, Migration Policy Centre, European University Institute, URL: <http://www.migrationpolicycentre.eu/do-migrants-spur-innovation-2> [Abrufdatum: 22.11.2013]

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1: Häufigste Herkunfts- und -Zielländer der Wanderungsströme nach und von Deutschland .....	7
Tabelle 2-2: Häufigste Staatsangehörigkeiten der in den vergangenen drei Jahren zugewanderten Ausländer .....	9

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Entwicklung der Wanderungsbewegungen zwischen Deutschland und dem Ausland .....	6
Abbildung 2-2: In den vorangegangenen drei Jahren zugewanderte Ausländer .....	8
Abbildung 2-3: Herkunftsregionen der in den vorangegangenen drei Jahren zugewanderten Ausländer .....	9
Abbildung 2-4: Entwicklung des Akademikeranteils unter den neuen Zuwanderern .....	10
Abbildung 2-5: Entwicklung der Erwerbslosigkeit von Zuwanderern .....	11
Abbildung 2-6: Entwicklung der Erwerbsbeteiligung von Zuwanderern .....	11
Abbildung 3-1: Entwicklung der Bevölkerung im erwerbstätigen Alter .....	13
Abbildung 4-1: Langfristige fiskalische Entlastung der Bevölkerung durch Zuwanderung .....	16
Abbildung 5-1: Auswirkung der Zuwanderung auf das Produktionspotenzial .....	18
Abbildung 5-2: Auswirkung der Zuwanderung auf das Produktionspotenzial pro Kopf .....	19
Abbildung 6-1: Anteil der 10- bis 24-Jährigen an der Gesamtbevölkerung .....	20