

# Deckung des zukünftigen Fachkräftebedarfs

## Potenziale von Menschen mit Migrationshintergrund und gezielte Zuwanderung besser nutzen



**HANS DIETRICH VON LOEFFELHOLZ**

Dr., Chefökonom des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Nürnberg, und Leiter des Forschungsfelds III: Wirtschaftswissenschaftliche Zusammenhänge, Geschäftsstelle des Beirats für Forschungsmigration, Nürnberg

**Zur Schließung der Fachkräftelücke, die sich aufgrund demografischer Veränderungen für die kommenden zehn Jahre abzeichnet, gewinnt die Qualifizierung von Personen ohne formalen Bildungsabschluss an Bedeutung. Wie im Beitrag aufgezeigt wird, ist der Anteil der in Deutschland lebenden Erwerbspersonen mit Migrationshintergrund in dieser Gruppe besonders hoch. Inwieweit sich dieses Potenzial zur qualifikationsspezifischen Deckung des Fachkräftebedarfs erschließen lässt, und in welchem Ausmaß das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland durch Zuwanderung vergrößert werden kann, wird in diesem Beitrag erörtert. Dabei wird auf die Bedeutung aufeinander abgestimmter politischer Maßnahmen hingewiesen.**

### Bildungspotenzial von Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland

Junge Menschen mit Migrationshintergrund, die in Deutschland ein Viertel aller 15- bis 24-Jährigen ausmachen, sind eine wesentliche Zielgruppe des »Nationalen Pakts für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland 2010–2014« (vgl. BMBF 2013, S. 45 f.). Sie werden auch in der Demografiestrategie der Bundesregierung »Jedes Alter zählt« (BMI 2012) angesprochen, da bei ihnen Bildungspotenziale besser entwickelt werden sollen. Wie wichtig diese Zielsetzung ist, zeigt der Befund, dass unter den nur zehn Jahre älteren Personen ein erheblicher Anteil über keinen beruflichen Bildungsabschluss verfügt (vgl. Abb.). Dabei liegt der entsprechende Anteil der 25- bis 35-Jährigen mit Migrationshintergrund ohne Abschluss (38,5 %) erheblich über dem der entsprechenden Altersgruppe ohne Migrationshintergrund (15,3 %).

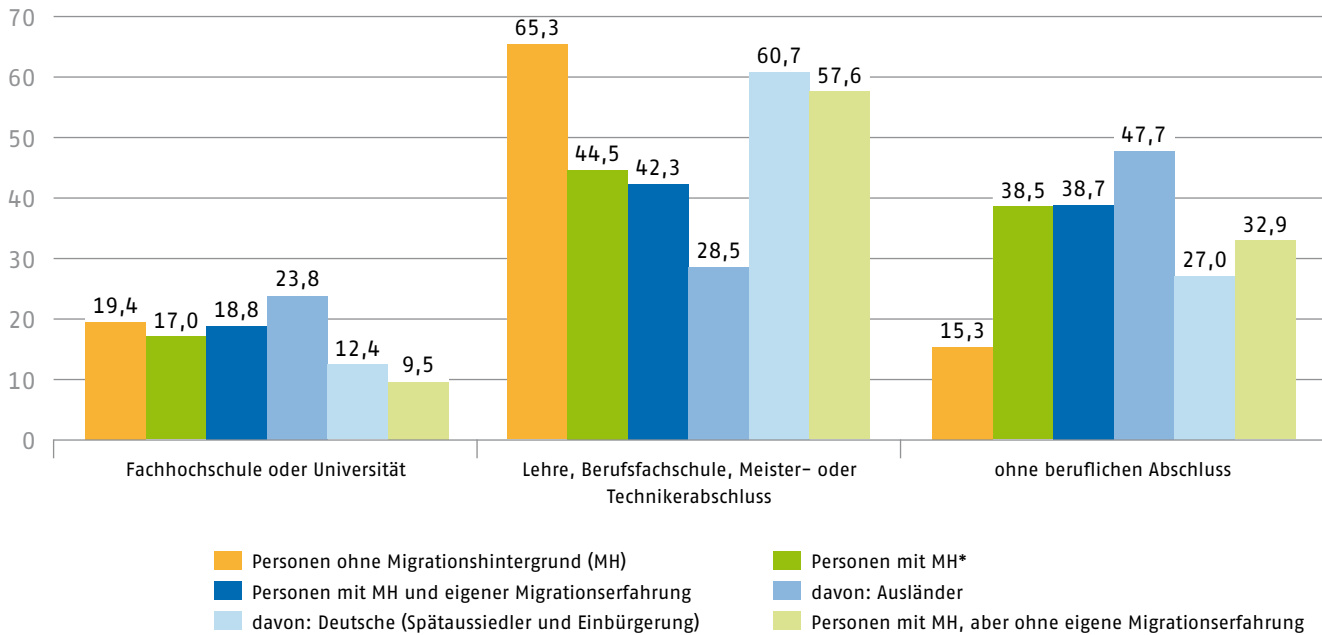
Betrachtet man die Gruppe der Personen bei den 25- bis 35-Jährigen ohne Berufsabschluss mit Migrationshintergrund differenziert nach Migrationsstatus und Staatsangehörigkeit, zeigen sich nochmals deutliche Unterschiede: Der Anteil derjenigen ohne eigene Migrationserfahrungen, also jener Personen mit Migrationshintergrund, die in Deutschland geboren und aufgewachsen sind, liegt mit 32,9 Prozent zwar immer noch mehr als doppelt so hoch wie bei den Personen ohne Migrationshintergrund, aber immerhin unter dem Anteil der 25- bis 35-jährigen Personen mit Migrationshintergrund und eigener Migrationser-

fahrung (38,7 %). Innerhalb letztgenannter Gruppe ist der Anteil der Ausländer, also jener Personengruppe, die zugewandert ist und keine deutsche Staatsangehörigkeit hat, besonders hoch. Nahezu die Hälfte dieser Personengruppe verfügt über keinen Berufsabschluss. Allerdings ist ihr Anteil unter den 25- bis 35-Jährigen mit Fachhochschul- bzw. Hochschulabschluss auffallend hoch. Dies deutet darauf hin, dass die Zugangsbarrieren zur akademischen Ausbildung im Vergleich zur beruflichen Ausbildung geringer sind und daher eher ein Studium aufgenommen wird.

In absoluten Zahlen macht dieses »Erwerbspersonenpotenzial« zusammengenommen mehr als zwei Mio. Personen aus, davon 1,1 Mio. ohne und 940.000 mit Migrationshintergrund. Nach einer aktuellen BIBB-Analyse verschlechtern sich die Arbeitsmarktperspektiven der Personen ohne Berufsabschluss zusehends, da Arbeitsplätze mit niedriger Qualifikationsanforderung immer seltener werden. Entsprechend ist das Arbeitslosigkeitsrisiko dreimal so hoch wie bei Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung (vgl. BRAUN u. a. 2012, S. 1). Die erfolgreiche Mobilisierung des brachliegenden Erwerbspersonenpotenzials würde also nicht nur erhebliche Sozialausgaben einsparen, sondern auch Wertschöpfungsbeiträge einschließlich der damit verbundenen Steuern und Sozialbeiträge für die Volkswirtschaft erbringen. Sie würde zusätzlich die privaten und öffentlichen Kosten einer nicht vorhandenen oder mangelnden Integration in den zukünftigen Arbeitsmarkt erheblich reduzieren. Freilich sind dazu entsprechende Bildungsinvestitionen erforderlich: Integrieren heißt hier Investieren.

Abbildung

Anteile der 25–35-jährigen Personen mit und ohne berufsqualifizierenden Bildungsabschluss an den gleichaltrigen Personen insgesamt in Deutschland nach Migrationsstatus; 2011 in %



\*Gemeint sind hier Personen mit Migrationshintergrund im engeren Sinn. Das Statistische Bundesamt unterscheidet Personen mit Migrationshintergrund im weiteren und im engeren Sinn. Bei Personen mit Migrationshintergrund im weiteren Sinn ist der Migrationsstatus nicht durchgehend bestimmbar, da bei bestimmten Deutschen der Migrationshintergrund nur aus Eigenschaften der Eltern erkennbar ist, diese jedoch nur alle vier Jahre abgefragt werden. Personen mit Migrationshintergrund im engeren Sinn sind dagegen jedes Jahr im Mikrozensus zu identifizieren (vgl. BAMF 2013, S. 185).

Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis des Mikrozensus 2011

### Qualifizierungspotenziale durch Zuwanderungen von innerhalb und außerhalb der EU

Zusätzlich zum heimischen Erwerbspersonenpotenzial kommen mehr und mehr junge Europäer/-innen hinzu, die die Personenfreizügigkeit innerhalb der EU zur Arbeitsaufnahme oder zu Deutsch-Sprachkursen, zum Studium, zur Berufsausbildung o.Ä. nutzen und nach Deutschland kommen. Mit Blick auf den Fachkräftemangel, der sich aus demografischen Gründen kurz- und erst recht mittelfristig regional besonders in Ost- und Süddeutschland, sektoral im Verarbeitenden Gewerbe und berufsspezifisch in MINT-Bereichen einstellen wird, treten schließlich auch immer mehr ausbildungswillige Jugendliche aus Nicht-EU-Staaten in den Vordergrund der bildungs- wie migrationspolitischen Betrachtungen. Entsprechende aufenthaltsrechtliche Maßnahmen und Integrationsangebote wurden daher in den vergangenen Jahren bereits entwickelt. Wird den Jugendlichen zusammen mit ihren Lebenspartnerinnen bzw. -partnern nach erfolgreichem Abschluss ihrer Ausbildung eine dauerhafte Bleibeperspektive eröffnet, können aus diesen Zugewanderten Einwanderinnen und Einwanderer werden.

Gegenüber dem ungenutzten Ausbildungspotenzial der bereits in Deutschland lebenden Migrantinnen und Migranten erscheint die Größenordnungen der jungen Leute, die aus der EU und von außerhalb der EU nach Deutschland kommen, jedoch vergleichsweise gering. Obschon die Zahl der Wanderungsbewegungen von Jugendlichen innerhalb der EU – aufgrund der wirtschaftlichen Umwälzungen in den südeuropäischen Mitgliedsländern und der extrem steigenden Jugendarbeitslosigkeit – tendenziell steigt, erreicht sie pro Jahr im Saldo der Zu- und Fortzüge nur einige wenige zehntausende Personen, die meist zu Erwerbszwecken einreisen. Gemäß Angaben des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung verfügten 50 Prozent der im Zeitraum von 2005 bis 2009 Zugewanderten über einen akademischen Abschluss und 14 Prozent über eine abgeschlossene Berufsausbildung (vgl. WAPLER/SEIBERT 2012, S. 4). Die Qualifikation ist somit besser als die der Generation, die als unqualifizierte Arbeiter zwischen 1955 und 1973 im Wesentlichen für die Auto-, Montan-, Maschinenbau- und Bauindustrie angeworben wurden (vgl. VON LOEFFELHOLZ/KÖPP 1998, S. 25 ff.; VON LOEFFELHOLZ 2011, S. 89 ff.). Der heutige Aufenthalt ihrer Kinder- und Enkel-Generation ist jedoch nur in wenigen Fällen auf

Dauer angelegt. Mit Überwindung der Konjunktur- und Strukturkrisen in den betroffenen Ländern wird diese aktuelle Zuwanderung wieder abebben. Ebenfalls wird es voraussichtlich zu Rückwanderungen kommen.

Auch die Größenordnung an Ausbildungs- und Arbeitsmigrantinnen und -migranten, die durch das Sonderprogramm des Bundes zur »Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsinteressierten Jugendlichen und arbeitslosen jungen Fachkräften aus Europa (MobiPro-EU)«<sup>1</sup> im Zeitraum von 2013 bis 2016 angesprochen werden sollen, dürfen bei aller Bedeutung für jeden Einzelnen und für den Beitrag zur Senkung der Jugendarbeitslosigkeit nicht überschätzt werden. Dies gilt auch in Anbetracht des Programmvolumens von 139 Mio. Euro.

### Potenziale durch gesteuerte Zuwanderung aus Drittstaaten

Mit dem 1998 eingeleiteten Paradigmenwechsel der Migrations- und Integrationspolitik, der auf die Zuwanderung aus Nicht-EU-Ländern (»Drittstaaten«) zielte, wurden die gesetzlichen Regelungen auf eine Steuerung der Zuwanderungen nach den wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen der Bundesrepublik ausgerichtet (vgl. VON LOEFFELHOLZ 2013 a, S. 201 ff.). Mit dem Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie wurde es Ausländerinnen und Ausländern ab dem 1. August 2012 ermöglicht, nach Abschluss ihrer Berufsausbildung eine adäquate Beschäftigung anzunehmen. Im Jahr 2012 sind indes mit 4.055 Personen gegenüber dem Vorjahr (4.873 Personen) fast 17 Prozent und gegenüber dem Höchststand von 2010 (4.916 Personen) sogar fast 18 Prozent weniger Drittstaatsangehörige zu betrieblichen Aus- und Weiterbildungen nach Deutschland gekommen (BAMF 2013, S. 91). Die Hauptherkunftsländer im Jahr 2012 waren erneut die Vereinigten Staaten, China und Indien. Von den zwischen 2005 und 2012 eingewanderten Personen besaßen am Ende des Jahres 2012 insgesamt 10.425 Drittstaatsangehörige eine Aufenthaltserlaubnis zu sonstigen Ausbildungszwecken, darunter 3.826 Frauen.

Um Zugewanderte auf Dauer zu integrieren, bedarf es attraktiver lokaler Standort- und Lebensbedingungen. Wie viele der Zugewanderten nach erfolgreichem Ausbildungsabschluss auf Dauer in den Regionen mit Arbeitskräftebedarf bleiben und damit zu Einwanderinnen und

Einwanderern werden,<sup>2</sup> ist allerdings in hohem Maße von der Anerkennungs-, Willkommens- und Bleibekultur der Mehrheitsgesellschaft und ihrer zuständigen Behörden vor Ort, z. B. den Ausländerbehörden und Arbeitsverwaltungen sowie der öffentlichen und privaten Infrastruktur, abhängig (vgl. BAMF 2012; KOALITIONSVERTRAG 2013, S. 38).

### Von der »Agenda 2010« zur »Agenda 2025«

Nach den Vorausberechnungen der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung des Jahrs 2011 schrumpft das Arbeitskräftepotenzial schon bis 2025 um bis zu 6,5 Mio. Personen (vgl. BA 2011, S. 6; BMI 2012, S. 38); dies gilt nach der Erwerbspersonenprognose 2009–2030 des Bundesinstituts für Raumordnung, Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR 2014) von 2012 bei den unter 45-Jährigen erwartungsgemäß stärker in Ostdeutschland als in den anderen Bundesländern. Zur Auffüllung dieser rechnerischen »Lücke«, die oft allzu pauschal mit »Fachkräftemangel« gleichgesetzt wird (zur kritischen Diskussion dieses Begriffs und der politischen Schlussfolgerungen vgl. VON LOEFFELHOLZ 2013b, S. 99 f.), sollen bis 2025 auch 400.000 bis 800.000 Fachkräfte aus dem (EU- und Nicht-EU-)Ausland gewonnen werden (vgl. BA 2011, S. 13). Dies bedeutet den dauerhaften Zuzug von 25.000–50.000 Fachkräften pro Jahr. Tatsächlich kamen aber im Zeitraum von 2007 bis 2012 im Jahresdurchschnitt nur 20.000 gut qualifizierte Zuwanderinnen und Zuwanderer nach Deutschland. Auf diese Personengruppe zielt das Anerkennungsgesetz vom 1. April 2012, mit dem Rechtsansprüche auf ein Verfahren zur Überprüfung der Gleichwertigkeit von im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen mit einem deutschen Berufsabschluss eingeführt wurden. Es bleibt abzuwarten, welche Arbeitsmarkteffekte damit auf Dauer verbunden sein werden.

Wenn die oben beschriebenen Erwerbspersonenpotenziale ausgeschöpft werden, kann die Zahl der Arbeitskräfte in den nächsten eineinhalb Dekaden erhöht und dem *shrinking and ageing* der Erwerbsbevölkerung ein Stück weit entgegengewirkt werden. Freilich kann dies nur dann nachhaltig gelingen, wenn dafür Investitionen durch Staat und Betriebe getätigt werden. Dabei richtet sich das Augenmerk auch auf die diesbezüglich bisher sehr zurückhaltenden kleineren und mittleren Betriebe. Mehr Investitionen in das Humankapital der ansässigen wie der zuwandernden Bevölkerung – vor allem im Primar- und Sekundärbereich I, in denen Deutschland auch international hinterherhinkt – sind eine notwendige Voraussetzung für ihre Integration in Wirtschaft und Gesellschaft.

Mit den Arbeitsmarktreformen vor bald zehn Jahren wurde im Zuge der »Agenda 2010« ein wichtiger Grundstein dafür gelegt, dass sich Bildungsinvestitionen durch einen

<sup>1</sup> Im Einzelnen vgl. [www.arbeitsagentur.de/nn\\_11932/Dienststellen/RD-NRW/Paderborn/AA/Unternehmen/Foerderprogramm-MobiPro-EU/Foerderprogramm.html](http://www.arbeitsagentur.de/nn_11932/Dienststellen/RD-NRW/Paderborn/AA/Unternehmen/Foerderprogramm-MobiPro-EU/Foerderprogramm.html)

<sup>2</sup> Inwieweit die Ergebnisse der BAMF-Hochschulabsolventenstudie (vgl. HANGANU/HEB 2014) zu den ausgeprägten Bleibeabsichten auf ausländische Absolventinnen und Absolventen von betrieblichen Ausbildungen übertragbar sind – auch mit den regionalen Schwerpunkten –, ist mangels entsprechender Untersuchungen nicht bekannt.

aufnahmefähigeren und von der Konjunktur unabhängigeren Arbeitsmarkt heute eher lohnen als zuvor. So wäre es für diese Legislatur folgerichtig, der »Agenda 2010« nun die »Agenda 2025« mit bildungspolitischen Schwerpunkten und weiteren »Bildungsgipfeln« folgen zu lassen (vgl. auch KINKEL 2013, S. 56). Dabei wären von Wirtschaft und Staat verstärkte gemeinsame Anstrengungen für die allgemeine sowie die berufliche Bildung und Weiterbildung verbindlich zu verabreden. Eine wichtige Maßnahme wäre es beispielsweise, den Anteil des beruflichen Bildungsbudgets am Bruttoinlandsprodukt von 1,6 Prozent in 2009 auf zwei Prozent pro Jahr bis 2025 zu erhöhen. Dies würde öffentliche und private Mehrausgaben von zusätzlich ca. zehn Mrd. Euro pro Jahr bedeuten. Bei den gegebenen Wachstums- und Konsolidierungserfordernissen verlangte dies veränderte Prioritätensetzungen auf Länder- und Bundesebene.

### Potenziale von Migrantinnen und Migranten besser nutzen

Unter den knapp zehn Mio. 25–35-jährigen Personen in Deutschland fehlt zwei Mio. ein berufsqualifizierender Bildungsabschluss; darunter befinden sich mit knapp einer Mio. Personen überproportional viele Menschen mit Migrationshintergrund. Dieses heimische Potenzial sollte neben den entsprechenden jungen Leuten ohne Migrationshintergrund stärker als in der Vergangenheit mobilisiert werden. Die gegenwärtigen und zukünftig zu erwartenden Zuzüge von (Berufs-)Bildungsmigranten aus EU-Ländern werden sich im Bereich nur einiger weniger Zehntausende pro Jahr bewegen.

Insgesamt ist für die Berufsbildung in Deutschland der Schluss zu ziehen, auf das Potenzial von Migrantinnen und Migranten für die qualifikationsspezifische Deckung des zukünftigen Fachkräftebedarfs im demografischen Wandel nicht zu verzichten. Hierbei ergänzen sich – auch in regionaler wie in berufs- und betriebsgrößenspezifischer Hinsicht – die Optionen für bereits in Deutschland lebende Migrantinnen und Migranten und für Zugewanderte. Allerdings ist es zukünftig von großer Bedeutung, dass die involvierten Politikbereiche von A wie Arbeitsmarktpolitik über B wie die besonders geforderte Bildungspolitik und über F wie Finanzpolitik bis hin zu Z wie Zuwanderungspolitik auf den jeweiligen staatlichen Ebenen zusammenwirken und die Rahmenbedingungen für die effiziente und effektive Ausschöpfung der Optionen und Ressourcen besser gestalten. ◀

### Literatur

- BA: Perspektive 2025. Fachkräfte für Deutschland. Nürnberg 2011
- BAMF (Hrsg.): Neue Wege der Integration. Abschlussbericht. Nürnberg 2012
- BAMF: Migrationsbericht 2012. Online-Version. Nürnberg 2013 – URL: [www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2012.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2012.pdf?__blob=publicationFile) (Stand: 03.02.2014)
- BBSR (2014): Künftige Dynamik der Erwerbspersonen – URL: [www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raubeobachtung/UeberRaubeobachtung/Komponenten/Raumordnungsprognose/Downloads/Karte\\_Erwerbspersonen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raubeobachtung/UeberRaubeobachtung/Komponenten/Raumordnungsprognose/Downloads/Karte_Erwerbspersonen.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (Stand: 03.02.2014)
- BMBF (Hrsg.): Berufsbildungsbericht 2013. Bonn 2013
- BMI (Hrsg.): Jedes Alter zählt. Berlin 2012
- BRAUN, U. u.a.: Erwerbstätigkeit ohne Berufsabschluss – Welche Wege stehen offen? BIBB Report 17/2012 – URL: [www.bibb.de/dokumente/pdf/BIBBreport\\_17\\_12\\_def.pdf](http://www.bibb.de/dokumente/pdf/BIBBreport_17_12_def.pdf). (Stand: 03.02.2014)
- HANGANU, E.; HEB, B.: Beschäftigung ausländischer Absolventen deutscher Hochschulen. Working Paper der Forschungsgruppe des Bundesamtes. Nürnberg 2014 (Im Erscheinen)
- KINKEL, K.: Wo bleibt die Bildung? In: Handelsblatt Nr. 229 vom 27.11.2013, S. 56
- KOALITIONSVERTRAG 2013: Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode. Fassung vom 27.11.2013
- LOEFFELHOLZ, H. D. VON: Fünfzig Jahre Zuwanderung aus der Türkei nach Nürnberg. Eine Bilanz aus wirtschaftlicher, politischer und gesellschaftlicher Sicht. In: Dageblieben! Zuwanderung nach Nürnberg gestern und heute. Begleitband zur gleichnamigen Ausstellung des Stadtarchivs Nürnberg. Nürnberg 2011, S. 135–146
- LOEFFELHOLZ, H. D. VON: Ausländerrecht und Erwerbsmigration in konjunktureller und struktureller Perspektive. In: FRITZMEYER, G.; JOCHUM, W.; KAU, M. (Hrsg.): Grenzüberschreitendes Recht – Crossing Frontiers. Heidelberg u. a. 2013 a, S. 201–216
- LOEFFELHOLZ, H. D. VON: Art. Arbeitsmarkt, Fachkräftemangel und Anerkennungsgesetz. In: MEIER-BRAUN, K.-H.; WEBER, W.: Integrationsland Deutschland – Begriffe – Fakten – Kontroversen. Stuttgart 2013 b, S. 99–101
- LOEFFELHOLZ, H. D. VON: Migration, Hochschule und Arbeitsmarkt – Bildungsinländer und Bildungsausländer an der Hochschule im demografischen und wirtschaftlichen Wandel der Arbeitslandschaft. In: DÜLL, N. u.a. (Hrsg.). 2014 (im Erscheinen)
- LOEFFELHOLZ, H. D. VON; KÖPP, G.: Ökonomische Auswirkungen der Zuwanderungen nach Deutschland. Berlin 1998
- WAPLER, R.; SEIBERT, H.: Die Qualifikation wird immer besser. IAB Kurzbericht 21/2012