



SEJLA FAZLIC

HANDLUNGSFELDER FÜR POLITIK, GESELLSCHAFT  
UND ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

# ZUWANDERUNG VON QUALIFIZIERTEN FACHKRÄFTEN NACH DEUTSCHLAND

**Sejla Fazlic**

**Zuwanderung von qualifizierten  
Fachkräften nach Deutschland**

**Handlungsfelder für Politik, Gesellschaft  
und öffentliche Verwaltung**

**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

**Impressum:**

Copyright © Studylab 2019

Ein Imprint der GRIN Publishing GmbH, München

Druck und Bindung: Books on Demand GmbH, Norderstedt, Germany

Coverbild: GRIN Publishing GmbH | Freepik.com | Flaticon.com | ei8htz

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abbildungsverzeichnis</b> .....	<b>V</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b> .....	<b>VI</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>VII</b>
<b>1 Einleitung</b> .....	<b>1</b>
1.1 Literatur und Forschungsstand .....	2
1.2 Methodisches Vorgehen .....	5
<b>2 Problemdarstellung</b> .....	<b>6</b>
2.1 Demografische Entwicklung .....	6
2.2 Fachkräftemangel.....	11
<b>3 Entlastungspotenzial durch ausländische Fachkräfte</b> .....	<b>20</b>
3.1 Der Beitrag von Ausländern zum deutschen Staatshaushalt.....	21
3.2 Alternativen zur Rekrutierung von ausländischen Fachkräften.....	24
<b>4 Ziele im Zusammenhang mit dem Zuzug von qualifizierten Fachkräften</b> .....	<b>26</b>
<b>5 Zuwanderung von Fachkräften in Vergleichsstaaten</b> .....	<b>28</b>
5.1 Kanada .....	29
5.2 Australien .....	39
5.3 Dänemark.....	48
5.4 Deutschland.....	55
5.5 Zusammenfassung des Ländervergleichs.....	66
5.6 Fachkräftezuwanderung im Vergleich .....	70

<b>6 Handlungsfelder</b> .....	<b>74</b>
6.1 Politisches Statement: Zentrale Einwanderungsbehörde .....	75
6.2 Steigerung der Attraktivität als Einwanderungsland .....	90
6.3 Wettbewerbssicherheit durch aktives Rekrutierungsmanagement.....	98
<b>7 Fazit</b> .....	<b>106</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>108</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Bevölkerung im Erwerbsalter im Zeitraum 2013 bis 2060 .....	7
Abbildung 2: Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung in Deutschland nach Altersgruppen in den Jahren 2013 bis 2060 .....	9
Abbildung 3: TOP 10 der anhaltenden Engpassberufe mit abgeschlossener Berufsausbildung .....	15
Abbildung 4: Beschäftigungsentwicklung in MINT-Berufen .....	16
Abbildung 5: TOP 10 der anhaltenden Engpassberufe mit Aufstiegsfortbildung .....	17
Abbildung 6: Fiskalische Entlastung der Bevölkerung pro Kopf und Jahr bei Nettozuzug von 200 Personen jährlich, in Abhängigkeit von der Qualifikationsstruktur der Zuwanderer.....	22
Abbildung 7: Altersstruktur in Kanada von 2007 bis 2017 .....	31
Abbildung 8: Arbeitslosenquote in Kanada von 2008 bis 2018 .....	32
Abbildung 9: Altersstruktur in Australien von 2007 bis 2017 .....	41
Abbildung 10: Arbeitslosenquote in Australien von 2008 bis 2018.....	42
Abbildung 11: Altersstruktur in Dänemark von 2007 bis 2017 .....	50
Abbildung 12: Bevölkerungsentwicklung in Deutschland von 2016 bis 2060 .....	56
Abbildung 13: Zahl der Einwohner in Deutschland nach Bevölkerungsgruppen am 31.12.2017 .....	57
Abbildung 14: Arbeitslosenquote in Deutschland im Jahresdurchschnitt von 1996 bis 2018 .....	59
Abbildung 15: Unterfälle der Migration (eigene Darstellung) .....	76
Abbildung 16: Ausländeranteil der 15- bis 64-Jährigen im Bundesgebiet.....	83
Abbildung 17: Ablaufdiagramm für die Antragstellung aus dem Ausland.....	92

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Das Punktesystem des Federal Skilled Worker Program .....	34
Tabelle 2: Das australische Punktesystem im Skill-Select-Verfahren.....	45
Tabelle 3: Prognose zu den Arbeitslosenzahlen in den EU-Ländern bis 2019.....	60

## Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
a. D.	außer Dienst
Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
Akt.	Aktualisiert/e
Art.	Artikel
BeschV	Beschäftigungsverordnung
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
Ca.	Circa
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich-Soziale Union
d. h.	das heißt
DKK	Dänische Kronen
Dt.	Deutsch
erw.	erweitert/e
EU	Europäische Union
GG	Grundgesetz
Hrsg.	Herausgeber
i.V.m.	in Verbindung mit
lit.	littera
MINT	Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik
Mio.	Million/en
n. d.	nicht datiert
No.	Number
o. g.	oben genannt/e
PR	Public Relations
Prof.´in	Professorin



S.	Siehe / Seite
Sog.	So genannte/r
u. a.	unter anderem / und andere
überarb.	überarbeitet/e
US	United States
vbw	Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft

## 1 Einleitung

„Deutschland ist im Grunde schon ein Einwanderungsland“,<sup>1</sup> erklärte Angela Merkel in einem Bürgerdialog im Jahr 2015. Dieser Aussage der Bundeskanzlerin schloss sich eine intensiv und kontrovers geführte öffentliche Debatte an.

Noch vor einigen Jahren wurde die gesellschaftliche Entwicklung gemeinhin prägnant mit dem Leitsatz: „Wir werden weniger, älter, bunter.“ beschrieben. Diverse Krisenherde weltweit und die Öffnung des Binnenmarktes der Europäischen Union (EU) führten dazu, dass die Zuwanderung nach Deutschland zunahm und die Bevölkerung wuchs, anstatt - wie prognostiziert -, zu schrumpfen.

Die Anzahl der Zuwanderer<sup>2</sup> führte allerdings zu keiner grundsätzlichen Umkehr der demografischen Entwicklung. Die damit verbundenen Herausforderungen blieben damit fortbestehen.

In dieser Masterthesis wird untersucht, welche Handlungsfelder von Seiten der Politik, der Gesellschaft und der öffentlichen Verwaltung für die Steuerung des Zuzugs ausländischer Fachkräfte von zentraler Bedeutung sind.

Dabei wird sich die Untersuchung auf den steuerbaren Zuzug qualifizierter Fachkräften aus dem EU-Ausland beschränken. Insbesondere der Zuzug Asylsuchender kann mangels Steuerbarkeit diverser Faktoren, wie Alter oder Qualifikation, nicht Bestandteil der Ausarbeitung werden.

Die bundesdeutsche Regierungskoalition einigte sich in ihrem Koalitionsvertrag auf die Verabschiedung eines Zuwanderungsgesetzes. Die Veröffentlichung des Entwurfs steht kurz bevor.

Die Zuwanderungsregelungen wurden zuletzt mit Wirkung zum 01.01.2005 reformiert. Ob die geltende Rechtslage Grundlage einer zukunftsfähigen Zuwanderungspolitik sein kann, wird aus den Vergleichen zum Zuwanderungsrecht anderer Zuwanderungsländer hervorgehen. Dabei werden Kanada und Australien als klassische Einwanderungsländer und Dänemark, das auf Grund seiner Arbeitsplatz-

---

<sup>1</sup> Merkel, A., zitiert nach Frankfurter Allgemeine Zeitung (01.06.2015): Bürgerdialog der Regierung Merkel: „Deutschland ist ein Einwanderungsland“. URL: <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/angela-merkel-sieht-deutschland-als-einwanderungsland-13623846.html>, zuletzt abgerufen am 07.11.2018.

<sup>2</sup> Hinweis: Zugunsten einer sprachlichen Vereinfachung wird im Text die maskuline Personenform verwendet, außer es handelt sich dezidiert um weibliche Personen. Die sprachliche Vereinfachung bezieht somit auch feminine Personen(-gruppen) mit ein und soll keinen ausschließenden Charakter haben.

kapazitäten als Zuwanderungsziel in geografischer Nähe gilt, in den Fokus der vergleichenden Betrachtung genommen.

Das forschungsleitende Interesse ist der Umgang mit der Erwerbszuwanderung nach Deutschland. Es wird, wissenschaftlich untersucht, welche Handlungsfelder aus gesellschafts- und arbeitsmarktpolitischer Sicht für eine zukunftsfähige und wettbewerbssichernde Zuwanderungspolitik von Bedeutung sind.

Zunächst wird in den Abschnitten zwei und drei dargestellt, wieso eine Reform der Zuwanderungspolitik notwendig ist und welches Potenzial die Zuwanderung ausländischer Fachkräfte bietet. Im vierten Abschnitt werden die konkreten Ziele der Fachkräftesicherungspolitik dargestellt.

Dem schließt sich eine vergleichende Betrachtung Deutschlands mit Kanada, Australien und Dänemark an. Der Ländervergleich fokussiert sich auf die Ausgestaltung der Zuwanderung sowie die Rekrutierung qualifizierter Fachkräfte.

Auf Grundlage des Vergleichs werden die Handlungsfelder abgeleitet.

Ziel der Ausarbeitung ist es, die folgenden Fragen zu beantworten:

- Wie ist die Zuwanderungssteuerung in den Vergleichsstaaten ausgestaltet und könnte das Vorgehen auf Deutschland übertragen werden?
- Welche Handlungsfelder und Maßnahmen lassen sich im Kontext einer politischen Betrachtungsweise und im Hinblick auf die strategische Ausrichtung der öffentlichen Verwaltung daraus ableiten?

Ergänzend soll die praktische Umsetzung der Maßnahmen durch die Behörden auf Grundlage betriebswirtschaftlicher Instrumente zur Rekrutierung, Steuerung und Vermarktung der Zuwanderung nach Deutschland skizziert werden.

## **1.1 Literatur und Forschungsstand**

Eine Vielzahl von Studien zeigt, dass die Zuwanderung im Allgemeinen und die Fachkräftezuwanderung im Besonderen eine hohe Bedeutung für die Sicherung des Arbeitsangebotes in den entwickelten Volkswirtschaften haben. Es hat sich vor allem gezeigt, dass Immigration kein vorübergehendes Phänomen ist.

Die vorhandenen Untersuchungen zu diesem Thema sind von der Diversität der jeweiligen Disziplinen geprägt. Inter- oder transdisziplinäre Studien – und somit umfassende Lösungsansätze – liegen bisher nicht vor.

Die Arbeitsmarktforschung hat die Arbeitsmarktsituation im Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung und Zuwanderung bereits sehr umfassend erforscht. Außerdem befasst sich die Forschung mit Ausgestaltungsentwürfen für eine deutsche Erwerbszuwanderungspolitik, so insbesondere mit der Frage nach einer angebots- oder nachfrageorientierten Erwerbszuwanderung und in diesem Zusammenhang auch mit einem etwaigen Punktesystem.

Die Arbeitsmarktforscher *Brücker*<sup>3</sup> und *Hinte et al.*<sup>4</sup> plädieren eindringlich für eine angebotsorientierte Fachkräftezuwanderung. *Bonin* untersucht dazu die Auswirkungen auf den Sozialstaat.<sup>5</sup> Die gesellschaftlichen Auswirkungen bleiben bei diesen Betrachtungen jedoch außen vor.

Diverse Studien und Gutachten, aber auch Statistiken und Prognosen, unterstützen die empirische Aufarbeitung des Fachkräfteengpasses und ermöglichen eine differenzierte Betrachtung der Bedarfe.<sup>6</sup> Etablierte Forschungsinstitute, sowie Studien und Gutachten im Auftrag von Stiftungen und Behörden, leisten einen erheblichen Beitrag zur empirischen Untersuchung der Fachkräftesicherung. Dazu zählen insbesondere das Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), das Institut der Wirtschaft Köln (IW), die Bertelsmann-Stiftung, verschiedene oberster Bundesbehörden wie das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge sowie die Friedrich-Ebert-Stiftung.

Auch *Hunger* plädiert für eine angebotsorientierte Zuwanderungsausgestaltung am Beispiel der klassischen Einwanderungsländer, weist jedoch zugleich darauf

---

<sup>3</sup> Vgl. Brücker, H. (2014): Ein Plädoyer für die Arbeitnehmerfreizügigkeit. In: *Wirtschaftsdienst*, 94 (3/2014). S. 176-179.

<sup>4</sup> Vgl. Hinte, H. et al. (2016): Punkte machen?! Warum Deutschland ein aktives Auswahlssystem für ausländische Fachkräfte braucht und wie ein solches System aussehen kann. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 2016, 17(1).

<sup>5</sup> Vgl. Bonin, H. (2014): Der Beitrag von Ausländern und künftiger Zuwanderung zum deutschen Staatshaushalt. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

<sup>6</sup> Vgl. Prognos (2015): Arbeitslandschaft 2040. vbw Studie. München; vgl. Bußmann, S./ Seyda, S. (2016): Fachkräfteengpässe in Unternehmen. Berufe mit Aufstiegsfortbildung: Zwischen Fachkräfteengpässen und Digitalisierung. Institut der deutschen Wirtschaft. Köln. URL: [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2016/286344/Fachkraefteengpasse\\_in\\_Unternehmen\\_Gutachten\\_2016.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2016/286344/Fachkraefteengpasse_in_Unternehmen_Gutachten_2016.pdf), zuletzt abgerufen am 17.09.2018; vgl. Bundesagentur für Arbeit (2018): Fachkräfteengpassanalyse. In: *Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt*. Stand: Juni 2018. Nürnberg. URL: <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Fachkraeftebedarf-Stellen/Fachkraefte/BA-FK-Engpassanalyse-2018-06.pdf>, zu-letzt abgerufen am 30.10.2018; u. a.

hin, dass Schwierigkeiten hinsichtlich des ausgebauten Wohlfahrtssystems in Deutschland bestehen.<sup>7</sup>

*Humpert*<sup>8</sup> und *Geis et al.*<sup>9</sup> untersuchten internationale Einwanderungssysteme und verglichen die deutsche Ausgestaltung mit den jeweiligen Länderstudien. Die ausgewählten Länder weisen sowohl Übereinstimmungen als auch Abweichungen auf und können daher sinnvoll miteinander verglichen werden. *Geis et al.* beurteilen eine potenzialorientierte Zuwanderungsausgestaltung am Beispiel der dänischen Greencard sowie eine Vereinfachung der gesetzlichen Regelungen, verbunden mit einem modernen Verwaltungsvollzug, als eine optimierte Zuwanderungsausgestaltung.<sup>10</sup> *Humpert* konstatiert, dass sich das deutsche Zuwanderungsrecht zu einem der liberalsten in der EU entwickelt hat.<sup>11</sup>

Die verwaltungsseitige Umsetzung zur erfolgreichen Zuwanderungssteuerung war bislang nicht Gegenstand empirischer Untersuchungen. Im Hinblick auf die Handlungsfelder im behördlichen Kontext mit der Zuwanderung nach Deutschland wird die vorliegende Masterthesis einen ersten Ansatz vorstellen.

---

<sup>7</sup> Vgl. Hunger (2017): Steuerungssysteme der Erwerbszuwanderung im internationalen Vergleich: Welches System passt am besten zu Deutschland? In: Bertelmann Stiftung (Hrsg.). Faire Fachkräftezuwanderung nach Deutschland. Grundlagen und Handlungsfelder im Kontext eines Einwanderungsgesetzes. S. 193.

<sup>8</sup> Vgl. Humpert, S. (2015): Fachkräftezuwanderung im internationalen Vergleich. Working Paper 62. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.). URL: [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp62-fachkraefte-zuwanderung.pdf;jsessionid=08F502163E60CC334ABBD3EE1ABC3C92.1\\_cid286?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp62-fachkraefte-zuwanderung.pdf;jsessionid=08F502163E60CC334ABBD3EE1ABC3C92.1_cid286?__blob=publicationFile), zuletzt abgerufen am 19.09.2018.

<sup>9</sup> Vgl. Geis, W. et al. (2016): Fachkräfte für Deutschland. Potenziale einer gesteuerten Zuwanderung. Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.): IW-Analysen Nr. 105. Köln.

<sup>10</sup> Vgl. Geis, W. et al. (2016): Fachkräfte für Deutschland. Potenziale einer gesteuerten Zuwanderung. Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.): IW-Analysen Nr. 105. Köln. S. 115, 117.

<sup>11</sup> Vgl. Humpert, S. (2015): Fachkräftezuwanderung im internationalen Vergleich. Working Paper 62. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.). S. 42. URL: [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp62-fachkraefte-zuwanderung.pdf;jsessionid=08F502163E60CC334ABBD3EE1ABC3C92.1\\_cid286?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp62-fachkraefte-zuwanderung.pdf;jsessionid=08F502163E60CC334ABBD3EE1ABC3C92.1_cid286?__blob=publicationFile), zuletzt abgerufen am 19.09.2018.