



Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Zuwanderung

Die Reihe EMN Inform richtet sich vor allem an politische Verantwortungsträger und andere Adressaten aus der Praxis und gibt einen kurzen Überblick über die wichtigsten, für die Politik relevanten Ergebnisse einer Maßnahme des EMN. In dieser Ausgabe wird die EMN-Studie *Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Zuwanderung* mit Beiträgen aus 23 EU-Mitgliedsstaaten vorgestellt.¹

Schlüsselbotschaften:

- Die Mitgliedsstaaten dürfen Erwerbsmigration aus Drittländern nicht als wichtigsten Lösungsansatz für die Herausforderungen der alternden Gesellschaft, der sinkenden Bevölkerungszahlen und des Mangels an qualifizierten Arbeitskräften in Europa ansehen.
- Dennoch kann eine gut gesteuerte Integration positive Folgen haben, indem sie insbesondere das Angebot an Arbeitskräften erhöht und Knappheiten am Arbeitsmarkt sowohl kurz- als auch längerfristig abmildert.
- Um dies zu erreichen und um weltweit wettbewerbsfähiger zu werden, müssen die EU-Mitgliedsstaaten attraktive Zielländer für Zuwanderer aus Drittländern mit den entsprechenden Qualifikationen und Fähigkeiten werden.

Auf nationaler Ebene:

- Die derzeit von den Mitgliedstaaten verwendeten Ansätze zur Ermittlung und Prognose von Arbeitskräfteengpässen könnten durch bessere Methoden und Instrumente verfeinert werden, um u.a. die benötigten Qualifikationen festzustellen und erkennen zu können, in welchen Berufsgruppen oder Wirtschaftssektoren bereits Engpässe bestehen oder zu erwarten sind.
- Sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Migranten würden von einem besseren „Job-Matching“ profitieren. Dabei geht es darum, Arbeitssuchende passgenau in offene Stellen zu vermitteln und zu vermeiden, dass Migranten aus Drittländern Stellen angeboten werden, für die sie überqualifiziert sind.
- Bei Zuwanderern, deren Qualifikationen und Fähigkeiten in den Mitgliedsstaaten benötigt werden, könnten die bestehenden Einreise- und Genehmigungsverfahren weiter vereinfacht werden.
- Strategien mit einer längerfristigen Perspektive helfen, die Nachhaltigkeit der Erwerbsmigration sicherzustellen, wobei auch eine Auswanderung qualifizierter Arbeitnehmer („brain drain“) und eine Nichtausschöpfung vorhandener Kompetenzen („brain waste“) vermieden werden. In diesem Zusammenhang haben sich internationale Vereinbarungen und Partnerschaften als wirksam erwiesen.
- Auch eine bessere Regulierung und Organisation der Verfahren zur Anerkennung von Qualifikationen und Prüfung der Kompetenzen von Zuwanderern aus Drittländern kann von Vorteil sein.

Auf der EU-Ebene:

- Wenn der entsprechende EU-Acquis vollständig umgesetzt ist, ist festzustellen, ob er die gewünschten Auswirkungen hat, und zu beurteilen, welche weiteren Maßnahmen eventuell erforderlich sind.
- Möglicherweise ist es besonders hilfreich, Einreise- und Zulassungsverfahren weiter zu vereinfachen; ein erster, wichtiger Schritt wurde mit der „Blauen Karte“ und der Richtlinie für eine kombinierte Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis getan.
- Es ist notwendig, den Austausch über optimale Praktiken zwischen den Mitgliedsstaaten zu fördern, um die Instrumente und Methoden zur Ermittlung und Steuerung der Arbeitskräftenachfrage zu verbessern und die Hindernisse bei der Anerkennung von außerhalb der EU erworbenen Qualifikationen und Kompetenzen abzubauen.
- Weitere Analysen und Prognosen der kurz- und längerfristigen wirtschaftlichen Entwicklung und des demografischen Wandels können dazu dienen, einen besonderen Bedarf des Arbeitsmarkts zu ermitteln.

¹ Der zusammenfassende Bericht sowie die 23 nationalen Berichte können von der Internetseite <http://www.emn.europa.eu> (Auswahlpunkt: „EMN Studies“) heruntergeladen werden. Die Studie bezieht sich auf den Zeitraum von 2004 bis Ende 2010 und stützt sich auf Beiträge aus Österreich, Belgien, Bulgarien, der Tschechischen Republik, Estland, Finnland, Frankreich, Deutschland, Ungarn, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, den Niederlanden, Polen, Portugal, der Slowakischen Republik, Slowenien, Spanien, Schweden und Großbritannien.

Derartige Arbeiten können auch dazu beitragen, die Mobilität von Drittstaatsangehörigen innerhalb der EU sowie die temporäre und zirkuläre Migration zu fördern.²

- Die EU kann – z.B. über das Immigrationsportal der EU – dazu beitragen, das Bewusstsein zu schärfen und damit ihre Attraktivität zu erhöhen und so im Vergleich zu anderen Einwanderungszielen wettbewerbsfähig zu bleiben.

Hintergrund

Ziel der EMN-Studie „Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Zuwanderung“ war es, zu ermitteln, in welchen Sektoren ein Arbeitskräfteengpass in den Mitgliedsstaaten besteht, die nationalen Strategien darzustellen, mit deren Hilfe der Bedarf des Arbeitsmarkts an zugewanderten Arbeitskräften aus Drittstaaten gedeckt werden soll, und die wahrgenommene Wirksamkeit dieser Strategien darzustellen, wobei auch die Auswirkungen des jüngsten Konjunkturabschwungs und der nachfolgenden Erholung auf die Strategien untersucht werden sollten. Auch eine Zusammenstellung der verfügbaren Statistiken wird bereitgestellt, um Art und Umfang von Arbeitsmarktengpässen zu verdeutlichen und aufzuzeigen, in welchem Umfang sie durch Drittstaatsangehörige abgemildert werden.

Kontext

Europa ist zunehmend mit einer alternden und sinkenden Erwerbsbevölkerung konfrontiert. Im Jahr 2008 kamen noch vier Menschen im erwerbsfähigen Alter (15 – 64) auf jeden EU-Bürger im Alter von über 65, aber bis 2060 dürfte sich das Verhältnis auf 2:1 verschlechtern. Außerdem waren in einer Reihe von Mitgliedsstaaten (insbesondere den EU-10 und den EU-2) in jüngster Zeit negative Nettozuwanderungstrends zu verzeichnen; mehr Menschen – insbesondere eigene Staatsangehörige – wanderten aus als ein. Wenn die EU weltweit wettbewerbsfähig bleiben will, sind verschiedene Maßnahmen erforderlich, um dieser demografischen Entwicklung entgegenzuwirken. Eine davon ist legale Einwanderung.

Zahlreiche Mitgliedsstaaten haben einen Bedarf an Qualifikationen, Kompetenzen und Wissen, der nicht unmittelbar durch ihre eigene Erwerbsbevölkerung gedeckt und auch durch Änderungen des nationalen Bildungssystems nicht rasch genug erfüllt werden kann. Im Zusammenhang damit zeigt die EMN-Studie auf, dass die Ursachen von Arbeitskräfteengpässen unterschiedlich sind, weshalb auch die politische Reaktion jeweils anders ausfallen muss. In einigen Fällen handelt es sich um *quantitative Engpässe* (d.h. qualifizierte oder gering qualifizierte Arbeitskräfte passen zwar zum verlangten Stellenprofil, wollen aber nicht in dem entsprechenden Beruf arbeiten), in anderen um *qualitative Engpässe*, d.h. einen Mangel an Arbeitskräften mit den entsprechenden Fähigkeiten und Qualifikationen.

Statistische Trends

Im vergangenen Jahrzehnt hat die Zuwanderung in die EU Schätzungen zufolge zu einem Anstieg der Beschäftigung um knapp 3,7 Millionen beigetragen. Dies entspricht einem Viertel des Gesamtzuwachses der Beschäftigung.³ Die größte Anzahl von erwerbstätigen Drittstaatsangehörigen findet sich in der EU-15; die meisten arbeiten in **Spanien, Italien und Großbritannien**. In der EU-10+2 sind die Zahlen sehr viel niedriger; am niedrigsten sind sie in **Litauen, Malta** und der **Slowakischen Republik**. Die meisten Drittstaatsangehörigen kommen aus Brasilien, China, Indien, der Russischen Föderation, der Türkei, der Ukraine und den USA.

Ein Blick auf den Anteil von erwerbstätigen Drittstaatsangehörigen an den jeweiligen Qualifikationsniveaus in den Mitgliedsstaaten kann einen Hinweis auf den spezifischen Arbeitskräftebedarf in den einzelnen Mitgliedsstaaten geben. Anhand der Daten von 2009 zeigt sich z.B. Folgendes (soweit das Qualifikationsniveau bekannt ist):

- In der **Slowakischen Republik** ist der Anteil *hoch qualifizierter* Drittstaatsangehöriger am größten (54% bzw. 2.338 Drittstaatsangehörige), gefolgt von **Großbritannien** (48% bzw. 581.701) und **Irland** (39% bzw. 25.963).
- **Litauen** (80% bzw. 1.232), **Deutschland** (56% bzw. 1.054.000), **Italien** und **Schweden** (jeweils 55% und 716.393 bzw. 21.335 Drittstaatsangehörige) weisen den höchsten Anteil an *qualifizierten* Migranten auf.

² Vgl. die vor kurzem abgeschlossene EMN-Studie „Zirkuläre und temporäre Migration“ (<http://www.emn.europa.eu>, Auswahlpunkt: „EMN Studies“).

³ Independent Network of Labour Migration and Integration Experts, vgl. <http://www.labourmigration.eu/research/report/13-migration-employment-and-the-outcomes-of-labour-market-integration-policies-in-the-european-union>.

- Der größte Anteil an gering qualifizierten Erwerbstätigen findet sich in der **Tschechischen Republik** und **Spanien** (jeweils 53% oder 48.575 bzw. 415.693 Drittstaatsangehörige), **Luxemburg** (39% bzw. 4.057) und **Italien** (38% bzw. 487.662).

Im Jahr 2009 wurden insgesamt die meisten Aufenthaltsgenehmigungen, die zur Aufnahme einer bezahlten Beschäftigung berechtigen, an Drittstaatsangehörige aus Indien, China, der Ukraine und den USA vergeben. 2009 war ein großer Anteil der Drittstaatsangehörigen, die zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in die folgenden Mitgliedsstaaten einreisten, hoch qualifiziert (soweit das Qualifizierungsniveau bekannt war): **Frankreich** (100% bzw. 3.953 der einreisenden Drittstaatsangehörigen), **Großbritannien** (73% bzw. 36.000) und **Slowakische Republik** (54% bzw. 1.288). Der größte Anteil an qualifizierten Einwanderern war in **Litauen** (80% bzw. 301), **Belgien** (70% bzw. 8.058) und **Deutschland** (63% bzw. 14.816) zu verzeichnen; bei gering qualifizierten Einwanderern war der Anteil in der **Tschechischen Republik** (63% bzw. 44.756) und in **Spanien** (50% bzw. 16.292) am höchsten.

Die verfügbaren statistischen Daten zu freien Stellen und dem erforderlichen Qualifikationsniveau lassen sich nur schwer vergleichen; zumeist scheinen jedoch qualifizierte Arbeitsplätze angeboten zu werden. Der Anteil von Stellen für hoch bzw. gering qualifizierte Arbeitnehmer ist ähnlich, aber im Vergleich dazu niedriger. Es gibt bemerkenswerte Ausnahmen. So ist die Nachfrage nach hoch qualifizierten Arbeitskräften in **Österreich**, **Irland** und **Polen** im Verhältnis sehr viel größer. In **Italien**, **Ungarn** und **Spanien** überwiegt dagegen relativ gesehen die Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitnehmern. Insgesamt ist jedoch festzustellen, dass Drittstaatsangehörige häufig für ihre Arbeit überqualifiziert sind und ihre Fähigkeiten daher nicht in vollem Umfang genutzt werden.

Ansätze der Mitgliedsstaaten

Die Steuerung der Erwerbsmigration ist Sache der Mitgliedsstaaten, wenngleich der EU-Acquis Einfluss auf die nationalen politischen Entscheidungen und regulatorischen Rahmenwerke gehabt hat. Die Mitgliedsstaaten hegen deutlich unterschiedliche Auffassungen darüber, in welchem Umfang sie Zuwanderung als Mittel ansehen, um die Nachfrage nach Arbeitskräften zu befriedigen. Dies ist auf unterschiedliche Zuwanderungstraditionen und Erfahrungen mit Zuwanderung – einschließlich der Beziehungen zu Drittländern – sowie die nationalen öffentlichen Diskussionen über dieses Thema zurückzuführen.

Alle Mitgliedsstaaten sind jedoch der Auffassung, dass Arbeitskräfteengpässe prioritär durch eine bessere Ausbildung ihrer eigenen Bürger bzw. der EU-Bürger sowie der bereits im Land lebenden Migranten behoben werden sollten. Insgesamt konzentrieren sich die Mitgliedsstaaten auch eher darauf, hoch qualifizierte und qualifizierte Migranten anzuziehen, wenngleich einige auch gering qualifizierte Arbeitskräfte benötigen – in den meisten Fällen allerdings nur für einen vorübergehenden Zeitraum.

Die meisten Mitgliedsstaaten haben die Zuwanderung in ihre Gesamtvision und ihre strategischen Pläne für die Beschäftigung integriert, was die Notwendigkeit widerspiegelt, sorgfältig einen Ausgleich zwischen einerseits wirtschaftlicher Entwicklung und höherer Wettbewerbsfähigkeit und andererseits der Notwendigkeit zu finden, soziale Inklusion, Bildungschancen und die Gesamtentwicklung der einheimischen Bevölkerung sicherzustellen. Nur wenige Mitgliedsstaaten berücksichtigen den längerfristig weiter steigenden Arbeitskräftebedarf; die meisten konzentrieren sich auf den kurz- bis mittelfristigen Bedarf. Die politische und öffentliche Diskussion über den Nutzen von Erwerbsmigration, vor allem vor dem Hintergrund der derzeitigen Wirtschaftskrise, sowie über die Integration und die Arbeitsbedingungen von Drittstaatsangehörigen haben ebenfalls Einfluss auf die nationalen Sichtweisen.

Daher sind die nationalen Politikansätze für eine Behebung von Arbeitskräfteengpässen unterschiedlich. In den meisten Fällen wird zwischen unterschiedlichen „Kategorien“ von Drittstaatsangehörigen unterschieden (und es werden Präferenzen aufgestellt). Die Unterscheidung kann z.B. anhand der Qualifikation (hoch qualifiziert, qualifiziert und gering qualifiziert), des Berufs (z.B. Berufe aus dem Gesundheitswesen, Ingenieure, IT-Spezialisten usw.) oder nach vorübergehenden und langfristigen Zuwanderern erfolgen; alle Mitgliedsstaaten haben je nach Kategorien unterschiedliche Einreise- und Zulassungsverfahren entwickelt.

Ansätze zur Ermittlung von Arbeitskräfteengpässen

Die Vision und die Politik der Mitgliedsstaaten hat auch Einfluss auf die Ansätze zur Ermittlung und Steuerung der Arbeitskräftenachfrage. Drei grundlegende Ansätze sind zu erkennen: die Erstellung von Berufslisten; die Analyse des Bedarfs der Arbeitgeber, die stärker einzelfallorientiert erfolgt; und die Festlegung von Quoten oder Obergrenzen: In jedem Fall findet eine Kombination aus Studien und Beratungsverfahren statt, in die

Ministerien sowie andere nationale und regionale Behörden, Arbeitgeber und Arbeitgeberverbände, Forschungsinstitute und sonstige Spezialisten eingebunden sind.

Selbst in ein und demselben Mitgliedsstaat können unterschiedliche Ansätze für unterschiedliche Kategorien von Drittstaatsangehörigen verfolgt werden. Berufslisten können ohne Berücksichtigung der einzelnen Sektoren bestimmte Positionen (z.B. Sekretariatspersonal, Vertrieb) auflisten, in denen Engpässe bestehen, können sich auf bestimmte Sektoren (z.B. Gesundheitswesen) konzentrieren, ohne einzelne Positionen anzugeben, oder z.B. Mindestlöhne festsetzen, die Aufschluss über das verlangte Qualifizierungsniveau geben. Eine Analyse des Bedarfs der Arbeitgeber erfordert es, dass die Arbeitgeber ihren Arbeitskräftebedarf direkt ermitteln und ihn den entsprechenden Behörden mitteilen, die ihnen unter bestimmten Bedingungen gestatten können, einen bestimmten Drittstaatsangehörigen einzustellen. Andere Mitgliedsstaaten haben Quoten oder Obergrenzen eingeführt, mit deren Hilfe Restriktionen für bestimmte Zuwanderergruppen (z.B. Erwerbsmigranten, qualifizierte Migranten) festgelegt oder die auf alle Zuwanderer angewendet werden können.

Methoden zur Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Zuwanderung

Die Mitgliedsstaaten haben verschiedene Verfahren, Bedingungen und Ansätze eingeführt, um die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen zur Deckung des Arbeitskräftebedarfs zu analysieren und zu steuern. Im Hinblick auf die Zulassung und den Zugang zum Arbeitsmarkt findet ein „Arbeitsmarkttest“ statt, der z.B. prüft, ob kein Bürger des eigenen Landes oder der EU/der EEA für die Position zur Verfügung steht (Prinzip der Gemeinschaftspräferenz), ob der gewünschte Arbeitsplatz zu einer Berufsgruppe gehört, für die Engpässe gemeldet sind, und ob vom Mitgliedsstaat festgelegte Quoten bzw. ein bestimmtes Lohnniveau respektiert werden. Andere Länder verwenden Punktsysteme, um zu beurteilen, ob ein Drittstaatsangehöriger die Bedingungen für eine Einreise in den Mitgliedsstaat erfüllt, oder haben Ausnahmeregelungen für bestimmte Kategorien von Drittstaatsangehörigen eingeführt – gleich, ob diese einen Arbeitsplatz in Aussicht haben oder nicht.

Programme und Maßnahmen zur Zuwanderung zur Deckung des Arbeitsmarktbedarfs konzentrieren sich häufig auf die Auswahl von Zuwanderern für hoch qualifizierte Positionen oder für bestimmte Wirtschaftssektoren mit einem bekanntem Bedarf. Alle Mitgliedsstaaten haben Integrationsprogramme für Zuwanderer aufgelegt, die unter anderem auf eine Erleichterung des Zugangs zu Bildung und Beschäftigung abstellen. Mitgliedsstaaten mit hohen Auswanderungszahlen haben Programme entwickelt, um ihre Bürger zur Rückkehr zu ermutigen.

Anerkennung von Qualifikationen

In allen Mitgliedsstaaten sind Verfahren zur Anerkennung von außerhalb der EU erworbenen Qualifikationen und zur Beurteilung von Kompetenzen vorhanden. Sie sind je nach Qualifikation oder Ausbildung und nach dem Land, in dem diese erworben wurde, sehr unterschiedlich. Recognition is “automatic,” or at least facilitated, for qualifications included in international conventions or treaties between Europe and third countries, mainly in the area of higher education. Wenn jedoch kein Vertrag besteht oder wenn es um die Beurteilung nicht durch ein offizielles Dokument bestätigter Kompetenzen geht, sind die zuständigen Gremien und Verfahren sehr unterschiedlich, so dass die Anerkennung der Qualifikationen von Drittstaatsangehörigen nicht einheitlich ist.

Kooperation mit Drittländern

Außerdem wurden direkte Beziehungen zu Drittländern entwickelt, um die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu erleichtern. Auf der EU-Ebene gehören die Mobilitätspartnerschaften zu den entsprechenden Kooperationsvereinbarungen⁴; zahlreiche Mitgliedsstaaten haben außerdem bilaterale und multilaterale Vereinbarungen mit Drittländern abgeschlossen, die in geografischer Nähe zu ihnen liegen oder zu denen sie spezifische historische Beziehungen aufweisen. In vielen dieser Vereinbarungen sind eine Auswahl und Unterstützung vor der Abreise, ein erleichtertes Zulassungsverfahren und Unterstützung bei der möglichen Rückkehr von Migranten vorgesehen. Außerdem wird auf die Notwendigkeit eingegangen, die Auswanderung qualifizierter Arbeitnehmer („brain drain“) und eine Nichtausschöpfung vorhandener Kompetenzen („brain waste“) zu vermeiden.

Weitere Informationen

Wenn Sie spezifische Fragen haben, weitere Einzelheiten erfahren möchten oder ein Exemplar der vollständigen Publikation erhalten möchten, wenden Sie sich bitte an das EMN (Stephen.Davies@ec.europa.eu).

Stand: Oktober 2011

⁴ Bisher wurden solche Mobilitätspartnerschaften mit Moldawien und Kap Verde (Mai 2008), Georgien (November 2009) und Armenien (Oktober 2011) abgeschlossen; die Verhandlungen mit Ghana dauern noch an.