

Chancen für den Wandel

Technologie, Zuwanderung, Qualifizierung

Prof. Bernd Fitzenberger, PhD, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Nürnberg

BIBB-Kongress 2022, 27.10.2022

Talkrunde 2: Chancen der Berufsbildung für den Wandel: Technologie, Zuwanderung, Qualifizierung

www.bibb.de/kongress2022



INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND
BERUFSFORSCHUNG
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

CHANCEN FÜR DEN WANDEL: TECHNOLOGIE, ZUWANDERUNG, QUALIFIZIERUNG

BIBB-Kongress, 27.10.2022, Bonn

Prof. Bernd Fitzenberger, PhD
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
Nürnberg



AGENDA

- Aktuelle Lage auf dem Arbeitsmarkt und zukünftige Herausforderungen
- Zuwanderung und Fachkräfteeinwanderung
- Integration von ukrainischen Geflüchteten in den deutschen Arbeitsmarkt

AKTUELLE LAGE AUF DEM ARBEITSMARKT UND ZUKÜNFTIGE HERAUSFORDERUNGEN

EINSCHÄTZUNG DES IAB ZUR WIRTSCHAFTLICHEN LAGE (SEPT. 2022)

- Der **Krieg in der Ukraine, Lieferengpässe, Preiserhöhungen** und insbesondere die **unsichere Energieversorgung** in den kommenden Monaten belasten die wirtschaftliche Entwicklung.
- Die **Erwartungen der Unternehmen** haben im September deutlich nachgegeben.
- Die **Lage am Arbeitsmarkt stagniert**. Die Arbeitslosigkeit ist etwas angestiegen, da arbeitssuchende ukrainische Geflüchtete nun in der Grundsicherung betreut werden. Weiterhin besteht **Arbeitskräfteknappheit** und die **Zahl der offenen Stellen ist auf Rekordniveau**. Die Entwicklung der nächsten Monate bleibt mit hohen Unsicherheiten verbunden. Ein Einbruch am Arbeitsmarkt wird aber nicht erwartet.
- IAB Prognose 2022/2023: Drohende Rezession bremst Boomenden Arbeitsmarkt: Insgesamt wird für dieses Jahr ein **BIP-Wachstum von 1,5 Prozent** und für 2023 von **-0,4 Prozent** erwartet.
- Im Jahresdurchschnitt 2022 liegt die Zahl der Erwerbstätigen um 560.000 Personen über dem Vorjahr. Im nächsten Jahr kommt es zu einem weiteren **Anstieg um 220.000 Erwerbstätige**. Die meisten zusätzlichen Stellen wird es im **Bereich Öffentliche Dienstleister, Erziehung, Gesundheit** geben.

ERWERBSBETEILIGUNG UND WANDERUNGEN 2022 WIEDER STÄRKER

Effekte auf das Erwerbspersonenpotenzial

	2021	Prognose 2022	Prognose 2023
Wanderungen	+ 160	+ 540	+ 340
Erwerbsbeteiligung	+ 89	+ 270	+ 235
Demographie-Effekt	- 370	- 390	- 400
Erwerbspersonenpotential	- 121	+ 420	+ 175
in Prozent	- 0,25	+ 0,89	+ 0,37

Quelle: Gartner, Hermann; Hellwagner, Timon; Hummel, Markus; Hutter, Christian; Wanger, Susanne; Weber, Enzo; Zika, Gerd (2022): IAB-Prognose 2022/2023: Drohende Rezession bremst boomenden Arbeitsmarkt (IAB-Kurzbericht 15/2022), Nürnberg, 12 S.

FACHKRÄFTEENGPÄSSE UND ARBEITSKRÄFTEENGPÄSSE BLEIBEN AUF MITTLERE UND LANGE FRIST EIN THEMA

- Mittelfristprognose zeigt Arbeitsmarktdynamik bis 2025: Die "drei großen D" – **Digitalisierung**, **Demografie** und **Dekarbonisierung** – verändern unsere Arbeitswelt schon jetzt.
- BIBB-IAB-Qualifikations- u. Berufsprojektionen (QuBe): starker **ökologischer** und **technologischer Wandel**
- 2021: Rund **22,4 Prozent** der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten **über 55 Jahre** alt (2001: 9,7 %)
Bis 2030 wird sich der betriebliche Ersatzbedarf deutlich erhöhen. Neben einer guten Konjunktur treibt der Abgang der Babyboomer zunehmend den Ersatzbedarf die Fachkräftenachfrage und damit die Zahl der offenen Stellen nach oben.
- **Demografische Entwicklung** lässt das Arbeitskräfteangebot langfristig stark schrumpfen (KB 25/2021).
Zuwanderung ist der größte Hebel. Um Erwerbspersonenpotenzial auf heutigem Niveau zu halten, ist jedes Jahr eine Nettozuwanderung von 400.000 erforderlich. Stochastische Prognosemodelle weisen im Durchschnitt eher auf Nettozuwanderung in einer Größenordnung von 140.000 pro Jahr hin.
- **Krise des Ausbildungsmarkts** verschärft das zukünftige Fachkräfteproblem: Größte Herausforderung aktuell ist Gewinnung von Jugendlichen für berufliche Ausbildung

UNGENUTZTE POTENZIALE: MEHR JUNGE MENSCHEN OHNE BERUFSABSCHLUSS

- Anzahl Ungelernter zwischen 20 und 34 Jahren steigt an:
2014: 1,88 Millionen, 2019: 2,16 Millionen
- Quote 2019: 14,7 %
- Anstieg wird u. a. durch Zuwanderung Geflüchteter erklärt
- Ungelerntenquoten 2019:
 - Deutsche ohne Migrationshintergrund: 8,5 %
 - Personen mit Migrationshintergrund, in Deutschland aufgewachsen: 16,4 %
 - Migrant*innen der 1. Generation: 33,3 %

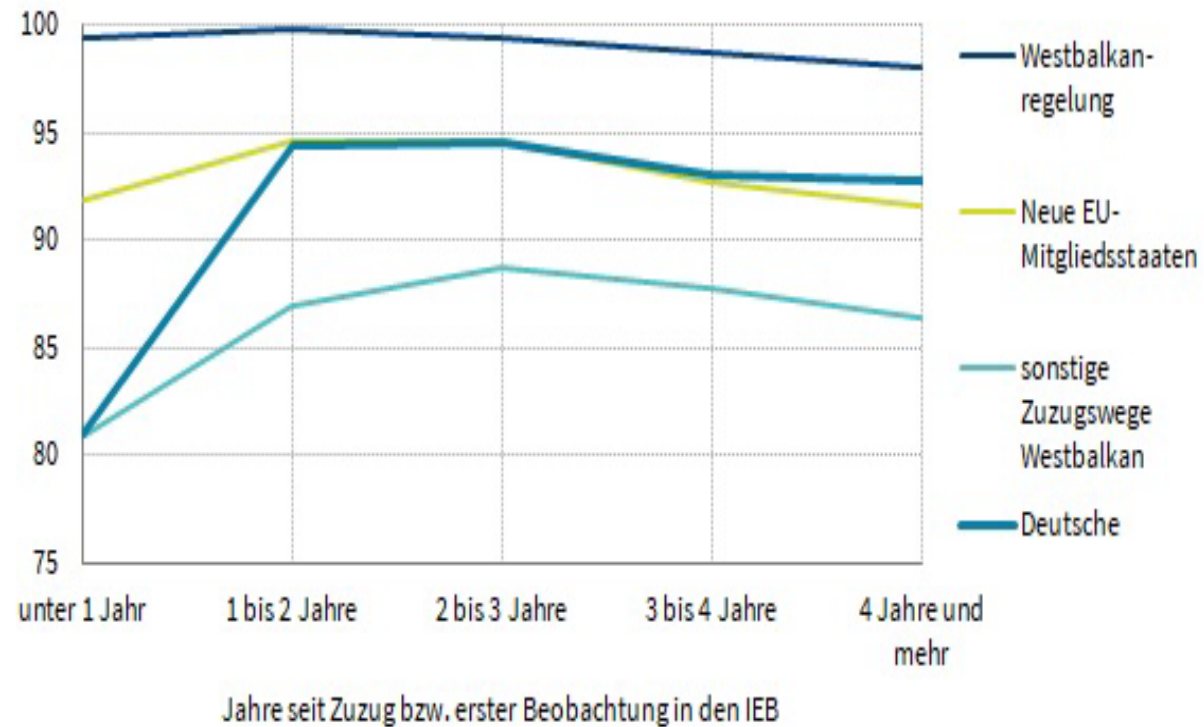
ZUWANDERUNG UND FACHKRÄFTEEINWANDERUNG

ZUZÜGE ZU ERWERBSZWECKEN AUS DRITTSTAATEN, 2010 - 2020



Quelle: BAMF, Ausländerzentralregister (2022), eigene Darstellung

BESCHÄFTIGUNGSQUOTEN NACH AUSGEWÄHLTEN ZUZUGSWEGEN UND JAHREN



Anmerkung: Jahre ab erster Beobachtung in den Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) und einem Mindestalter von 21 Jahren bei der ersten Beobachtung.
Quelle: IEB und Sondererhebung der Nutzer der Westbalkanregelung. Eigene Berechnungen.

GRUNDSÄTZLICHES ZUR STEUERUNG DER ERWERBSMIGRATION

- **Steuerung durch Punktesysteme:** Zuzugskriterien können gegeneinander substituiert werden → können mehr Kriterien verwenden
- **Steuerung durch Mindestanforderungen:** Zuzugskriterien müssen alle gemeinsam erfüllt werden → können weniger Kriterien verwenden
- **Steuerung durch angebotsseitige Kriterien:** Qualifikation, Berufserfahrung, Sprachkenntnisse, Alter, Vorerfahrungen
- **Steuerung durch nachfrageseitige Kriterien:** Arbeitsplatzzusage, „Employer Sponsored Visa“, regionale, strukturelle und gesamtwirtschaftliche Arbeitsbedingungen
- **Kombinationen:** Fast alle Systeme der Steuerung der Erwerbsmigration legen angebots- und nachfrageseitige Kriterien, allerdings mit unterschiedlichem Gewicht, zugrunde. Manche Länder verwenden gleichzeitig Punktesysteme und andere Systeme der Steuerung der Erwerbsmigration

STEUERUNG DER ERWERBSMIGRATION IN DEUTSCHLAND

- Steuerung durch **Mindestanforderungen** seit dem Zuwanderungsgesetz 2005
- Wichtigste Kriterien für Arbeitsmigranten: **Arbeitsplatzzusage, Hochschul- oder Berufsabschluss, Gleichwertigkeitsprüfung** zu einem Referenzberuf bzw. Vergleichbarkeitsprüfung des Studienabschlusses, Vergleichbarkeit der Arbeitsbedingungen, Arbeitsmarktprüfung, Blaue Karte EU: zusätzlich Mindesteinkommen (§18 AufenthG)
- Weitere Zuzugswege: Firmeninterne Entsendung (§ 19 AufenthG), Selbständige/Freiberufler (§21 AufenthG), Arbeitssuche (§ 20 AufenthG), Zuzug zur Anerkennung des Berufsabschlusses (§16d AufenthG), Ausbildung (§16a) und Studium (mit begrenztem Arbeitsmarktzugang) (§16b AufenthG)
- Sonderregelungen: Bilaterale Vereinbarungen (Westbalkan, Hocheinkommensländer), Au Pairs, etc.

ZUZUG AUCH OHNE QUALIFIKATIONSAUFLAGEN?

- Bedarf: Auf der einen Seite ein **hoher Bedarf in Tätigkeitsfeldern**, die **keine formelle Berufsausbildung** voraussetzen, vor allem in interaktiven und manuellen Nicht-Routine-Tätigkeiten. Auf der anderen Seite **überdurchschnittliche Arbeitslosenquoten** von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung
- Lehren aus der **Westbalkanregelung**: Bei harten aufenthaltsrechtlichen Restriktionen können sich sogar **unterdurchschnittliche Arbeitslosigkeits- und Leistungsbezugsrisiken** ergeben
- Option: **Erweiterung der Westbalkanregelung** auf andere Anrainerstaaten der EU
- Begleitende Maßnahmen: **Überwachung der Lohnzahlungen, Deutschsprach- und Bildungsangebote**

KRITIK DES BESTEHENDEN SYSTEMS

- **Zu geringe Erwerbsmigration:** Durch die geringe Migration zu Erwerbszwecken droht
 - die Einwanderung hinter die Erwartungen zurückzufallen
 - die Integrationschancen der Migrationsbevölkerung insgesamt hinter ihr Potenzial zurückzufallen
- **Restriktive Wirkungen** des geltenden Rechts durch **Kumulation von Hürden**
 - Verbindung von Qualifikationsauflagen mit Gleichwertigkeitsprüfung eines international spezifischen Bildungssystems wirkt restriktiv
 - Hoher Verwaltungs- und Zeitaufwand kann prohibitiv wirken
 - Geringe Anreize zur Anerkennung von Abschlüssen und zur Arbeitssuche einzureisen
 - Geringe Transparenz des Gesamtsystems

REFORMVORSCHLÄGE DER BUNDESREGIERUNG

- 1. Säule: **Zuzug mit Arbeitsplatzzusage**
 - Arbeitsplatzzusage muss **Qualifikationsniveau**, aber nicht mehr erlerntem Beruf entsprechen
 - Einreise und Beschäftigung ohne Anerkennung möglich, **Anerkennung** muss aber **verbindlich nachgeholt werden** (geht unter anderen Bedingungen schon im geltenden Recht)
 - Absenkung der Gehaltsschwellen für Blaue Karte EU
 - Offen: Wird an Gleichwertigkeitsprüfung festgehalten, oder andere Optionen z. B. über Gehaltsschwellen geöffnet
- 2. Säule: **Zuzug zur Arbeitssuche** („Chancenkarte“)
 - Zuzug möglich, wenn **drei von vier Kriterien** erfüllt werden: (1) Qualifizierter Berufs- oder Hochschulabschluss, (2) dreijährige Berufserfahrung, (3) Deutschsprachkenntnisse, (4) Alter unter 35 Jahre
 - Festlegung eines **jährlichen Kontingents**
 - Offen: Berechtigt dies nur zur Suche eines qualifikationsadäquaten Arbeitsplatzes ohne Beschäftigungsoption während der Arbeitssuche (wie bisher) oder zur allgemeinen Ausübung einer Erwerbstätigkeit (wie in klassischen Punktesystemen) – Nur zweite Variante dürfte größere Wirkung zeigen.

INTEGRATION VON UKRAINISCHEN GEFLÜCHTETEN IN DEN DEUTSCHEN ARBEITSMARKT

VORAUSSETZUNGEN EINER ERFOLGREICHEN ERWERBSINTEGRATION

- Unter Personen im **erwerbsfähigen Alter** fliehen vorwiegend **Frauen** aus der Ukraine nach Dtl.
- Sie haben eine **höhere Bildung** aber geringere Erwerbsbeteiligung als ukrainische Männer
 - Es ist anzunehmen, dass sie **bildungsaffin** sind und vielfach ein starkes Interesse an Deutsch- und Integrationskursen haben dürften
 - Voraussetzung für ihre Erwerbsintegration: Integration von Kindern in **Bildungs- und Betreuungseinrichtungen**
- Weitere wichtige Voraussetzungen (aufbauend auf früheren Erfahrungen)
 - systematische **Sprachförderung**
 - schnelle **Anerkennung beruflicher Abschlüsse** und umfassende Bildungs- und Weiterbildungsangebote
 - **schnelle Aufnahme** der **Arbeitsvermittlung**
- Bei der **Verteilung** von Geflüchteten sollten **Arbeitsmarktkriterien** herangezogen werden

Brücker et al. (2022): Die Folgen des Ukraine-Kriegs für Migration und Integration: Eine erste Einschätzung, [IAB-Forschungsbericht](#); Brücker (2022): Geflüchtete aus der Ukraine: Eine Einschätzung der Integrationschancen, [IAB-Forschungsbericht](#). Schreyer et al. (2022): Berufliche Bildung in der Ukraine, [IAB-Forum](#).

BERUFLICHE BILDUNG IN DER UKRAINE

Tabelle 1: Einschulungsquote nach Schultypen und ausgewählten Ländern

Einschulungsquote (brutto) in Prozent der jeweiligen Alterskohorte

	Ukraine 2014	Russland 2019	Polen 2019	Rumänien 2019	Syrien 2010 2014	Deutschland 2019
	Alle					
Vorschulen	86	86	93	94	9 6	108
Primarschulen	99	104	97	88	115 82	103
Sekundarschulen	96	104	112	88	71 53	98
Tertiäre Bildung und Ausbildung	83	86	69	51	24 33	74

Der **formale Bildungsstand** der ukrainischen Bevölkerung ist relativ **hoch**

- Trotz teilweise unterschiedlicher Bildungssysteme dürften **Integrationsperspektiven** ukrainischer Geflüchteter **günstig** sein

- In der Ukraine werden viele **berufspraktische Qualifikationen** nicht **dual**, sondern in (**hoch-)schulischen Einrichtungen** erworben
 - Vielen Geflüchteten dürfte duales Ausbildungssystem nicht bekannt sein → **Information** von Jugendlichen und Eltern über das deutsche System zentral

Brücker (2022): Geflüchtete aus der Ukraine: Eine Einschätzung der Integrationschancen, [IAB-Forschungsbericht](#); Schreyer et al. (2022): Berufliche Bildung in der Ukraine, [IAB-Forum](#).

VIELE GEFLÜCHTETE UKRAINERINNEN KÖNNTEN MITTELFRISTIG IN ENGPASSBERUFEN UNTERKOMMEN

Abb. 1: Arbeitskräftebedarf gemessen als Verhältnis der Vakanzen pro arbeitssuchender Person in Deutschland, Februar 2022

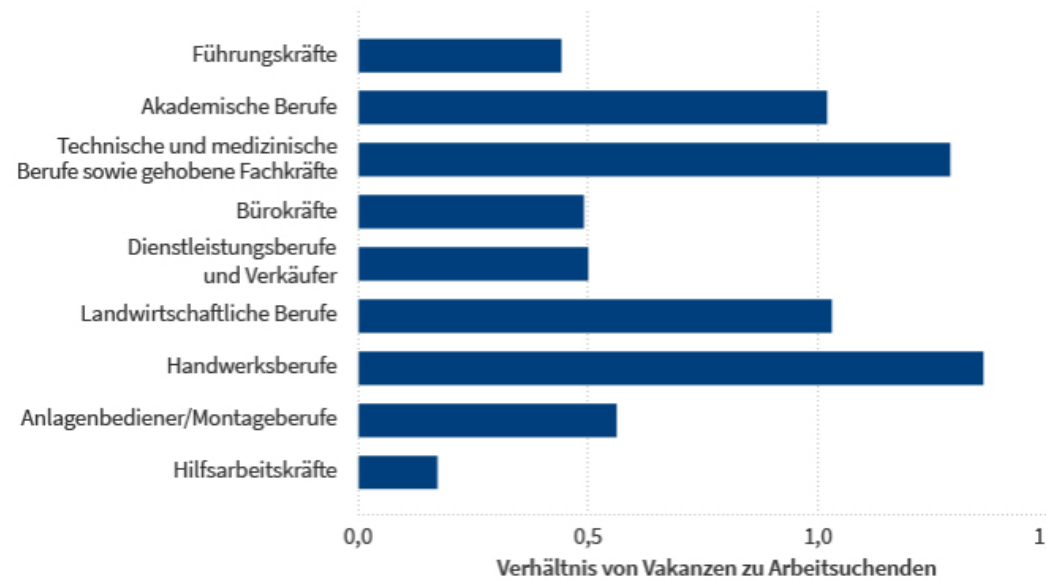
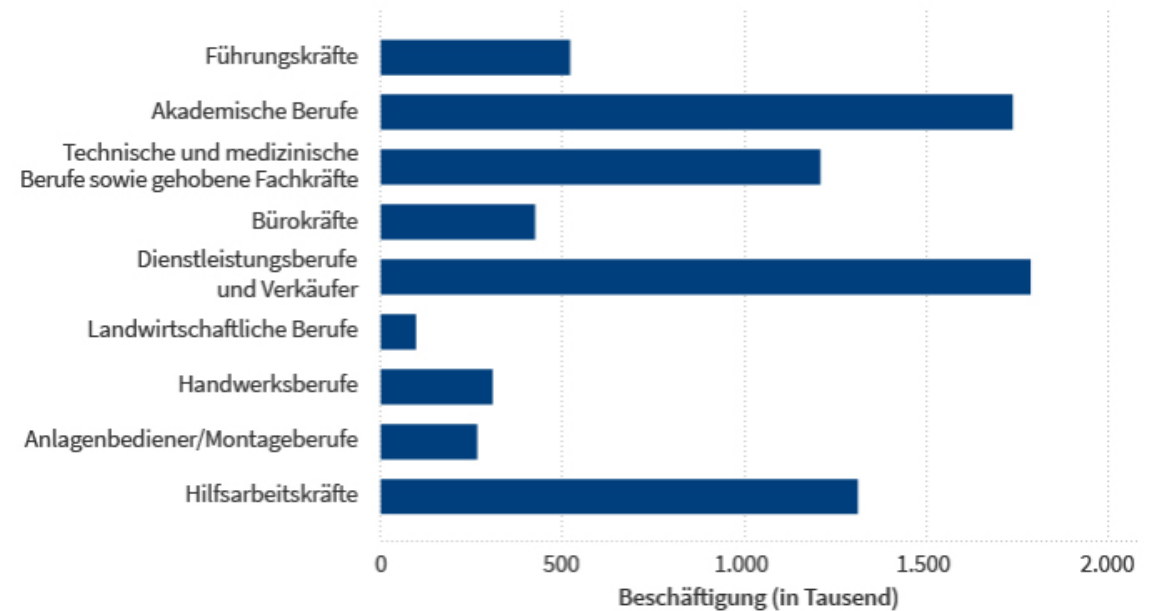


Abb. 2: Beschäftigung von Frauen in der Ukraine nach Berufssegmenten, 2020



- Zuwanderung ukrainischer Frauen könnte helfen, hiesige **Engpässe** in akademischen, technischen und medizinischen Berufen zu **verringern**

Bossler, Popp (2022): Viele geflüchtete Ukrainerinnen könnten mittelfristig in Engpassberufen unterkommen, [IAB-Forum](#).

VIELEN DANK FÜR IHRE AUFMERKSAMKEIT!

Prof. Bernd Fitzenberger, PhD

Bernd.Fitzenberger@iab.de

BACK-UP

AKTUELL FACHKRÄFTEENGPÄSSE UND ARBEITSKRÄFTEENGPÄSSE IN VIELEN TÄTIGKEITSFELDERN UND REGIONEN

- Aber: Der Arbeitsmarkt hat sich nicht für alle gedreht! Arbeitslosenquote für Ungelernte 2021 = 20,5 Prozent
- Besonderheiten der **Corona-Pandemie: Branchen** sind unterschiedlich gut durch die Krise gekommen. **Kurzarbeitergeld** hat vielen Branchen geholfen. (Betriebe in der Covid-19-Krise / FB 10/2022)
- Personallücken in betroffenen Branchen sind auch durch **Einstellungsflaute** entstanden (Röttger/Weber 2022)
- Knappheitserwartungen erhöhen die **betriebliche Nachfrage** sowie schwächerer Zusammenhang von Konjunktur und Beschäftigung (Klinger/Weber 2020)

(AUS-)BILDUNG ZAHLT SICH WEITER AUS: HÖHERES LEBENSEINKOMMEN UND WENIGER ARBEITSLOSE

- Steigt das berufliche Anforderungsniveau, steigt i.d.R. das **Bruttolohnentgelt**
- Steigt das berufliche Anforderungsniveau, steigt i.d.R. die benötigte **formale Qualifikation**
- **Lebensentgelte von Fachkräften** sind i.d.R. höher als bei geringqualifizierten Helfern und sie sind i.d.R. weniger arbeitslos ([KB 13/2017](#); [KB 17/2016](#), KB XX/2022 im Erscheinen)
- Fachkräfte können über **Fort-/ Weiterbildungen** (Meister, Techniker, Fachwirte etc.) oder ein anschließendes Studium in Positionen für Spezialisten bzw. Experten aufsteigen und ihr Lebenseinkommen abermals deutlich steigern
- In bestimmten Berufen können Beschäftigte mit einer Berufsausbildung (und einem Fortbildungsabschluss) Lebensentgelte erzielen, die vergleichbar sind mit denen von Personen mit Hochschulabschluss in anderen Berufen. Allein aufgrund finanzieller Erwartungen sollte man sich also nicht für ein Studium entscheiden. **Individuelle Vorlieben, Neigungen** und **Fähigkeiten** sowie **nicht-monetäre Aspekte** — wie Jobcharakteristika oder Vereinbarkeit von Familie und Beruf — sollten bei der **Berufswahl** berücksichtigt werden
- In einigen Helferjobs verdienen Fachkräfte mehr als in ihrem erlernten Beruf ([KB 14/2022](#))
- Aktuell Update vom [Einkommensrechner der BA](#) (Kunden sehen hier Nutzen einer Ausbildung)

AUSBILDUNGSGARANTIE – VORSCHLAG DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT

- Die Bundesregierung plant, eine **Ausbildungsgarantie** einzuführen, die allen jungen Menschen einen **Zugang zu einer Ausbildungsstelle** ermöglicht, vorrangig im Betrieb.
- Es sollen verstärkt **Berufe** in den Blick genommen werden, in denen **Fachkräfteengpässe** bestehen. Die Ausbildungsgarantie soll zudem Angebote für niedrigschwellige Ausbildungsberufe umfassen, die bildungsschwächeren Jugendlichen oder auch jungen Menschen mit Behinderungen einen leichteren Einstieg ermöglichen.
- Die außerbetrieblichen Ausbildung soll für **marktbenachteiligte Jugendliche** in **Regionen mit Ausbildungsplatzmangel** geöffnet werden
- Die **Berufsorientierung** soll in **allen Schulformen** und **allen Ländern** mit definierten Standards gestärkt, als feste Bestandteile in die Curricula aufgenommen und **verbindlich umgesetzt** werden

GLEICHWERTIGKEITSPRÜFUNG: STRATEGIEN ANDERER EINWANDERUNGSLÄNDER

- Unterscheidung **nicht-reglementierter** und **reglementierter Berufe**: Fast alle Länder fordern eine Gleichwertigkeitsprüfung oder Anerkennung nach nationalem Recht in reglementierten Berufen
- **Verzicht auf Gleichwertigkeitsprüfung** in nicht-reglementierten Berufen: USA, Kanada, UK, Arbeitsplatzangebot ersetzt in der Regel Gleichwertigkeitsprüfung, aber Hochschulen müssen allgemein anerkannt sein
- **Allgemeine Qualifikationsfeststellung**: Norwegen, Dänemark, Australien. Allgemeine Evaluation von Kompetenzen häufig in Verbindung mit „Fast-Track“-Verfahren von wenigen Tagen
- **Gleichwertigkeit mit Referenzberufen** bzw. von Studiengängen: Deutschland, Österreich u.a. Länder. Nachweis, ob die spezifischen Ausbildungs- und Studieninhalte gleichwertig mit den im Inland erworbenen sind

VORLÄUFIGE BEWERTUNG

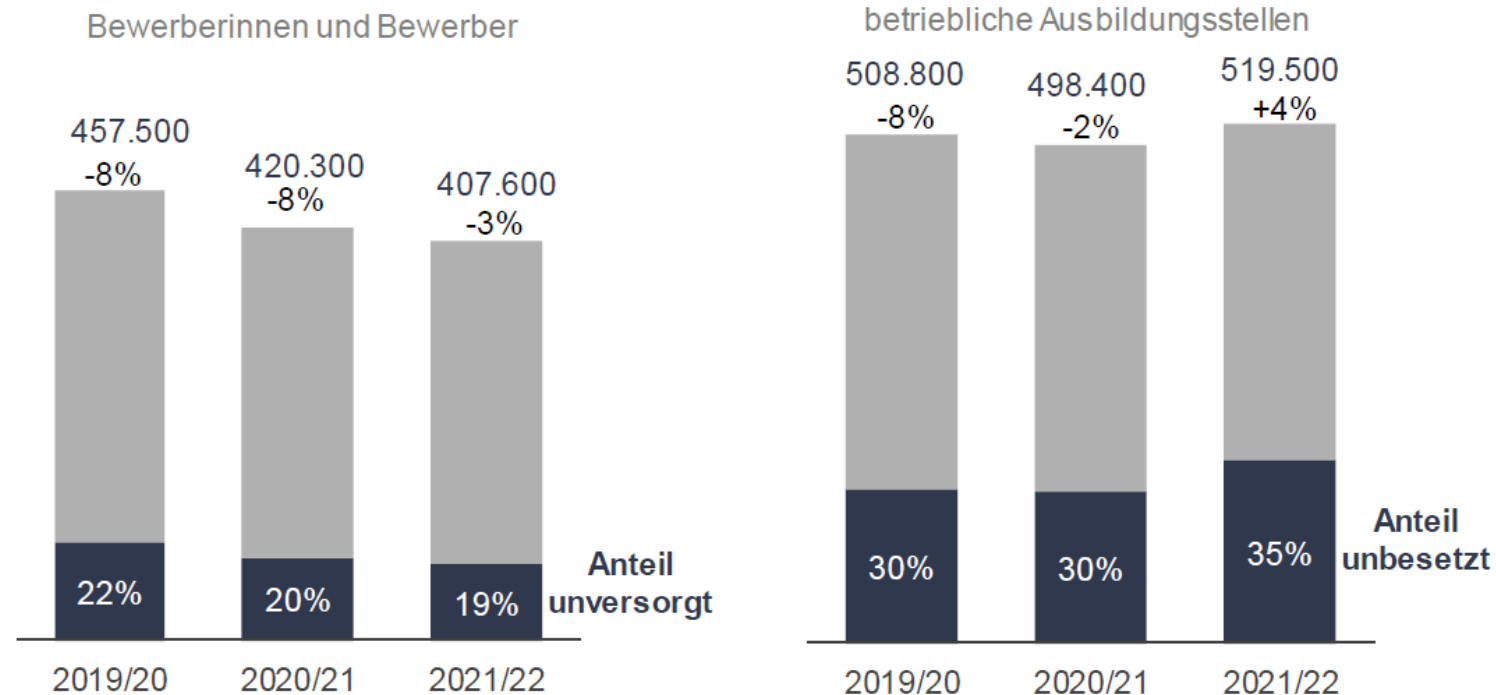
- Der Erfolg der Reform wird wesentlich von der **Reform der ersten Säule** abhängen. Hier ist zentral, ob an der Gleichwertigkeitsprüfung in nicht-reglementierten Berufen festgehalten wird, oder ob sie ganz durch andere Kriterien (Gehaltsschwelle) oder eine allgemeine Qualifikationsfeststellung ersetzt wird.
- **Sonderregelungen** wie der Zuzug zur Anerkennung von Abschlüssen werden wie in der Vergangenheit voraussichtlich **nur geringe Wirkungen** haben.
- Die „Chancenkarte“ wird entweder wie die früheren Regelungen zur Arbeitssuche wirkungslos bleiben, oder einen zweiten **angebotsorientierten Weg der Erwerbsmigration** öffnen. Hier bestehen größere Beschäftigungsrisiken als bei der ersten Säule, Erfahrungen in Einwanderungsländern mit Punktesystemen zeigen jedoch, dass angebotsorientierte Wege die Qualifikation erhöhen können. Ein **Kontingent** würde mögliche Risiken begrenzen.

DIE (CORONA-) KRISE DES AUSBILDUNGS- MARKTES

MEHR STELLENMELDUNGEN ALS IM LETZTEN BERICHTSJAHR BEI WEITER LEICHT RÜCKLÄUFIGER BEWERBER/-INNENZAHL

Gemeldete Ausbildungsstellen und gemeldete Bewerber(-innen)

Berichtsjahre 2019/20 bis 2021/22, jeweils Oktober bis August, Deutschland



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit