



26. August  
2016



*Dr. Ulrich Walwei  
Vizedirektor am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)*

## Fluchtmigration: Schaffen wir die Arbeitsmarktintegration?

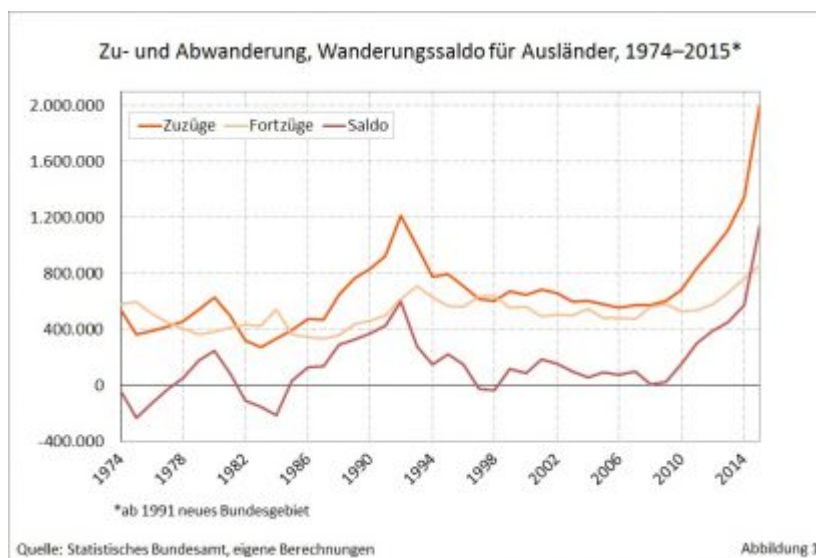
**Entscheidend für eine erfolgreiche Integration der zugewanderten Menschen in den deutschen Arbeitsmarkt sind Investitionen in ihre Bildung und Ausbildung. Gefordert sind der Staat, die Betriebe und die Flüchtlinge selbst.**

Aus aktueller Sicht und mit Blick auf die nahe Zukunft stellt die Fluchtmigration eine der größten Herausforderungen für die Arbeitsmarktpolitik dar. Sie erhöht nicht nur die Zahl der in den nächsten Jahren zur Verfügung stehenden Arbeitskräfte. Zudem stellt sich die Frage, ob das zusätzliche Arbeitskräfteangebot in Beschäftigung gebracht werden kann. Die positive Beantwortung steht und fällt mit der Aufnahmefähigkeit des hiesigen Arbeitsmarktes und ist an die Bedingung einer längerfristigen Beschäftigungsfähigkeit der zugewanderten Menschen geknüpft. Dabei sollte allerdings eines nicht außer Acht gelassen werden: Die geflüchteten Menschen sind nicht zuallererst wegen der Arbeit nach Deutschland gekommen, sondern weil sie sich in ihren Heimatländern aus unterschiedlichsten Gründen bedroht fühlen und hierzulande Sicherheit suchen.

Mittel- und langfristig kann die Fluchtmigration aber auch ökonomischen Nutzen generieren. Deshalb lautet die These dieses Artikels: Wenn die Integration in den Arbeitsmarkt schneller und besser gelingt als in der Vergangenheit, sind die anfänglichen Aufwendungen als Investitionen aller Beteiligten zu sehen, aus denen wirtschaftliche Chancen erwachsen können.

## Migration nach Deutschland

In den letzten 40 Jahren waren zwei starke Zuzugswellen zu beobachten (Abbildung 1). Die erste ereignete sich Anfang der 1990er Jahre nach dem Fall des „Eisernen Vorhangs“, als der Wanderungssaldo der Ausländer Werte von bis zu 600.000 Personen erreichte. Der zweite Schub zeigt sich am aktuellen Rand: 2015 wurde der mit rund zwei Millionen Zuzügen höchste Wert in den letzten vier Dekaden erreicht; der Wanderungssaldo stieg mit 1,14 Millionen Personen auf einen Rekordwert.



Die Zuzüge waren allerdings schon zu Beginn der Dekade gestiegen. Hierfür waren in erster Linie innereuropäische Wanderungen verantwortlich. Zum einen handelte es sich dabei um Zuwanderung aus Ländern, die in der jüngeren Vergangenheit der EU beigetreten sind und für die erstmals Freizügigkeit zur Geltung gekommen ist (beispielsweise Polen, Bulgarien und Rumänien). Zum anderen kam es vermehrt zu Zuzügen aus den Ländern, die in Folge der europäischen Finanz- und Schuldenkrise in wirtschaftliche Turbulenzen und Beschäftigungsprobleme geraten sind (beispielsweise Spanien, Portugal und Griechenland).

Mit der in den letzten Jahren stärkeren Zuwanderung aus anderen europäischen Ländern hatte sich das formale Qualifikationsniveau der Neuzuwanderer tendenziell erhöht.<sup>1)</sup> Der Anteil der Akademiker unter den Neuzuwanderern lag 2013 mit rund 40 Prozent knapp 10 Prozentpunkte höher als noch Mitte der letzten Dekade. Insgesamt zeigt sich bei der Qualifikationsstruktur der Neuzuwanderer jedoch eine Polarisierung, weil der Anteil der formal Geringqualifizierten mit knapp einem Drittel bei neuzugewanderten Personen weiterhin höher ausfällt als der entsprechende Anteil der hiesigen Bevölkerung. Hieraus folgen unterschiedliche Arbeitsmarktchancen der Migranten: Während Akademiker im Allgemeinen ein unterdurchschnittliches Arbeitslosigkeitsrisiko aufweisen, ist bei Geringqualifizierten das Gegenteil der Fall.<sup>2)</sup>

Deutschland gehörte bis dato nicht zu den Ländern, denen es besonders gut gelingt, ihre ausländische Bevölkerung in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Arbeitslosenquoten sind bei Ausländern seit geraumer Zeit im Durchschnitt um das 2,5-Fache höher als bei Inländern. Im Mittel liegt die Beschäftigungsquote der Ausländer unter dem Anteil der Inländer. Die Integration in den Arbeitsmarkt benötigt Zeit. Dies gilt für vormals geflüchtete Menschen noch stärker als für andere Migranten (Abbildung 2).

### Gesamtwirtschaftliche Chancen der Fluchtmigration

Im sogenannten EASY-System des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) wurden im letzten Jahr 1,09 Millionen Menschen als Flüchtlinge registriert.<sup>3)</sup> Die Zahlen spiegeln die humanitäre Not und die Bedrohungssituation für viele Menschen in den Hauptherkunftsländern (Syrien, Irak, Afghanistan, Eritrea und andere) wider. Bei den Wirkungen der Fluchtmigration auf den Arbeitsmarkt ist zwischen kurz- und längerfristigen Effekten zu unterscheiden. Während in der kurzen Frist für die Betroffenen Aspekte wie Arbeitsmarkteinstieg, soziale Sicherung, aktive Arbeitsmarktpolitik sowie Bildung und Ausbildung große Bedeutung zukommt, steht mittel- und längerfristig eine – möglichst nachhaltige und erfolgreiche – Arbeitsmarktintegration der ehemals geflüchteten Menschen im Vordergrund.

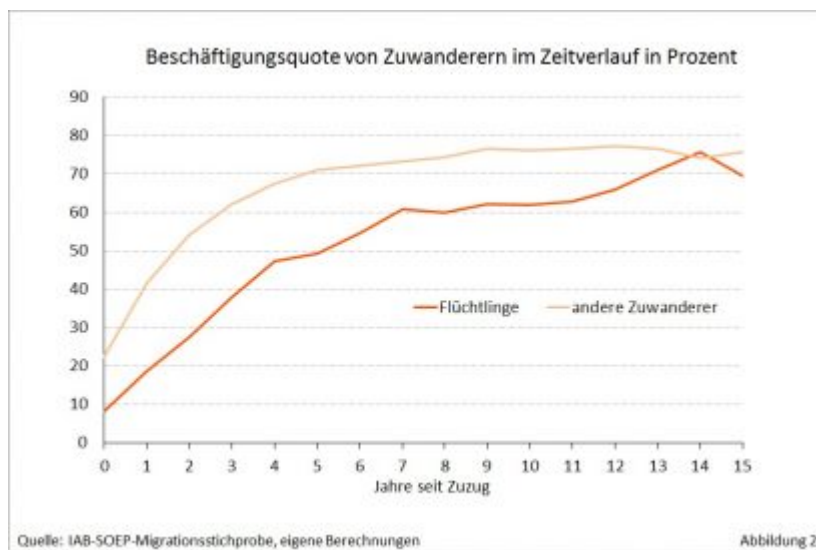


Abbildung 2 Im laufenden Jahr wird das

Erwerbspersonenpotenzial aller Voraussicht nach den höchsten Wert aller Zeiten erreichen. Fuchs et al. (2016) schätzen, dass die jüngste Fluchtmigration das Erwerbspersonenpotenzial im Jahr 2015 um 40.000 Personen erhöht hat und im Jahr 2016 um weitere 390.000 Personen erhöhen wird.<sup>4)</sup> Damit stellt sich die weitergehende Frage, wie sich der Impuls der Flüchtlingsmigration auf das Erwerbspersonenpotenzial in Richtung Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit verteilen wird. Die bereits erwähnte IAB-Prognose geht für das Jahr 2016 von einem „Flüchtlingseffekt“ auf die jahresdurchschnittliche Arbeitslosigkeit in Höhe von 90.000 Personen aus. Vieles spricht dafür, dass sich die Fluchtmigration im Laufe des Jahres immer stärker zeigen wird und dabei vor allem in der Grundsicherung zu Buche schlagen wird.

Bei der Integration von Flüchtlingen in die Beschäftigung wird es aller Voraussicht nach nur langsame Fortschritte geben, weil viele sich zunächst die Sprache aneignen und sich erst in die Gesellschaft sowie die betriebliche Wirklichkeit einfinden müssen. Wahrscheinlich ist auch, dass für geflüchtete Menschen, die nicht über anerkannte oder hier erworbene Berufsabschlüsse verfügen, zunächst einmal lediglich Einstiegspositionen am Arbeitsmarkt infrage kommen. Oft sind solche Tätigkeiten mit geringen Löhnen und niedriger Beschäftigungssicherheit verbunden. Sie konzentrieren sich auf bestimmte Branchen wie Gastronomie, Landwirtschaft oder Reinigungsgewerbe.

Von großer Bedeutung wird sein, wie sich die Beschäftigungsperspektiven der geflüchteten Menschen längerfristig darstellen werden. Im Vergleich zum Erwerbsverlauf früherer Flüchtlingskohorten gibt es Argumente, die für verbesserte, aber auch verschlechterte Voraussetzungen für die Arbeitsmarktintegration sprechen. Für bessere Integrationsmöglichkeiten am aktuellen Rand spricht, dass sich der Zugang zum Arbeitsmarkt durch Rechtsänderungen erleichtert hat und Maßnahmen der Integration aktuell mehr Bedeutung zukommt. Dem steht aber entgegen, dass die Gruppe der Geflüchteten – anders als in der Vergangenheit – ausgesprochen groß ist und viele Personen zunächst einmal mit anderen wettbewerbsschwachen Gruppen am deutschen Arbeitsmarkt (vor allem Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte) um die ohnehin knappen Einstiegspositionen am Arbeitsmarkt konkurrieren werden. Von daher wird der Frage der Entwicklung des Bildungsstandes und damit des Humankapitals der geflüchteten Menschen die zentrale Rolle für eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration zukommen.

### **Bildung und Qualifizierungspotenzial**

Maßgeblich für die Frage der künftigen Beschäftigungsfähigkeit der geflüchteten Menschen ist zunächst einmal deren Bildungs- und Ausbildungsniveau. Hinsichtlich der Schulbildung der Fluchtmigranten deuten Daten des BAMF auf eine beträchtliche Heterogenität hin.<sup>5)</sup> Bei den registrierten Asylbewerbern, die eine hohe Bleibewahrscheinlichkeit aufweisen, ist der Anteil mit potenziell hoher Bildung (Gymnasium, Fachhochschule) bei den über 18-Jährigen mit knapp der Hälfte am höchsten. Die Anteile von Personen mit niedriger oder mittlerer Schulbildung halten sich dagegen in etwa die Waage. Weitergehende Auswertungen zeigen, dass das Bildungsniveau von Männern im Durchschnitt höher ausfällt als das von Frauen.

Lediglich eine Minderheit der geflüchteten Menschen weist eine abgeschlossene Berufs- und Hochschulausbildung auf. Für die Hauptherkunftsländer der aktuellen Fluchtmigration lag in den Jahren 2008 bis 2012 der Anteil derjenigen, die entweder einen Berufs- oder Hochschulabschluss absolviert haben, zwischen 26 und 43 Prozent.<sup>6)</sup> Es ist nicht davon auszugehen, dass der Anteil der zuletzt nach Deutschland gekommenen Flüchtlinge mit Ausbildung oder Studium wesentlich höher ausfallen dürfte. Aus formaler Sicht ist dies ein Problem, weil am deutschen Arbeitsmarkt das Vorhandensein eines Ausbildungsabschlusses den Zugang zum Arbeitsmarkt erheblich erleichtert und die Chance auf eine erfolgreiche Erwerbsbiografie verbessert. Dies darf allerdings nicht zu dem voreiligen Schluss führen, dass die Geflüchteten keine arbeitsmarktrelevanten Kompetenzen mitbrächten. Der

Feststellung solcher Fähigkeiten im betrieblichen Alltag, zum Beispiel durch Praktika, und flexiblen Formen ihrer Anerkennung wird daher großes Gewicht zukommen.

Eine simple Status-quo-Betrachtung des Schul- und Qualifizierungsniveaus der geflüchteten Menschen ist aber auch noch in anderer Hinsicht infrage zu stellen. Viele der Geflüchteten sind noch vergleichsweise jung. So sind knapp 80 Prozent jünger als 35 Jahre und immerhin 50 Prozent sogar noch unter 25 Jahren.<sup>7)</sup> Diese Personen sind damit zumeist in einem Alter, in dem sich Gleichaltrige hierzulande noch im Bildungs- oder Berufsausbildungssystem befinden. Hieraus erwächst die große Chance, dass sich durch Anstrengungen der geflüchteten Menschen selbst wie auch der aufnehmenden Gesellschaft das Schul- und Qualifizierungsniveau erheblich steigern ließe.

### **Arbeitsmarktpolitik für Flüchtlinge**

Angesichts der Heterogenität der soziodemografischen Merkmale gibt es nicht so etwas wie einen idealtypischen Flüchtling. Daraus folgt, dass es auch keine idealtypische Arbeitsmarktpolitik für geflüchtete Menschen geben kann. Vielmehr wird es – wie in der Arbeitsmarktpolitik im Allgemeinen – darauf ankommen, dem jeweiligen Unterstützungsbedarf der Menschen soweit wie möglich Rechnung zu tragen. Genauso wichtig für den Erfolg ist die Mitwirkung und Motivation der Geflüchteten selbst. Im Folgenden werden drei Ansatzpunkte zur Integration von Flüchtlingen etwas genauer betrachtet: integrationspolitische Maßnahmen, Qualifizierungsmaßnahmen und Instrumente der „klassischen“ Arbeitsmarktpolitik.

■ Im Hinblick auf die potenzielle Wirkung integrationspolitischer Maßnahmen kann festgehalten werden, dass sowohl gute Sprachkenntnisse als auch berufliche Abschlüsse die Wahrscheinlichkeit von Migranten erhöhen, erwerbstätig sein und zu einem höheren Lohn arbeiten zu können.<sup>8)</sup> Je mehr der Spracherwerb bildungs- und berufsbegleitend realisiert wird, desto schneller und besser kann sich die Integration am Arbeitsmarkt vollziehen.<sup>9)</sup> Eine weitere wichtige Frage der Integration ist die Anerkennung beruflicher Abschlüsse und berufsrelevanter Fähigkeiten. An dieser Stelle geht es zunächst um eine systematische Erfassung beruflich verwertbarer Kompetenzen im betrieblichen Kontext. Bei der nachfolgenden Feststellung der Kompetenzen wäre es wünschenswert, mehr Flexibilität walten zu lassen, um auch praktisch vorhandene Fähigkeiten als Teilqualifikationen besser anerkennen zu können.

■ Angesichts der überwiegend hohen Stellenanforderungen am hiesigen Arbeitsmarkt stehen bei der Qualifizierung von Flüchtlingen naheliegender Weise solche Maßnahmen im Vordergrund, die auf einen allgemein anerkannten Abschluss zielen. Berufliche Abschlüsse – vorzugsweise im Dualen System der Berufsausbildung – sind eine der wesentlichen Voraussetzungen für eine erfolgreiche und nachhaltige Integration, weil diese am deutschen Arbeitsmarkt als wichtiges Qualitätssignal fungieren. Der Einstieg in eine anspruchsvolle Vollausbildung setzt aber in jedem Fall eine gute Vorbereitung voraus, zum Beispiel durch einschlägige Praktika oder auch durch Maßnahmen wie die Einstiegsqualifizierung. Bei der vermutlich beträchtlichen Zahl von Flüchtlingen, die zunächst

eine Helfertätigkeit aufgenommen hat, könnten beschäftigungsbegleitende Programme, wie zum Beispiel WeGebAU („Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen“), IFlaS („Initiative zur Flankierung des Strukturwandels“) oder auch das jüngst auf den Weg gebrachte Programm „Zukunftsstarter“, deren Beschäftigungsfähigkeit weiter steigern.

■ Schließlich ist mit Blick auf den Personenkreis der Flüchtlinge das gängige arbeitsmarktpolitische Instrumentarium ins Blickfeld zu nehmen. Zur Förderung des Arbeitsmarkteinstiegs kommen – wie bei anderen Arbeitslosen mit Schwierigkeiten beim Zugang zu einer Beschäftigung – Eingliederungszuschüsse in Betracht, die in der Tendenz die höchsten Beschäftigungseffekte aufweisen.<sup>10)</sup> Gerade um mögliche Vorbehalte bei potenziellen Arbeitgebern abzubauen oder vorübergehende Produktivitätsnachteile auszugleichen, können betriebliche Zuschüsse als probater „Türöffner“ fungieren. Bei arbeitsmarktfernen Personen kommen dagegen als „ultima ratio“ Varianten öffentlich geförderter Beschäftigung infrage, zum Beispiel Ein-Euro-Jobs. Sie könnten dazu dienen, geflüchtete Menschen an das Arbeitsleben heranzuführen und auf Qualifizierungen oder betriebsnahe Maßnahmen vorzubereiten. Angesichts der zu vermutenden Affinität von Flüchtlingen gegenüber selbständigen Tätigkeiten ist zu prüfen, ob nicht wieder – ähnlich wie bei der früheren „Ich-AG“ (Existenzgründungszuschuss) – flexiblere Zugänge zur Gründungsförderung geschaffen werden könnten. Aufgrund des zu erwartenden Anstiegs von Leistungsempfängern in den Job-Centern und dem erhöhten Beratungsbedarf wurde bereits die Zahl der Fallmanager aufgestockt und damit das Betreuungsverhältnis verbessert. Zivilgesellschaftliches Engagement (zum Beispiel Coaching oder Mentoring) kann dabei mit dem Ziel einer allgemein erfolgreichen Integration als wertvolle Ergänzung professioneller Strukturen fungieren.

### **Die Integrationsaufgabe: Nicht zu unterschätzen, aber zu bewältigen**

Die aktuelle Fluchtmigration stellt schon zahlenmäßig eine große Herausforderung dar. Im Jahr 2015 wurden mehr als eine Million Personen erfasst, die nach Deutschland geflüchtet sind. Es ist davon auszugehen, dass angesichts der Krisen dieser Welt der Flüchtlingszustrom auch in der absehbaren Zukunft nicht gänzlich abreißen wird. Was den Arbeitsmarkt angeht, ist damit zu rechnen, dass dem Arbeitsmarkt durch die jüngere Fluchtmigration in der nahen Zukunft 400.000 bis 500.000 Personen zusätzlich zur Verfügung stehen werden.

Ein aller Voraussicht nach weiterhin aufnahmefähiger Arbeitsmarkt ist prinzipiell sicherlich in der Lage, einen Zuwachs des Arbeitskräfteangebotes von rund einer halben Million zu absorbieren, macht er doch lediglich ein gutes Prozent des Erwerbspersonenpotenzials in Deutschland aus. Die Herausforderung ist aber weniger in der quantitativen Dimension zu sehen, als vielmehr in der qualitativen Dimension. Vielen Flüchtlingen fehlt es für eine erfolgreiche Erwerbsbiografie hierzulande an notwendigen Sprachkenntnissen, einem anerkannten Berufsabschluss, dem Verständnis für die hiesige Kultur und an einschlägigen Erfahrungen im betrieblichen Kontext. Von daher ist die Aufgabe der Integration von Flüchtlingen in den bundesdeutschen Arbeitsmarkt keinesfalls zu unterschätzen. Sie ist aber mit großem Engagement zu bewältigen. Wenn alle Beteiligten – der Staat, die Betriebe und die Flüchtlinge selbst – insbesondere in Bildung und Ausbildung investieren, haben alle die Chance, am Ende zu gewinnen. Mittelfristig können die Flüchtlinge ihre Existenz sichern, und die Gesellschaft darf

sich über tüchtige Mitbürger freuen, die angesichts der demografischen Entwicklung einen Beitrag zur wirtschaftlichen Dynamik leisten. Werden jedoch von allen Seiten zu wenige Investitionen getätigt, haben alle Beteiligten schon heute verloren.

#### Fußnoten

1. ↑ Vgl. Holger Seibert/Rüdiger Wapler, Qualifikationsprofile und Arbeitsmarktchancen von Neuzuwanderern in Deutschland, in: Migration und Soziale Arbeit 36(1), 2014, Seiten 10-18.
2. ↑ Vgl. Doris Söhnlein/Enzo Weber/Brigitte Weber, Aktuelle Daten und Indikatoren: Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten, Nürnberg 2015.
3. ↑ Vgl. Johann Fuchs/Markus Hummel/Christian Hutter/Britta Gehrke/Susanne Wanger/Enzo Weber/Roland Weigand/Gerd Zika, IAB-Prognose 2016: Beschäftigung und Arbeitskräfteangebot so hoch wie nie, in: IAB-Kurzbericht 06, Nürnberg 2016.
4. ↑ Ebenda.
- 5, 7. ↑ Vgl. Herbert Brücker, Typisierung von Flüchtlingsgruppen nach Alter und Bildungsstand, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Aktuelle Berichte 06/2016.
6. ↑ Vgl. Susanne Worbs/Eva Bund, Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge in Deutschland: Qualifikationsstruktur, Arbeitsmarktbeteiligung und Zukunftsorientierungen, in: Ausgabe 1|2016 der Kurzanalysen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg 2016.
8. ↑ Vgl. Herbert Brücker/Elisabeth Liebau/Agnese Romiti/Ehsan Vallizadeh, Arbeitsmarktintegration von Migranten in Deutschland. Anerkannte Abschlüsse und Deutschkenntnisse lohnen sich, Die IAB-SOEP-Migrationsstichprobe: Leben, lernen, arbeiten – wie es Migranten in Deutschland geht, in: IAB-Kurzbericht 21.3/2014, Seiten 21-28.
9. ↑ Vgl. Axel Deeke, Berufsbezogene Sprachförderung und berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund – eine Verbleibs- und Wirkungsanalyse, in: Mona Granato/Dieter Münk/Reinhold Weiß, (Hrsg.), Migration als Chance. Ein Beitrag der beruflichen Bildung, ABGFN 9. Bielefeld 2011: W. Bertelsmann Verlag, Seiten 91-112.
10. ↑ Vgl. Thomas Büttner/Torben Schewe/Gesine Stephan, Wirkung arbeitsmarktpolitischer Instrumente im SGB III: Maßnahmen auf dem Prüfstand, in: IAB-Kurzbericht 8/2015.