

Alfred Garloff

Flüchtlinge auf dem deutschen Arbeitsmarkt

Die jüngste Flüchtlingswelle nach Deutschland ist zwar einmalig. Dennoch gab es bereits in der Vergangenheit große Zuwanderungswellen nach Deutschland. Es lassen sich daher aus früheren Erfahrungen, aber auch aus Erfahrungen anderer Länder, wichtige Lehren ziehen. Über die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen in Deutschland ist allerdings bisher wenig bekannt. Hier besteht eine Forschungslücke. Die vorliegenden Erkenntnisse deuten darauf hin, dass sich Flüchtlinge nach einiger Zeit recht gut in den Arbeitsmarkt integrieren.

Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen¹ ist wichtige Voraussetzung und Bestandteil gesellschaftlicher Integration. Wie lässt sie sich erreichen? Gleichzeitig wird befürchtet, dass eine (zu) gute Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen die Arbeitsplätze einheimischer Beschäftigter gefährden oder ihre Löhne unter Druck setzen könnte. Sie muss aber – gerade in Zeiten der Arbeitskräfteknappheit – keineswegs zu Verdrängungseffekten führen. Das bestätigt dieser Literaturüberblick.

Integration in den Arbeitsmarkt

Studien zur Integration von Migranten in den deutschen Arbeitsmarkt zeigen, dass sie gegenüber Einheimischen bei Bildung, Löhnen und Beschäftigung schwächer abschneiden.² Umstritten ist, wie viel schwächer die Werte für Migranten ausfallen und inwiefern im Zeitverlauf die Lücke ge-

schlossen werden kann. Die amtliche Arbeitsmarktstatistik zeigt eine in etwa doppelt so hohe Arbeitslosenquote für Ausländer im Vergleich zu Deutschen. Pseudoarbeitslosenquoten zeigen insbesondere für Menschen aus Kriegs- und Krisenländern sehr hohe Quoten (um 40%).³ Das ist im Hinblick auf die langfristigen Arbeitsmarktauswirkungen aber wenig aussagekräftig, da viele dieser Migranten erst kurz im Land sind. Auf Basis von Umfragen ermittelte Arbeitslosenquoten geben außerdem Hinweise, dass auch hochqualifizierte Ausländer⁴ höhere Arbeitslosenquoten aufweisen als Deutsche.⁵

Bartsch et al. zeichnen auf Basis eines neuen Datensatzes (IAB-SOEP-Migrationsstichprobe), der seit 1995 Zugewanderte erfasst, ein eher positives Bild.⁶ So weisen sie Erfolge von Zuwanderern beim Erlernen der deutschen Sprache nach. Obgleich bei Einreise nur wenige (12%) gut deutsch sprechen, liegt dieser Wert nach mehr als zehn Jahren bei 63%. Darüber hinaus erwerben die (im Durchschnitt jungen) Zuwanderer häufig deutsche Bildungs- und Ausbildungsabschlüsse. 44% der unter 25-Jährigen erwerben nach ihrem Zuzug einen Bildungsabschluss oder befinden sich zum Zeitpunkt der Befragung in Bildung oder Ausbildung. Von den Migranten,⁷ die vor dem Zuzug (mindestens einmal) erwerbstätig waren, sind 90% nach dem Zuzug wiederum (mindestens einmal) erwerbstätig.⁸ Darüber hinaus steigt die Erwerbstätigenquote über die Zeit deutlich an und er-

1 Ein Großteil der Literatur unterscheidet nicht explizit zwischen Flüchtlingen und anderen Migranten. Insofern bezieht sich der Begriff Migranten immer auf alle Migranten, während Flüchtlinge die Untergruppe humanitäre Migranten adressiert. Ob die für Migranten allgemein diskutierten Ergebnisse auf Flüchtlinge anwendbar sind, ist noch offen.

2 Y. Algan, C. Dustmann, A. Giltz, A. Manning: The Economic Situation of First and Second-Generation Immigrants in France, Germany and the United Kingdom, in: *The Economic Journal*, 120. Jg. (2010), Nr. 542, S. F4-F30; C. Burkert, A. Haas: Investing in the Future. Labor Market Integration Policies for New Immigrants to Germany, Migration Policy Institute, Washington 2014; I. Kogan: New Immigrants – Old Disadvantage Pattern? Labour Market Integration of Recent Immigrants to Germany, in: *International Migration*, 49. Jg. (2010), Nr. 1, S. 91-117; S. Bartsch et al.: Die IAB-SOEP-Migrationsstichprobe. Leben, lernen, arbeiten – wie es Migranten in Deutschland geht, IAB Kurzbericht, Nr. 21/2014 (Spezial), Nürnberg 2014.

3 H. Brücker, A. Hauptmann, E. Vallizadeh: Zuwanderungsmonitor, Aktuelle Berichte, IAB, Nürnberg, Oktober 2015.

4 Dies bezieht sich auf Ausländer allgemein, nicht nur diejenigen aus Kriegs- und Krisenländern.

5 M. Battisti et al.: Immigration, Search, and Redistribution: A Quantitative Assessment of Native Welfare, CESifo Working Paper, Nr. 5022, München, Oktober 2014. Über die Gründe hierfür kann man nur spekulieren. Erstens ist denkbar, dass im Ausland erworbene Qualifikationen nicht immer im Inland verwertbar sind, zweitens besteht eine höhere Unsicherheit über den Wert der im Ausland erworbenen Qualifikation und drittens kann Diskriminierung eine Rolle spielen.

6 S. Bartsch et al., a.a.O.

7 Migranten, auf die die IAB-SOEP-Migrationsstichprobe abzielt. Das sind alle nach 1995 eingewanderten Migrantengruppen.

8 S. Bartsch et al., a.a.O.

Dr. Alfred Garloff ist Referent für Wirtschaftspolitische Fragen des Arbeitsmarkts und der Sozialordnung im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie in Berlin und wissenschaftlicher Mitarbeiter im IAB Hessen.

reicht auch bei der Gruppe der Flüchtlinge nach mehr als zehn Jahren Werte, die mit einheimischen Arbeitnehmern vergleichbar sind.⁹ Die Erwerbstätigenquote von zugewanderten Frauen fällt aber deutlich zurück und erreicht nur vergleichsweise geringe Werte.¹⁰ Etwas vorsichtiger ist Granato.¹¹ Sie zeigt (mit Mikrozensusdaten) ebenfalls, dass die Beschäftigungsquoten von Migranten über die Zeit deutlich ansteigen, dass sie aber nicht die der Deutschen erreichten.

Algan et al.¹² vergleichen die Integration von Migranten der ersten und zweiten Generation¹³ zwischen Großbritannien, Frankreich und Deutschland für unterschiedliche Herkunftsländer und zeichnen ein gemischtes Bild. Migranten der ersten und zweiten Generation schneiden in allen betrachteten Ländern im Hinblick auf Bildung, Beschäftigung und Löhne schwächer ab als die einheimische Bevölkerung. Für Deutschland zeigt sich auf Basis von Mikrozensusdaten, dass der Unterschied im Bildungssystem zwischen Migranten und Einheimischen groß ist, aber über die Generationen signifikant reduziert werden kann.¹⁴ Die meisten untersuchten Migrantengruppen zeichnen sich durch eine deutlich niedrige Beschäftigungshäufigkeit aus. Nur Frauen gelingt es, den Unterschied in der zweiten Generation signifikant abzubauen. Bei den Männern ist das nicht allgemein der Fall. Unterschiede bei Stundenlöhnen zwischen Einheimischen und Migranten sind in der ersten Generation in Deutschland geringer als in Großbritannien.¹⁵ Dort werden die Unterschiede über die Generationen aber auch besonders schnell abgebaut. In Deutschland gelingt eine Reduktion der Lohndifferenz vor allem bei Männern. Bei Frauen nimmt diese teilweise sogar noch zu. Als Gründe für die schwächere Performance von Migranten in der zweiten Generation gegenüber Einheimischen nennt die OECD fehlendes Wissen über den Arbeitsmarkt, wenig Kontakte zu potenziellen Arbeitgebern, aber auch Diskriminierung.¹⁶

9 H. Brücker, A. Hauptmann, E. Vallizadeh: Flüchtlinge und andere Migranten am deutschen Arbeitsmarkt, Aktuelle Berichte, Nr. 14/2015, IAB, Nürnberg 2015.

10 S. Bartsch et al., a.a.O.

11 N. Granato: A Work in Progress. Prospects for Upward Mobility Among New Immigrants in Germany, Washington 2014.

12 Y. Algan et al., a.a.O.

13 Interessant könnte auch die Betrachtung der dritten Generation sein. Aufgrund der Datenlage (ein Migrationshintergrund wird häufig nur in den ersten zwei Generationen erfasst) dürfte dies aber schwierig sein. Forschungen hierzu sind dem Verfasser nicht bekannt.

14 Ähnliche Resultate für die zweite Generation liefert auch C. B. von Gostomski: Fortschritte der Integration. Zur Situation der fünf größten in Deutschland lebenden Ausländergruppen, Forschungsbericht 8, BAMF, Nürnberg 2010. Die Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration zeigt, dass sich die auf Basis von PISA-Daten gemessenen Abstände zwischen Migranten und Einheimischen über die Zeit (2000-2012) deutlich reduziert haben. Vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: 10. Bericht der Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin 2014.

15 In Frankreich ergibt sich insgesamt ein heterogeneres Bild.

16 OECD: Migrations Outlook, Paris 2014, Kapitel 2.

Kogan zeigt, dass Migranten in Deutschland seit 1990 im Durchschnitt eine günstigere Qualifikationsstruktur aufweisen als frühere Migranten, trotzdem aber keine günstigeren Arbeitsmarktergebnisse erzielen.¹⁷ Sie interpretiert das als zunehmenden ethnischen Nachteil. Dies könnte allerdings auch daran liegen, dass diese „neuen Migranten“ noch Zeit benötigen, bis sie sich vollständig in den Arbeitsmarkt integrieren. Sie zeigt nämlich auch, dass Migranten, die bereits länger im deutschen Arbeitsmarkt sind, kein erhöhtes Arbeitslosigkeitsrisiko aufweisen. Liebig argumentiert, dass die Integration der männlichen Migranten in den deutschen Arbeitsmarkt vergleichsweise gut gelingt, während dies bei Frauen nicht zutrifft.¹⁸ Auch Liebig konstatiert, dass die Unterschiede zwischen Migranten und Deutschen über die Zeit schnell und deutlich kleiner werden. Entgegen den Erkenntnissen von Algan et al. argumentiert Liebig allerdings, dass die zweite Generation sehr ungünstige Bildungsergebnisse erziele.¹⁹

Für Großbritannien, Schweden und Dänemark fasst ein Bericht des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) die Literatur zur Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt zusammen.²⁰ Überraschenderweise ermöglicht Großbritannien trotz weitgehend fehlender Integrationsmaßnahmen für Flüchtlinge den schnellsten Arbeitsmarktzugang. Eine mögliche Erklärung hierfür ist, dass Migranten in Großbritannien vermutlich durchschnittlich bessere Sprachkenntnisse des Gastlandes vorweisen als Migranten in Dänemark und Schweden.²¹ Die Integration braucht in allen betrachteten Ländern Zeit und vielfach erfolgt eine Integration zunächst im Geringqualifizierten-Segment. Im Rahmen der Arbeitsmarktprognose für 2016 untersucht das IAB die Auswirkungen der aktuellen Flüchtlingsmigration auf den Arbeitsmarkt. Die IAB-Studie kommt zu dem Schluss, dass die Flüchtlingsmigration die Arbeitslosigkeit 2016 im Jahresdurchschnitt um 90 000 Personen erhöhen wird. Bei Variation der getroffenen Annahmen (z.B. Schutzquote, Verfahrenslänge, Annahmen zum Übergang in Erwerbstätigkeit) kann der Effekt aber auch größer oder kleiner ausfallen.²²

17 I. Kogan, a.a.O.

18 Auch deutsche Frauen nehmen im Durchschnitt seltener am Arbeitsmarktgeschehen teil als Männer, aber der Abstand ist bei Migranten größer. Vgl. T. Liebig: The Labor Market Integration of Immigrants to Germany, OECD working papers, Paris 2007.

19 Y. Algan et al., a.a.O.; T. Liebig, a.a.O.

20 R. Konle-Seidl, F. Schreyer, A. Bauer: Asylsuchende und Flüchtlinge: Integration in den Arbeitsmarkt in Schweden, Dänemark und Großbritannien, Aktuelle Berichte, Nr. 18/2015, IAB, Nürnberg 2015.

21 Es ist auch möglich, dass Migranten schneller aktiv werden und dies insgesamt zu besseren Ergebnissen führt, weil der Staat nicht aktiv wird.

22 J. Fuchs et al.: IAB-Prognose 2016: Beschäftigung und Arbeitskräfteangebot so hoch wie nie, IAB-Kurzbericht, Nr. 6/2016, Nürnberg 2016; Es wird ein Flüchtlingszustrom von 500 000 Personen (EASY-Registrierungen) unterstellt. Vgl. E. Weber: Szenarien zur Prognose von Flüchtlingseffekten auf die Arbeitslosigkeit, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Aktuelle Berichte, Nr. 15/2015, Nürnberg 2015.

Was ist wichtig, damit Integration gelingt?

Im Hinblick auf Integrations- und Aktivierungsmaßnahmen ist nach Ansicht von Dumont et al. die Geschwindigkeit entscheidend.²³ Flüchtlinge mit guten Bleibeperspektiven sollten frühzeitig einen Arbeitsmarktzugang erhalten. Ein wichtiger Faktor bei der Arbeitsmarktintegration von Migranten kann die möglichst schnelle Anerkennung der im Heimatland erworbenen Qualifikationen darstellen.²⁴ Nur rund ein Drittel der Migranten stellt einen Antrag auf Anerkennung, hiervon werden jedoch rund zwei Drittel der geprüften Abschlüsse ganz oder teilweise anerkannt.²⁵ Anerkannte Berufsabschlüsse gehen mit einem höheren Einkommen der Migranten und mit einer größeren Wahrscheinlichkeit, qualifikationsadäquat beschäftigt zu sein, einher.²⁶ Allerdings ist auch bei Ausländern, die entweder über einen deutschen Abschluss oder eine Anerkennung verfügen, die Wahrscheinlichkeit, formal überqualifiziert beschäftigt zu sein, immer noch rund doppelt so hoch wie bei Deutschen.²⁷ Dabei ist auch die zunehmende Diversität der Qualifikationen zu berücksichtigen.²⁸ Außerdem sollten Arbeitgeber in den Anerkennungsprozess eingebunden werden, damit die Anerkennung auch Akzeptanz bei diesen findet.²⁹

Ein interessanter Aspekt ist, dass der erste Job in mehr als der Hälfte der Fälle über persönliche Netzwerke gefunden wird.³⁰ Sprachkenntnisse gelten der OECD als wichtigste Qualifikation.³¹ Aus Sicht der OECD ist darüber hinaus wichtig, dass Migranten in aktive Arbeitsmarktpolitiken eingebunden werden, um einen schnellen Übergang aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung zu ermöglichen.³² Auch Investiti-

onen in die Gesundheit können erfolgsversprechend sein.³³ Die Einkommen der Migranten sind in der Regel niedrig, so dass diese überdurchschnittlich häufig vom Mindestlohn betroffen sein dürften.³⁴ Produktmarkt- und Arbeitsmarktregulierungen, die den Marktzugang beschränken, können zusammen negativ wirken und erschweren die Integration in den Arbeitsmarkt.³⁵ Nach Ansicht der OECD können Regulierungen in manchen Dienstleistungsberufen (z.B. Handwerk) den Markteintritt für Migranten unnötig erschweren. Ebenfalls können Unternehmensgründungen durch komplizierte Verfahren, die von Migranten schwer nachvollzogen werden können, verhindert werden. Fehlende soziale Absicherung (aus der gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung) kann nach Ansicht der OECD ebenfalls ein negativer Anreiz für Selbständigkeit oder Gründungen sein.³⁶

Nach Ansicht der OECD spielt (aufgrund der hohen Zahl sehr junger Flüchtlinge) Bildung eine wichtige Rolle für die Integration. Entsprechend wichtig ist ein freier Zugang zu Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen sowie die Vermeidung negativer Anreize daran teilzunehmen. Gerade Kinder von (häufig geringqualifizierten) Migranten profitieren überdurchschnittlich von frühkindlicher Bildung, aber negative Anreize wie Gebühren für Kinderbetreuung oder die bis vor kurzem bundesweit bestehende monetäre Förderung der Eigenbetreuung können deren Teilnahme verhindern. Die OECD meint, dass Mobilität im Bildungssystem beispielsweise dadurch verbessert werden könnte, dass die frühe Differenzierung zwischen den Schulsystemen weiter abgemildert würde.³⁷ Die OECD spricht sich gegen Regelungen aus, die verhindern, dass (neue) Migranten sich dort niederlassen, wo sie die besten Arbeitsmarktchancen vorfinden.³⁸ Darüber hinaus könnten Anreize für eine Wohnortentscheidung, die Jobs und nicht günstigem Wohnraum folgt, gesetzt werden.³⁹ Auch sieht die OECD Kündigungsschutzregelungen als Eintrittsbarrieren für Migranten an.⁴⁰ Aufgrund der Unsicherheit über ihre Qualifikationen sollten Migranten in die Lage versetzt werden, ihre Fähigkeiten zu demonstrieren: Arbeitnehmerüberlassung und Praktika können für sie also eine Schlüsselrolle spielen.⁴¹ Eine inte-

23 J.-C. Dumont, T. Liebig, A.-S. Schmidt: The integration of Humanitarian Migrants, DELSA/ELSA(2015)22, OECD, Paris 2015.

24 Diese Erkenntnis ist zumindest teilweise bereits in der Gesetzgebung angekommen. Mit dem 2012 in Kraft getretenen Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz genießen alle Migranten einen Rechtsanspruch darauf, ihre mitgebrachten Qualifikationen auf Gleichwertigkeit prüfen zu lassen. Allerdings wird kritisiert, dass die Verfahren zu langwierig seien und die Kosten nicht immer von amtlicher Seite übernommen werden.

25 Über die Gründe der niedrigen Beantragungsquote kann nur spekuliert werden, erforderlich ist sie nur in den sogenannten reglementierten Berufen. Vermutlich arbeiten einige ohne Anerkennung im erlernten Beruf oder wollen gar nicht im erlernten Beruf arbeiten bzw. haben gar nichts anzuerkennen, so dass eine (gegebenenfalls kostenintensive) Anerkennung nicht angestrebt wird. Vgl. S. Bartsch et al., a.a.O.

26 I. Kogan, a.a.O. zeigt, dass Spätaussiedler die einzige Migrantengruppe sind, deren Abschlüsse mit deutschen Abschlüssen im Hinblick auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit vergleichbar sind. Dies führt sie auf die zum damaligen Zeitpunkt besonderen Regelungen zur beruflichen Anerkennung zurück. Zu vergleichbaren Ergebnissen kommen auch A. Brück-Klingberg et al.: Does higher education help immigrants find a job?, IAB Discussion paper, Nr. 6/2011, Nürnberg 2011.

27 M. Reichelt, B. Vicari: Formale Überqualifizierung von Ausländern, IAB, Aktuelle Berichte, Nr. 13/2015, Nürnberg 2015.

28 J.-C. Dumont, T. Liebig, A.-S. Schmidt, a.a.O.

29 OECD, a.a.O.

30 S. Bartsch et al., a.a.O.

31 OECD, a.a.O.

32 OECD: Economic Outlook, preliminary version, Paris 2015.

33 J.-C. Dumont et al., a.a.O.

34 S. Bartsch et al., a.a.O.

35 S. Jean et al.: Migration in OECD countries: Labour Market Impact and Integration Issues, OECD Economics Department Working Papers, Nr. 562, OECD Publishing 2007, <http://dx.doi.org/10.1787/164604735126>.

36 Das stimmt auch für Einheimische, bei Migranten wird aber häufig eine größere Gründungsneigung beobachtet.

37 OECD: OECD Economic Surveys Germany 2014, Paris 2014; A. Schleicher: Equity, Excellence and Inclusiveness in Education: Policy Lessons from Around the World, International Summit on the Teaching Profession, OECD Publishing, 2014, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264214033>.

38 OECD: Economic Outlook ..., a.a.O.

39 J.-C. Dumont et al., a.a.O.

40 OECD: Economic Outlook ..., a.a.O.

41 OECD: Migrations Outlook ..., a.a.O.

ressante Erkenntnis ist auch, dass sich eine positive öffentliche Meinung zu Migration günstig auf die Integration der Migranten auswirkt.⁴²

Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration

Die Integrationsaktivitäten in Deutschland wurden in der Vergangenheit im „Nationalen Aktionsplan Integration“ (31.12.2012) gebündelt. Dieser sollte insbesondere Bildung, Ausbildung, Sprache von Migranten verbessern und hatte zum Ziel, Integration mittels Indikatoren messbar zu machen.⁴³ Sprachkurse spielen auch in der Praxis eine wichtige Rolle. Seit der Reform des Zuwanderungsrechts 2005 haben viele Migranten die Möglichkeit, (kostenlose) Integrationskurse (600 Unterrichtsstunden) sowie Kurse mit sprachlichen und kulturellen Komponenten zu besuchen.⁴⁴ Darüber hinaus werden Sprachkurse mit beruflichem Bezug (ESF-BAMF-Sprachkurse) zu allen wichtigen Berufsfeldern angeboten. Die Sprachförderung wird zukünftig zu einem Gesamtprogramm Sprache zusammengefasst.

Eine wichtige Rolle bei der Integration von Migranten in den Arbeitsmarkt können und sollen auch die Arbeitsagenturen spielen, die auf Sprachkurse und Anerkennungsstellen hinweisen und in Bewerbertrainings Informationen über Spezifika deutscher Bewerbungsprozesse vermitteln können. Jedoch finden nur etwa 20% der erfolgreichen Jobsucher ihre Stelle über eine Arbeitsvermittlung.⁴⁵ Mit dem Pilotprojekt „Early Intervention“ hat die Bundesagentur für Arbeit Erfahrungen bei der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen sammeln können. Erfolgreiche Bestandteile des Pilotprojektes wurden bundesweit verfügbar gemacht, um Flüchtlingen mit guten Bleibeperspektiven frühzeitig einen Weg in den Arbeitsmarkt zu ebnet.⁴⁶ Die Arbeitsmarktprogramme „Perspektiven für Flüchtlinge“ und „Perspektiven für junge Flüchtlinge“ stellen weitere Maßnahmen für Flüchtlinge bereit. Zudem bemüht sich die Bundesagentur für Arbeit derzeit darum, Sprachförderung und andere Instrumente enger zu verzahnen. Um die Tätigkeiten der beteiligten Akteure und Institutionen stärker auf die Bedürfnisse der Migranten zuzuschneiden, hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales das IQ(Integration durch Qualifikation)-Programm ins Leben gerufen. Dezentrale Organisationen

mit Netzwerkcharakter bemühen sich dabei darum, Integration zu unterstützen.

Trotz einer insgesamt positiven Bewertung des Rechts zur beruflichen Anerkennung in Deutschland bemängeln Burkert und Haas, dass erstens eine systematische Anerkennungsverweisberatung nötig wäre, weil die Zuständigkeiten komplex sind, dass zweitens teilweise den Antragstellern hohe Kosten entstehen und dass es drittens nicht immer die nötigen Kurse gibt, um ein festgestelltes qualifikatorisches Manko zu beheben.⁴⁷ Hilfreich bei der Integration von Migranten sind insbesondere die deutschen Willkommensstrukturen und die Willkommenskultur.⁴⁸ In der laufenden Legislaturperiode hat die Bundesregierung eine Fülle von Gesetzesänderungen verabschiedet, die zu einer schnelleren und besseren Integration der Flüchtlinge beitragen können. So wurden Arbeitsmarktzugangsfristen verkürzt, Regelungen zur Vorrangprüfung vereinfacht sowie der Zugang zu Fördermaßnahmen, Sprachkursen, Arbeitnehmerüberlassung und Ausbildungshilfen erleichtert. In internationalen Vergleichen der Integrationspolitik schneidet Deutschland daher auch immer besser ab.⁴⁹ Das mittlerweile in Kraft getretene Integrationsgesetz sieht vor, das Prinzip des Förderns und Forderns konsequent auch bei Flüchtlingen anzuwenden. Es sieht weitere Erleichterungen beim Arbeitsmarktzugang vor, setzt auf eine striktere regionale Zuweisung und bietet Flüchtlingen 100 000 Arbeitsgelegenheiten als ersten Schritt in den deutschen Arbeitsmarkt.

Verdrängung am Arbeitsmarkt

Denkbar ist, dass sich die Integration von Migranten in den Arbeitsmarkt negativ auf die einheimische Bevölkerung auswirkt, weil eine Konkurrenzsituation entsteht. Daher wird das Instrument der Vorrangprüfung auch nach wie vor eingesetzt. Denkbar ist allerdings auch, dass Einheimische profitieren, falls Migranten komplementäre Fähigkeiten mitbringen. Falls ein Migrant sich hierzulande um einen Arbeitsplatz als Raumpfleger bemüht, tritt er in Konkurrenz zu einheimischen Raumpflegerinnen. Falls der Migrant sich aber um einen Arbeitsplatz als Dolmetscher bemüht, ermöglicht dies gegebenenfalls einheimischen Firmen, ihre Geschäftstätigkeit in die Herkunftsländer der Migranten auszudehnen, wovon einheimische Arbeitnehmer profitieren.

Für Deutschland untersucht Bonin den Zusammenhang zwischen Migration und Arbeitsmarktergebnissen.⁵⁰ Er

42 Ebenda.

43 Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Zweiter Integrationsindikatorenbericht, Berlin 2011; dies.: Flüchtlinge und Integration über die Lage ..., a.a.O.

44 Seit Kurzem haben auch Asylsuchende mit guten Bleibeperspektiven Zugang zu diesen Kursen.

45 S. Bartsch et al., a.a.O.

46 Vgl. V. Daumann et al.: Early Intervention – Modellprojekt zur frühzeitigen Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern, Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung, IAB-Forschungsbericht, Nr. 3/2015, Nürnberg 2015.

47 C. Burkert, A. Haas, a.a.O.

48 Ebenda.

49 Thomas Huddlestone, Presseinformation zum Migrant Integration Policy Index (MIPEX) 2015, 10.6.2015.

50 H. Bonin: Wage and Employment Effects of Immigration to Germany: Evidence from a Skill Group Approach, IZA discussion paper, Nr. 1875, IZA, Bonn 2005.

Kasten 1

Datenquellen zu Flüchtlingen

Für Deutschland wurde in der Vergangenheit ganz allgemein die mangelnde Verfügbarkeit von Statistiken, die Informationen über das Geburtsland von Zuwanderern beinhalten, beklagt.¹ Der Mikrozensus und die neue IAB-SOEP-Beschäftigungsstichprobe erlauben Analysen zu Personen mit Migrationshintergrund auch nach bestimmten Ländergruppen. In der IAB-SOEP-Stichprobe lassen sich auch vormalige Asylbewerber und Flüchtlinge und deren Herkunftsländer identifizieren. Um Aussagen über die Struktur der aktuellen Flüchtlingszuwanderung zu treffen, kann auf Daten der Asylantragsteller zurückgegriffen werden. Diese waren 2014 im Durchschnitt sehr jung. Etwas über die Hälfte ist unter 25 Jahre alt. Auf Basis freiwilliger Selbstauskünfte erhebt das BAMF Informationen zur Qualifikationsstruktur der Flüchtlinge. Die Ergebnisse sind aber nicht repräsentativ. Diesen Erhebungen zufolge haben rund 13% einen Hochschul- und weitere 17% einen Gymnasialabschluss. Als weitere Datenquellen lassen sich Informationen aus dem Early Intervention Programm und den Geschäftsstatistiken der Bundesagentur für Arbeit nutzen.²

Battisti und Felbermayr nutzen Erhebungen in den türkischen Flüchtlingslagern, um zu Aussagen über die Qualifikationsstruktur syrischer Flüchtlinge in der Türkei zu gelangen.³ Allerdings ist unklar, ob diese Aussagen für syrische Flüchtlinge in Deutschland von Bedeutung sind. Die Qualifikationsstruktur in den türkischen Lagern ist nach diesen Erkenntnissen jedenfalls ungünstig. Über Abitur oder Hochschulabschluss als höchsten Abschluss verfügen demnach nur rund 20%, während rund 25% Analphabeten sind oder keinen Schulabschluss besitzen. Darüber hinaus gehört Syrien nach Erkenntnissen der Autoren offenbar zu den Ländern mit schwachen Schulsystemen.

Um die schlechte Informationslage über die Qualifikationsstruktur und weitere Merkmale der Asylsuchenden zu verbessern, führt das IAB derzeit eine Asylbewerber- und Flüchtlingsbefragung durch. Ende 2016 werden erste Ergebnisse zur Verfügung stehen, Ende des ersten Quartals 2016 erste Ergebnisse der qualitativen Befragung.⁴ Darüber hinaus werden in den sogenannten Integrierten Erwerbsbiographien des IAB, eine konsolidierte Datenbasis auf individueller Ebene, die sowohl Daten aus der Beschäftigtenstatistik als auch aus den Leistungs- und Arbeitslosenstatistiken der Bundesagentur für Arbeit umfasst, zukünftig Informationen zum Aufenthaltsstatus und zum Arbeitsmarktzugang vorliegen. Flüchtlinge können so in diesen Daten identifiziert werden. Darüber hinaus liegen in diesen Daten auch Informationen zu Sprachkursen und zu Arbeitsmarktprogrammen der Bundesagentur für Arbeit für Flüchtlinge vor. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass das Flüchtlingsmerkmal nicht in allen Einzelstatistiken der Bundesagentur für Arbeit erfasst werden kann. So bleibt das Flüchtlingsmerkmal bisher in der Beschäftigtenstatistik unerfasst.

1 T. Liebig, a.a.O.

2 H. Brücker, A. Hauptmann, E. Vallizadeh: Flüchtlinge und andere Migranten ..., a.a.O.

3 M. Battisti, G. Felbermayr: Migranten im deutschen Arbeitsmarkt: Löhne, Arbeitslosigkeit, Erwerbsquoten, in: ifo Schnelldienst, 68. Jg. (2015), Nr. 20, S. 39-47.

4 Vgl. IAB, <http://www.iab.de/138/section.aspx/Projektdetails/k150629702>.

findet, dass höhere Migrantenanteile mit ganz leicht geringeren Löhnen und einem unveränderten Arbeitslosigkeitsrisiko für die einheimische Bevölkerung einhergehen. Brücker et al. untersuchen ebenfalls für Deutschland den Effekt der Migration auf Löhne und Beschäftigung.⁵¹ Sie zeigen, dass Lohnunterschiede zwischen Migranten und Einheimischen nur selten zu einer Substitution der beiden Gruppen führt, so dass die Löhne der Einheimischen in Deutschland wenig von Zuwanderung betroffen sind, die der vormals Zugewanderten dafür aber umso mehr. Darüber hinaus hat Zuwanderung in Deutschland im Vergleich zu Großbritannien, wo die Lohnflexibilität deutlich höher ist, einen kleinen Effekt auf die Löhne und einen großen Effekt auf die Arbeitslosigkeit – und dies vor allem bei Ausländern und – in geringerem Maße – bei geringqualifizierten Einheimischen. Eine 1%ige Erhöhung des Arbeitsangebotes in Deutschland (ca. 400 000 Arbeitnehmer) ließe die Arbeitslosenquote von Migranten um 3 Prozentpunkte steigen,⁵² die der Einheimischen aber nur um 0,1 Prozentpunkte; die geringqualifizierten Einheimischen sind mit 0,4 Prozentpunkten betroffen.

51 H. Brücker et al.: Migration and imperfect labor markets. Theory and cross-country evidence from Denmark, Germany and the UK, in: European Economic Review, 66. Jg. (2014), Februar 2014, S. 205-225.

52 Gemeint sind hier alle Migranten, die schon im Land sind, sowie jene, die neu hinzukommen.

Glitz untersucht den Effekt der Zuwanderung von (Spät-)Aussiedlern (2,8 Mio. in 15 Jahren) auf den deutschen Arbeitsmarkt.⁵³ Er zeigt, dass die Zuwanderung dieser Gruppe zu keiner Lohnanpassung, aber zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit der einheimischen Bevölkerung geführt hat. Durch zehn Aussiedler, die einen Job finden, sinkt die Beschäftigung der einheimischen Bevölkerung um drei Personen. Interpretiert wird dies im Kontext einer angeblich starren deutschen Lohnstruktur, bei der die Anpassung an einen Angebotsschock über Beschäftigung statt über Löhne erfolgt. Dies steht nicht unbedingt in Widerspruch zu Ergebnissen für andere Migrantengruppen, da Spätaussiedler eine besondere Gruppe darstellen.⁵⁴ Zudem wird im Hinblick auf die Betroffenheit nicht zwischen Bevölkerungs- und Qualifikationsgruppen unterschieden.

Ergebnisse internationaler Studien geben weitere interessante Einsichten. Eine klassische Studie zu den Effekten der Migration⁵⁵ auf Arbeitsmarktergebnisse in den USA

53 A. Glitz: The Labor Market Impact of Immigration: A Quasi-Experiment Exploiting Immigration Rules, in: Journal of Labor Economics, 30. Jg. (2012), Nr. 1, S. 175-213.

54 Vgl. A. Brück-Klingberg et al., a.a.O.

55 Die Forschung unterscheidet nur gelegentlich zwischen unterschiedlichen Migrantengruppen. Insofern sind die nachfolgend zitierten Forschungsergebnisse entweder für die durchschnittlich im untersuchten Zeitraum im Land anwesenden Migrantengruppen repräsentativ oder, falls explizit genannt, für die jeweils genannten Gruppen.

stammt von Card.⁵⁶ Er nutzt die Massenmigration von Kubanern, bei der 1980 innerhalb eines halben Jahres 125 000 Kubaner nach Miami einreisten (sogenannter Mariel boatlift, ein Anstieg der Erwerbsbevölkerung um 7%), um Effekte auf den Arbeitsmarkt zu untersuchen, und kommt zu dem Ergebnis, dass sich keine nennenswerten negativen Effekte der überwiegend geringqualifizierten Migration auf Löhne oder Arbeitslosigkeit nachweisen lassen. Jean und Jimenez untersuchen anhand der Variation des Ausländeranteils die Wirkungen auf die Arbeitslosigkeit über OECD-Länder hinweg.⁵⁷ Dort zeigen sich kurzfristige Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit der einheimischen Bevölkerung, die aber mittelfristig wieder verschwinden. Diese ungünstigen Wirkungen treten vor allem dann auf, wenn Produkt- und Arbeitsmärkte stark reguliert sind.

Ottaviano und Peri untersuchen den Zusammenhang zwischen Migration und Löhnen für die USA.⁵⁸ Sie schätzen, dass Einwanderung (1990 bis 2006) zu positiven Veränderungen des Durchschnittslohns und des Lohns der geringqualifizierten Einheimischen geführt hat, dass aber die Löhne der früheren Einwanderer deutlich negativ betroffen waren.⁵⁹ Dustmann et al. schätzen den Effekt der Migration auf die Lohnverteilung in Großbritannien.⁶⁰ Sie finden, dass die Löhne im unteren Fünftel durch Migration unter Druck geraten, während sich für die anderen 80% und somit auch insgesamt ein leicht positiver Effekt einstellt. Darüber hinaus sind Migranten häufig unterwertig beschäftigt und entlohnt. Foged und Peri untersuchen den Effekt der Zuwanderung geringqualifizierter Migranten (vor allem von Flüchtlingen) auf den dänischen Arbeitsmarkt.⁶¹ In Dänemark

wurden Flüchtlinge nach bestimmten Regeln, ähnlich dem deutschen Königsteiner Schlüssel, regional verteilt. Das überraschende Ergebnis der Studie ist, dass geringqualifizierte Zuwanderung zu einem Anstieg der Löhne und der Beschäftigungschancen geringqualifizierter Einheimischer geführt hat. Die Autoren der Studie sehen dies darin begründet, dass Einheimische eher qualifiziertere Tätigkeiten übernommen haben.

Zusammenfassung

Die Effekte der (vergangenen) Zuwanderung auf Löhne und Beschäftigung der heimischen Bevölkerung sind eher moderat. Für die Gruppe der Flüchtlinge gibt es hierzu bisher keine gesonderten Erkenntnisse (vgl. Kasten 1). Im internationalen Kontext fasst Okkerse die Literatur folgendermaßen zusammen:⁶² Falls es zu einer Konkurrenzsituation kommt, dann zwischen neuen und alten Migranten sowie gegenüber Geringqualifizierten und dabei vor allem in Bezug auf Löhne. Für Deutschland zeigen sich zuweilen allerdings auch Effekte auf Beschäftigung oder Arbeitslosigkeit, während Effekte auf Löhne gering ausfallen. Erheblich ist der Beschäftigungseffekt bei Glitz, wo aber eine sehr spezielle Migrationsgruppe betrachtet wird.⁶³ Migranten und auch ihre Nachkommen erzielen im Hinblick auf alle wichtigen Dimensionen des Arbeitsmarktes ungünstigere Ergebnisse als Einheimische. Dennoch werden die Unterschiede über die Zeit abgebaut. Im Hinblick auf den Arbeitsmarkterfolg von Migranten zeigt sich, dass hilfreiche Faktoren gute Kenntnisse der Gastlandsprache und berufliche Anerkennung sind. Inwieweit diese Forschungsergebnisse für Migranten und Flüchtlinge auf die aktuelle Situation übertragbar sind, ist aber offen, weil die Zahl der Flüchtlinge besonders groß ist und Herkunftsländer betroffen sind, aus denen bisher nicht viele Zuwanderer kamen. In diesem Bereich wird Forschungsbedarf gesehen und hier könnten Forschungsprojekte anknüpfen.

56 D. Card: The Impact of the Mariel boatlift on the Miami Labor Market, in: *Industrial & Labor Relations Review*, 43. Jg. (1990), Nr. 2, S. 245-257.

57 S. Jean, M. Jimenez: The Unemployment impact of Immigration in OECD countries, Economics Department working paper, Nr. 563, OECD, Paris 2007.

58 G. I. P. Ottaviano, G. Peri: Rethinking the effect of immigration on Wages, in: *Journal of the European Economic Association*, 10. Jg. (2012), Nr. 1, S. 152-197.

59 Offensichtlich ist der Wettbewerb zwischen Migranten stärker ausgeprägt als der Wettbewerb zwischen Einheimischen und Migranten.

60 C. Dustmann, T. Frattini, I. Preston: The effect of Immigration along the Distribution of Wages, in: *Royal Economic Society*, 80. Jg. (2013), Nr. 1, S. 145-173.

61 M. Foged, G. Peri: Immigrants Effect on Native Workers: New Analysis on Longitudinal Data, IZA discussion paper, Nr. 8961, Bonn 2015.

62 L. Okkerse: How to measure Labour Market Effects of Immigration: A Review, in: *Journal of Economic Surveys*, 22. Jg. (2008), Nr. 1, S. 1-30.

63 A. Glitz, a.a.O.

Title: *Labour Market Effects of Migrant Integration*

Abstract: *In 2015, Germany saw an unprecedented wave of refugee arrivals. However, there were also large migrant waves in the past in Germany and in other countries from which we can draw lessons. This article offers a selective literature overview on the integration of migrants and the labour effects of their integration. The literature on refugees is less rich than the literature on migrants generally. A preliminary result is that the integration of refugees takes time but that after a while integration is generally successful. The overall result on labour market effects of migrant integration is that there are no large effects on wages and employment, but that certain groups, such as low-skilled and previous migrants, can be negatively affected.*

JEL Classification: J15