

# Fluchtmigration und Arbeitsmarkt: Kann die Integration gelingen?

ULRICH WALWEI

Dr. Ulrich Walwei ist  
Vizedirektor des Instituts  
für Arbeitsmarkt- und  
Berufsforschung (IAB),  
Nürnberg

Schätzungen zufolge sind 2015 knapp 900.000 Menschen nach Deutschland geflüchtet. Für 2016 wird davon ausgegangen, dass noch einmal rund 300.000 dazu kommen könnten. Die Möglichkeiten und Voraussetzungen der Integration geflüchteter Menschen in die Gesellschaft werden landauf und landab diskutiert. Eine zentrale Rolle kommt der Partizipation am hiesigen Arbeitsmarkt zu. Gelingt es geflüchteten Menschen, eine auskömmliche Beschäftigung zu finden, sichern sie damit nicht nur ihren eigenen Lebensunterhalt, sondern tragen auch zum Gemeinwohl bei. Der Beitrag gibt erste Antworten auf die Frage, wie der Arbeitsmarkt die Fluchtmigration verkraften wird und ob sich geflüchtete Menschen mit nachhaltigem Erfolg in den Arbeitsmarkt integrieren können. Hierzu werden Forschungsergebnisse aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung präsentiert.

## 1. Einleitung

In der jüngeren Vergangenheit ist die Fluchtmigration zum beherrschenden arbeitsmarktpolitischen Thema geworden. Auslöser hierfür war die insbesondere in der zweiten Jahreshälfte 2015 starke Zuwanderung geflüchteter Menschen nach Deutschland. Die Menschen suchten hierzulande zuallererst Schutz vor Verfolgung und Krieg. Die große Zahl von Flüchtlingen wird nun aber Zug um Zug auch für den Arbeitsmarkt relevant. Erzielen geflüchtete Menschen ein Existenz sicherndes Einkommen, profitieren sie davon nicht nur selbst, sondern auch die hiesige Gesellschaft sei es in Form gezahlter Steuern und Abgaben oder sei es durch geringere Sozialtransfers.

Die Fluchtmigration trifft auf einen insgesamt robusten Arbeitsmarkt. Die Erwerbstätigkeit und insbesondere die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sind in den letzten Jahren deutlich

gestiegen. Zudem ist die Arbeitslosigkeit auf einem – internationalen Vergleich – relativ niedrigen Niveau weiter zurückgegangen. Vorliegende Arbeitsmarktprognosen gehen davon aus, dass sich der positive Trend auch in den Jahren 2016 und 2017 fortsetzen dürfte (Fuchs et al. 2016). Es kann also gegenwärtig von einem insgesamt aufnahmefähigen Arbeitsmarkt ausgegangen werden.

Aktuell stellt sich die Frage, ob und wie der Arbeitsmarkt die große Gruppe geflüchteter Menschen mit zunächst einmal geringer Beschäftigungsfähigkeit mittel- und längerfristig absorbieren kann. Zwar ist davon auszugehen, dass die Flüchtlinge ein hohes Erwerbsinteresse haben und Integrationsbereitschaft zeigen (Brücker et al. 2016a). Dennoch sind gravierende Wettbewerbsnachteile auf Seiten der geflüchteten Menschen nicht von der Hand zu weisen. Oftmals fehlt es ihnen an den notwendigen Sprachkenntnissen, an einschlägigen beruflichen Qualifikati-

onen und Kompetenzen, an Kenntnissen betrieblicher Abläufe sowie an hinreichenden Erfahrungen in westlichen Industriegesellschaften.

Die Frage, wie der Arbeitsmarkt die Fluchtmigration verkraften wird und, damit zusammenhängend, ob den geflüchteten Menschen eine erfolgreiche Erwerbsintegration gelingt, lässt sich heute noch nicht abschließend beurteilen. Es gibt aber Indizien, anhand derer mögliche Probleme, Potenziale und auch Herausforderungen für den Integrationsprozess geflüchteter Menschen identifiziert werden können. Sie ergeben sich aus jüngeren Forschungsbefunden des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) sowie Daten des Statistischen Bundesamtes und des

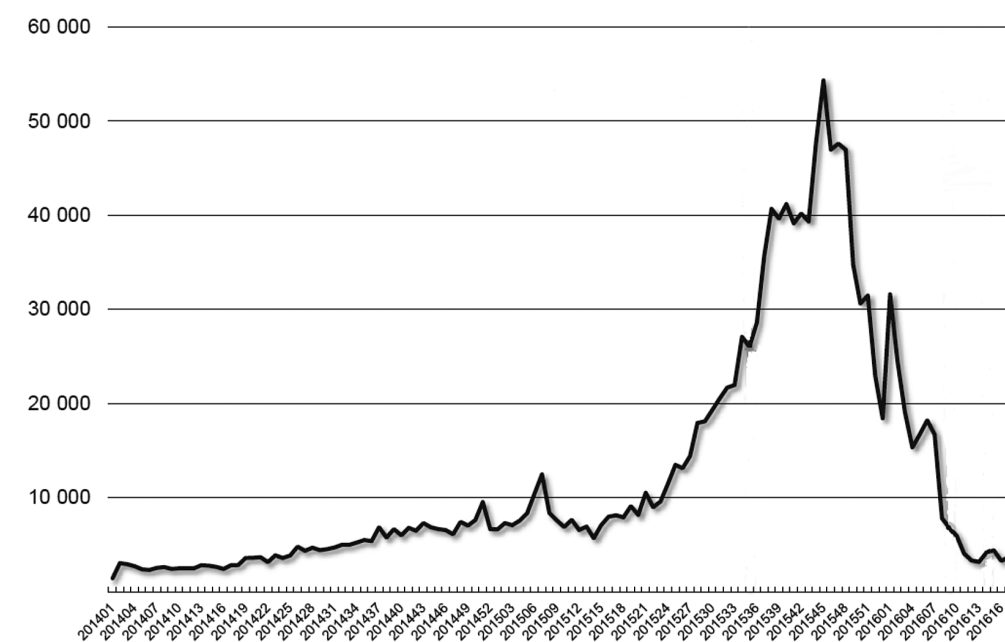
Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Der vorliegende Beitrag hat das Ziel, diesen Indizien nachzugehen und daraus erste Folgerungen für die Arbeitsmarktpolitik zu ziehen. Die große Aufgabe aller Beteiligten wird vor allem darin bestehen, dem Risiko einer möglichen Verfestigung von Arbeitslosigkeit bei geflüchteten Menschen möglichst frühzeitig und entschlossen entgegenzutreten.

Der Artikel hat drei Hauptteile. Im nachfolgenden zweiten Abschnitt geht es zunächst um den Umfang und die soziodemografische Struktur der jüngeren Fluchtmigration. Der dritte Abschnitt beschäftigt sich mit den (möglichen) Arbeitsmarktwirkungen der humanitären Zuwanderung. Dabei wird sowohl auf Entwicklungen am aktuellen Rand als auch auf erste Prognosen für die nahe Zukunft eingegangen. Vor dem Fazit werden im vierten Abschnitt – soweit wie möglich – Potenziale und Herausforderungen der Fluchtmigration herausgearbeitet und arbeitsmarktpolitische Ansatzpunkte diskutiert.

## 2. Jüngere Fluchtmigration: Umfang und Strukturen

Seit Anfang 2014 zeigt sich ein kontinuierlicher Anstieg der Fluchtmigra-

**Abbildung 1: Entwicklung der Fluchtmigration**  
Wöchentliche Zuzüge nach DE (EASY-Erfassung), 1/2014 bis 18/2016



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, IAB-Darstellung

on, wie Daten zu den wöchentlichen Zuzügen aus dem „EASY-System“<sup>1</sup> des BAMF belegen (vgl. Abb. 1). Der Aufwuchs erreichte Mitte 2015 schon eine Zahl von rund 10.000 Flüchtlingen, die pro Woche nach Deutschland kamen. In der zweiten Jahreshälfte 2015 wuchsen die wöchentlichen Zuzüge auf mehr als 50.000, um danach mit dem Schließen der „Balkan-Route“ und dem „Türkei-Abkommen“ fast wieder das Ausgangsniveau aus dem Jahr 2014 zu erreichen. Während es damit in 2015 rund 1,09 Mio. EASY-Registrierungen gab, wurden bis August 2016 knapp 260 Tsd. Flüchtlinge gezählt. Schätzungen gehen davon aus, dass im Jahr 2016 etwa 300 Tsd. bis 400 Neuregistrierungen zu erwarten seien (Brücker et al. 2016b).

Fluchtmigration ist grundsätzlich von Erwerbsmigration zu unterscheiden. Während bei der Fluchtmigration humanitäre Ziele, z.B. der Schutz vor Verfolgung und Krieg, im Vordergrund stehen, erfolgt Erwerbsmigration aus wirtschaftlichen Gründen und dient den Zugewanderten zur Einkommenserzielung. Gleichwohl ist Fluchtmigration für den Arbeitsmarkt relevant, weil es für die Schutzsuchenden selbst und für die Gesellschaft in hohem Maße wünschenswert ist, dass hier lebende Menschen ihren Lebensunterhalt eigenständig sichern können. Von entscheiden-

der Bedeutung ist dabei, wie lange sie im Bundesgebiet bleiben (können) und welchen asylrechtlichen Status sie erlangen.

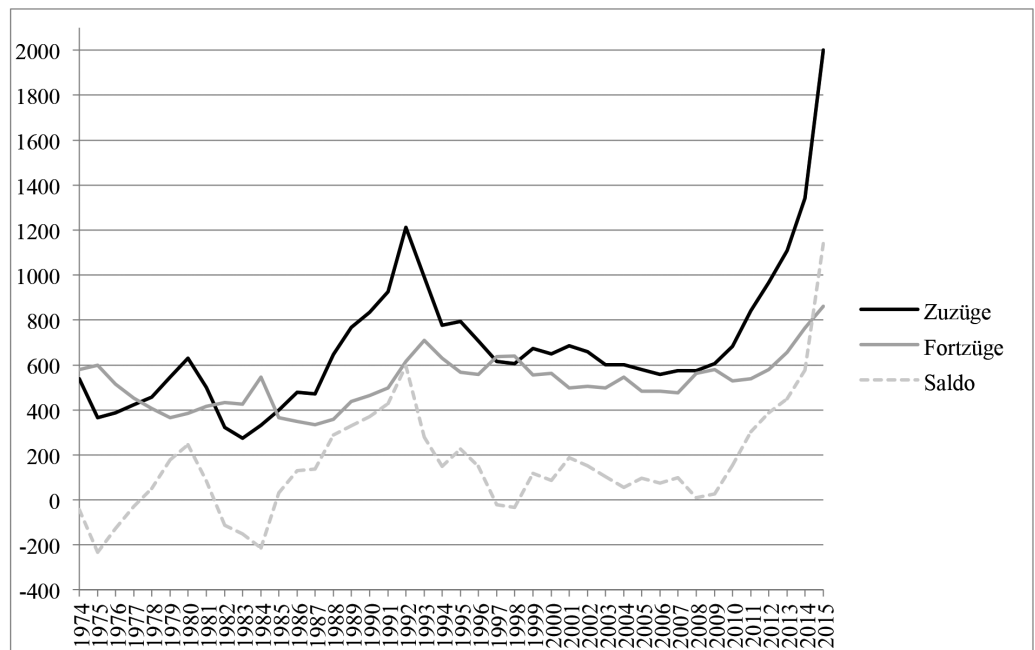
Generell bestimmt hierzulande der asylrechtliche Status eines geflüchteten Menschen die Möglichkeiten des Arbeitsmarktzugangs. Dies lässt sich mit Hilfe der Zahlen für das Jahr 2015 und für die ersten acht Monate des Jahres 2016 illustrieren (Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung der Bundesagentur für Arbeit 2016). So wurden in 2015 283 Tsd. Asylanträge gestellt, wovon 141 Tsd. positiv entschieden wurden (Schutzquote: 49,8%). In den ersten neun Monaten des Jahres 2016 stieg die Zahl der Asylanträge auf 462 Tsd., von denen 293 Tsd. (Schutzquote: 63,4%) ein Bleiberecht erhielten. Anerkannte Asylbewerber stehen dem Arbeitsmarkt ohne Einschränkungen zur Verfügung und haben im Falle einer Erwerbslosigkeit Anspruch auf Grundversicherung sowie arbeitsmarktpolitische Förderung. Von Bedeutung für den Ar-

1 Das „EASY-System“ ist eine IT-Anwendung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge zur Erstverteilung der Asylbewerber auf die Bundesländer. Bei den EASY-Zahlen sind Fehl- und Doppelerfassungen wegen der zum Erfassungszeitpunkt noch fehlenden erkenntnisdienlichen Behandlung und der noch nicht erfolgten Erfassung der persönlichen Daten nicht ausgeschlossen.

beitsmarkt können aber auch diejenigen Personen sein, über deren Verfahren noch nicht entschieden ist und solchen mit negativer Entscheidung bei gleichzeitiger Duldung. Während im Dezember 2015 noch 365 Tsd. Verfahren anhängig waren, belief sich die Zahl im September 2016 auf 579 Tsd. Flüchtlinge. Ist das Asylverfahren noch nicht abgeschlossen oder werden Flüchtlinge geduldet, bestehen mit dem gerade verabschiedeten Integrationsgesetz nach drei Monaten des Aufenthalts Möglichkeiten eines Zugangs zu einer Ausbildung oder auch auf befristeter Basis zum Arbeitsmarkt. Nur noch in wenigen Regionen ist die vormals flächendeckende Vorrangprüfung für Asylbewerber und geduldete Personen wirksam, die jedoch spätestens nach 15 Monaten des Aufenthalts entfällt.

Die jüngere Fluchtmigration muss im Kontext des allgemeinen Wanderungsgeschehens betrachtet werden. In den letzten 40 Jahren waren zwei starke Phasen der Einwanderung (Zuzüge) zu beobachten (vgl. Abb. 2). Die erste ereignete sich Anfang der 1990er Jahre nach dem Fall des sog. „Eisernen Vorhangs“, als der Wanderungssaldo der ausländischen Bevölkerung Werte von bis zu 600 Tsd. Personen erreichte.<sup>2</sup> Mit den politischen Veränderungen in Ost- und Südosteuropa stiegen die Zuzüge in den frühen 1990er Jahren sprunghaft. Der zweite Wanderungsschub zeigt sich am aktuellen Rand, bei dem seitens des Statistischen Bundesamtes wohlmöglich die Fluchtmigration im Jahre 2015 noch nicht einmal in vollem Umfang erfasst werden konnte. Dennoch wird der mit 2,02 Millionen Zuzügen höchste Wert in den letzten vier Dekaden erreicht. Der Wanderungssaldo der ausländischen Personen stieg mit 1,16 Mio. Personen in 2015 auf einen Rekordwert im wiedervereinigten Deutschland, nach knapp 580.000 im Vorjahr. In den Jahren vor und zwischen den beiden kräftigen Wanderungsschüben bewegte sich der Wanderungssaldo zumeist auf einem Niveau von unter 200 Tsd. Personen.

Abbildung 2: Zu- und Abwanderung sowie Wanderungssaldo der ausländischen Bevölkerung, 1974-2015\*



\* Ab 1991 neues Bundesgebiet

Quelle: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Wanderungen/Tabellen/WanderungenAuslaender.html>, eigene Berechnungen

Im Jahr 2015 sind so viele Menschen aus anderen Ländern nach Deutschland geflüchtet wie noch nie seit der Bewältigung der Folgen des zweiten Weltkriegs. Die starke Fluchtmigration am aktuellen Rand spiegelt die humanitäre Not und die Bedrohungssituation für viele Menschen in den Hauptherkunftsländern (wie z.B. Syrien, Irak, Afghanistan) wider. Dies kann anhand der Relation von Zuzügen und Asylbewerbern veranschaulicht werden (vgl. Abb. 3). Rund ein Drittel aller Zuwanderer kamen in 2015 aus nicht-europäischen Asylherkunftsländern. Eine auch nur annähernd vergleichbare Größenordnung an Zuflucht suchenden Menschen war in den letzten Dekaden nicht zu beobachten. Allenfalls im Kontext der Jugoslawienkriege und des damit einhergehenden Balkankonflikts Anfang der 1990er Jahre konnte man in der jüngeren Vergangenheit vorübergehend einmal eine nennenswerte, aber in keiner Weise mit den heutigen Zahlen vergleichbare Flüchtlingsbewegung beobachten.

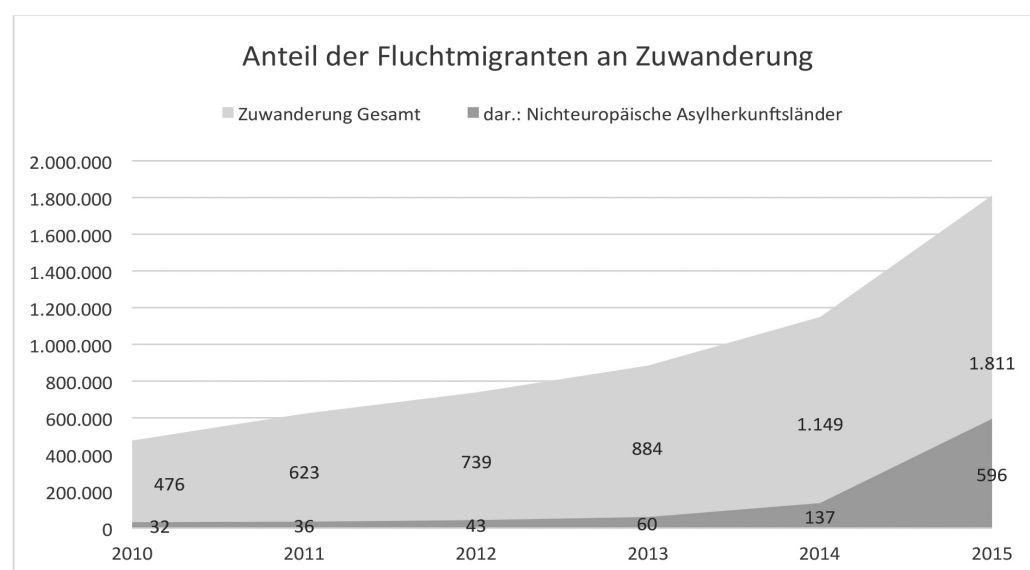
Die Relation von Zuzügen und Asylbewerbern verweist auf die Frage, wie viele Flüchtlinge tatsächlich 2015 nach Deutschland gekommen sein könnten. Wie bereits erwähnt, wurden im sog. „EASY-System“ des BAMF 1,09 Mio. Menschen als Flüchtlinge registriert (vgl.

Fuchs et al. 2016). Diese Zahl dürfte aber zu hoch sein. So sprechen Indizien für Doppelerfassungen. Zu berücksichtigen ist zudem, dass ein nennenswerter Teil der Flüchtlinge in andere europäische Länder weitergereist oder in die Heimat zurückgereist sein könnte. Angaben des Bundesinnenministeriums zufolge, ist deshalb in 2015 von einer Zahl von 890.000 Asylsuchenden auszugehen (Bundesinnenministerium 2016). 820.000 Asylanträge seien vollständig registriert. 50.000 Personen hätten den Schutzstatus beantragt, aber dann das Asylverfahren wegen möglicher Weiter- oder Rückreise nicht weiter betrieben. Geblieben seien schließlich 20.000 unbegleitete Minderjährige, die noch keinen Asylantrag gestellt hätten.

Für den Arbeitsmarkt ist aber nicht nur der Umfang der Fluchtmigration von Interesse, sondern auch die soziodemogra-

2 Anfang der 1990er Jahre erreichte der gesamte Wanderungssaldo insgesamt sogar bis zu 800 Tsd. Personen, weil Aussiedler, die als deutsche Staatsbürger gelten, in nennenswertem Maße zugezogen waren. In den letzten Jahren spielte dagegen der Beitrag der ein- und auswandernden Deutschen zum Wanderungssaldo eine quantitativ eher untergeordnete Rolle. Er war in der jüngeren Vergangenheit leicht negativ und bewegte sich circa in einer Größenordnung von -18.000 bis -27.000 Personen.

Abbildung 3: Fluchtmigration als Teil der Gesamtzuwanderung, 2010 – 2015, in Tsd.



Quelle: Ausländerzentralregister und Asylgeschäftsstatistik, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

fische Struktur. Dabei ist von Bedeutung, welche Bezugsgröße zugrunde gelegt wird. So können Strukturen betrachtet werden, wenn dem Registrierungen, Asylanträge, anerkannte Asylbewerber, registrierten Arbeitslosen oder auch bereits Beschäftigten aus den Asylherkunftsländern zugrunde gelegt werden. Da nicht alle hier relevanten Strukturinformationen aus einer Quelle abgeleitet werden können, werden die Befunde auf der Basis verschiedener, aber jeweils angegebener Referenzgrößen dargestellt. Für die Grobstrukturen ist das allerdings nicht von Belang. Betrachtet werden im Folgenden das Geschlecht der Flüchtlinge, deren Altersstruktur, Schulbildung, formales Qualifikationsniveau, eventuelle Erwerbstätigkeiten im Herkunftsland und Sprachkenntnisse.

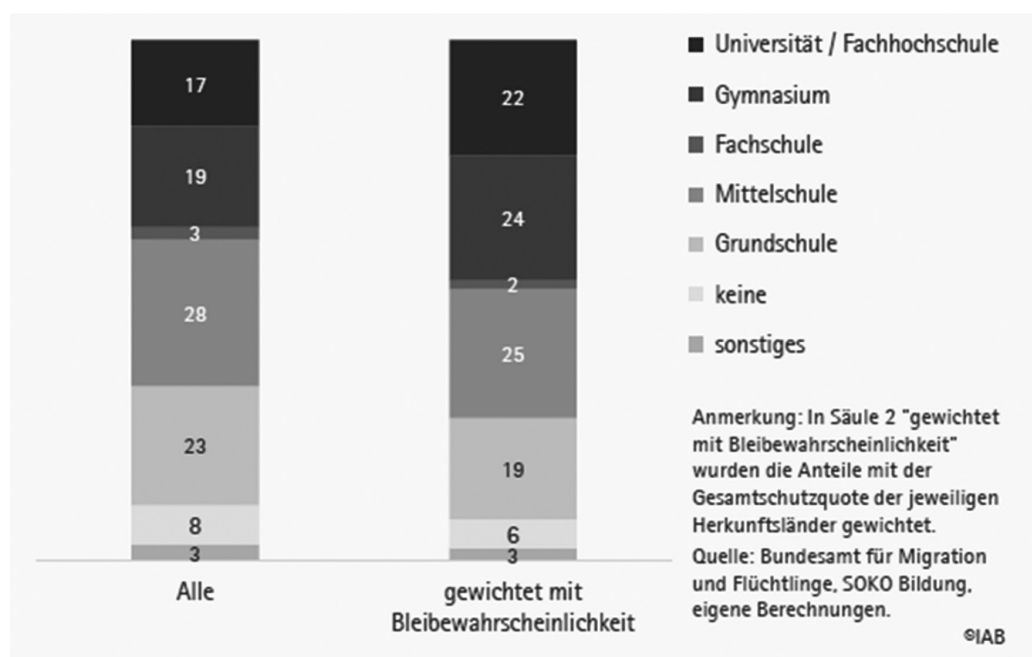
Die geflüchteten Menschen sind in der Mehrzahl männlich und noch vergleichsweise jung. So weist die Struktur der Asylersantragssteller im Jahr 2015 aus, dass 74% der volljährigen Personen männlich sind und 61% der Personen im erwerbsfähigen Alter jünger als 30 Jahre sind (Rich 2016). Dies spiegelt sich auch in der Arbeitslosenstatistik

wider (Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung der Bundesagentur für Arbeit 2016). Mehr als zwei Drittel der Arbeitslosen aus nichteuropäischen Asylherkunftsländern waren im September 2016 männlich und 42% jünger als 30 Jahre. Bei anderen Ausländern und Deutschen lagen die entsprechenden Werte deutlich darunter. 55% bzw. 54% waren männlich und 25% bzw. 21% waren jünger als 30 Jahre.

Schulbildung hielten sich in etwa die Waage. Daten zu den Asylersantragstellern legen wiederum nahe, dass das Bildungsniveau von Männern im Allgemeinen höher ausfällt als das von Frauen (vgl. Rich 2016).

Bei der Einschätzung des Bildungsniveaus von Fluchtmigranten und der Verwertbarkeit hierzulande ist jedoch zweierlei zu berücksichtigen. Zum einen

Abbildung 4: Höchste besuchte Bildungseinrichtung registrierter volljähriger Asylersantragsteller, Angaben in Prozent



Quelle: Brücker et al. (2016)

ist in nicht wenigen Fällen die Bildungsphase noch gar nicht abgeschlossen, d.h. die Menschen gaben zum Befragungszeitpunkt an, dass sie die jeweiligen Bildungseinrichtungen zuletzt besucht hatten. Für diese Gruppe käme es zunächst darauf an, den bis dato angestrebten Bildungsabschluss noch zu erreichen. Zum anderen kann man bislang nur wenig darüber aussagen, wie die Qualität der Schul- und Hochschulbildung in den Herkunftsländern der Flüchtlinge im Vergleich zum hiesigen Bildungssystem tatsächlich einzustufen ist. So könnte es sein, dass sich bei den geflüchteten Menschen ein mehr oder weniger großer Nachholbedarf an allgemeiner Bildung ergeben könnte.

Es gibt deutliche Hinweise, dass lediglich eine Minderheit der geflüchteten Menschen eine abgeschlossene Berufs- oder Hochschulausbildung aufweist. Frühere Kohorten zeigen für die Hauptherkunftsländer der Fluchtmigration Anteile zwischen 26% und 43%, die entweder einen Berufs- oder Hochschulabschluss absolviert oder zumindest aufgenommen hatten (vgl. Worbs/Bund 2016). Über 60% der Personen hatten weder eine Berufsausbildung noch ein Studium begonnen. Es ist nicht davon auszugehen, dass der Anteil der zuletzt aus den Hauptherkunftsländern nach Deutschland gekommenen Flüchtlinge mit fachlicher Ausbildung oder Studium wesentlich höher ausfallen dürfte. Aus formaler Sicht ist das überwiegend geringe Qualifikationsniveau der geflüchteten Menschen ein Problem, weil am deutschen Arbeitsmarkt das Vorhandensein eines Ausbildungsabschlusses den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert und die Chance auf eine erfolgreiche Erwerbsbiografie mit hohem Lebens Einkommen spürbar verbessert (Söhnlein et al. 2015, Schmillen/Stüber 2014). Dies darf allerdings nicht zu dem voreiligen Schluss führen, dass Geflüchtete ohne formalen Berufsabschluss überhaupt keine arbeitsmarktrelevanten Kompetenzen mitbrächten (vgl.

Friedberg 2000). So zeigen Analysen des BAMF, dass ungefähr zwei Drittel der Asylbeantragsteller vor der Flucht in den Herkunftsländern erwerbstätig waren, davon überwiegend in handwerklichen Berufen oder als Helfer (Rich 2016). Die früheren Erwerbstätigenquoten von Frauen liegen jedoch – mit Ausnahme der Hochschulabsolventinnen – weit unter denen der Männer.

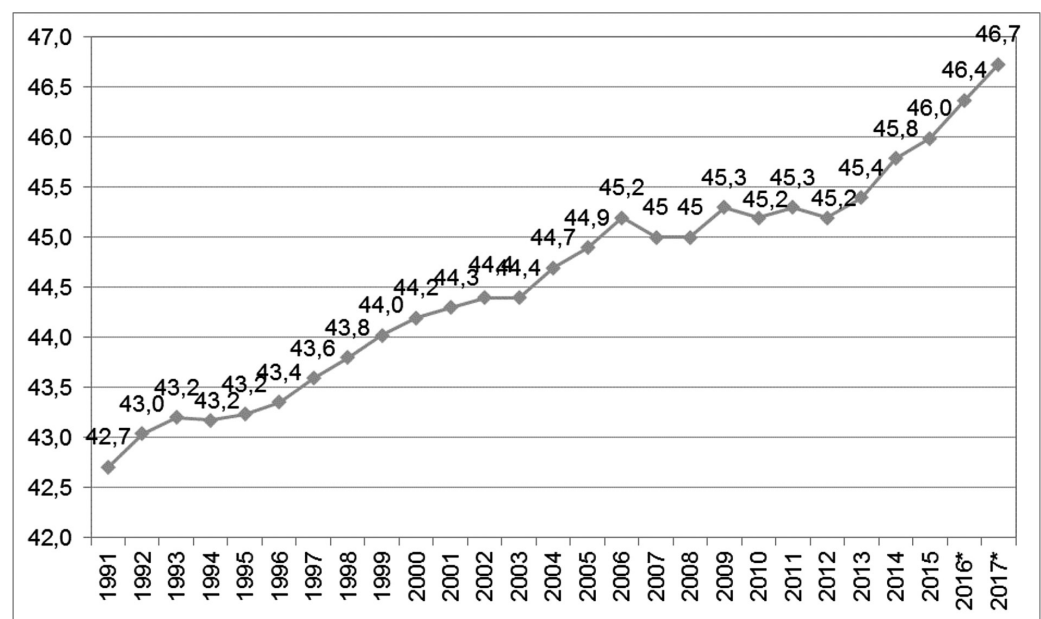
Eine simple Status-quo-Betrachtung des Schul- und Qualifizierungsniveaus der geflüchteten Menschen ist aber auch noch in anderer Hinsicht in Frage zu stellen. Viele der anerkannten Asylbewerber sind – wie bereits erwähnt – noch vergleichsweise jung. Diese Personen sind damit zumeist in einem Alter, in dem sich Gleichaltrige hierzulande noch im Bildungs- oder Berufsausbildungssystem befinden. Hieraus erwächst die Chance, dass sich durch Anstrengungen der geflüchteten Menschen selbst wie auch solchen der aufnehmenden Gesellschaft das Bildungs- und Qualifizierungsniveau noch erheblich steigern ließe. All dies steht und fällt jedoch mit einem zügigen Spracherwerb. Vorliegende Informationen hierzu zeigen, dass das Sprachniveau der Asylbeantragsteller ausgesprochen gering ist (vgl. Rich 2016). Lediglich 1,8% der volljährigen Asylbeantragsteller aus den Hauptherkunftsländern ver-

fügen über Deutschkenntnisse und auch nur 28,1% über Englischkenntnisse.

### 3. Wirkungen auf den Arbeitsmarkt

Die Fluchtmigration trifft auf einen Arbeitsmarkt, der in der letzten Dekade einen starken Aufwärtstrend aufwies. Die Erwerbstätigkeit und die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erreichten jüngst einen Rekordstand nach dem anderen (Fuchs et al. 2016). Zwischen 2010 und 2015 stieg die Erwerbstätigkeit von 41,0 Mio. auf 43,1 Mio. und die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von 28,0 Mio. auf 30,8 Mio. Nach dem die Arbeitslosigkeit Mitte der letzten Dekade jahresdurchschnittlich noch bei knapp fünf Mio. lag, waren es 2015 nur mehr 2,8 Millionen. Jedoch verlangsamte sich der Rückgang der Arbeitslosigkeit seit 2011 spürbar, lag doch zu diesem Zeitpunkt die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenzahl bereits knapp unter drei Millionen. Dies verweist auf die Tatsache, dass der Zuwachs der Erwerbstätigkeit in der jüngeren Vergangenheit weniger durch einen Rückgang der Arbeitslosigkeit gespeist wurde als vielmehr durch eine wachsende Zahl von Erwerbspersonen. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang die wachsende Arbeitsmarktpartizipa-

Abbildung 5: Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials 1991 bis 2017, in Mio.



\* IAB-Prognose für 2016 und 2017.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des IAB

tion von älteren Personen (55+), Frauen mit Kindern und Migranten.

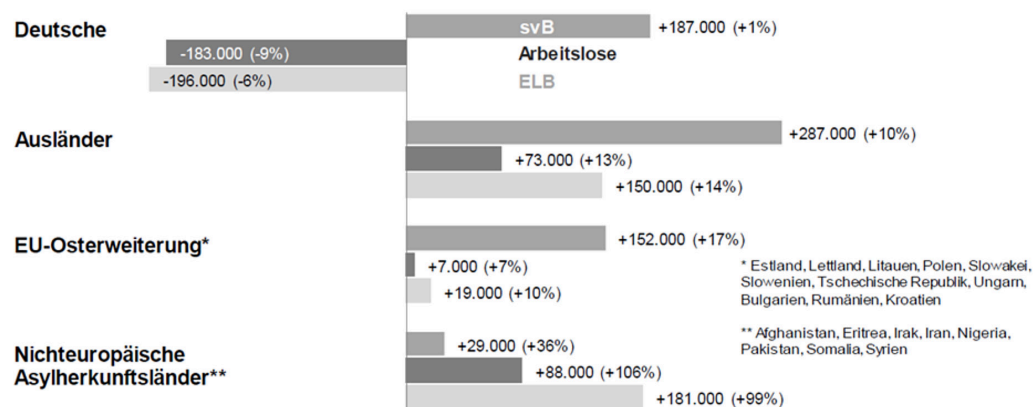
Weil Fluchtmigration als Teil der Gesamtmigration zunächst einmal die Bevölkerungszahl beeinflusst, ist für den Arbeitsmarkt die Wirkung auf das Erwerbspersonenpotential relevant. In der Abb. 5 wird die Zahl der dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Arbeitskräfte (Erwerbspersonenpotential) seit 1991 und prognostiziert für die Jahre 2016 und 2017 dargestellt. Anders als noch vor einiger Zeit vorhergesagt, ist das Erwerbspersonenpotential nicht gefallen, sondern weiter gestiegen. Dieser Trend wird sich nach aktuellen Erkenntnissen zunächst einmal fortsetzen. Der Alterungseffekt des Arbeitskräfteangebots von mehr als 300 Tsd. jährlich wird also mehr als kompensiert. Hierzu tragen der sog. „Verhaltens- oder Erwerbsbeteiligungseffekt“ und insbesondere der hohe wanderungsbedingte Effekt von 440 Tsd. in 2016 und 500 Tsd. in 2017. Ein nennenswerter Teil davon ist noch Folge der Zug um Zug wirksamen Fluchtmigration in 2015.

Dem prognostizierten Effekt der Fluchtmigration auf das Erwerbspersonenpotential liegen Modellrechnungen zugrunde, die von 1,1 Mio. Asylsuchenden in 2015, 330 Tsd. für 2016 und 250 Tsd. für 2017 ausgehen. Zur Abschätzung werden eine ganze Reihe von Annahmen einbezogen (vgl. Fuchs et al. 2016), z.B. zum Verbleib im Bundesgebiet, zur Länge der Asylverfahren, zu den Schutzquoten und der erwarteten Erwerbsbeteiligung. Das auf diesem Annahmehäufel basierende und in der Abb. 5 dargestellte Erwerbspersonenpotential berücksichtigt eine Flüchtlingszuwanderung bis Ende 2017 von 570 Tsd., die sich auf 100 Tsd. in 2015, 230 Tsd. in 2016 und weiteren 240 Tsd. in 2017 verteilt. Bezogen auf das prognostizierte Erwerbspersonenpotential in 2017 in Höhe von 46,2 Mio. erreicht die Fluchtmigration damit einen Anteil von rd. 1,25%.

Das Erwerbspersonenpotential umfasst Erwerbstätige, Arbeitslose und die – auch Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen einschließende – sog. „Stille Reserve“. Angesichts der

**Abbildung 6: Arbeitsmarktkennzahlen nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten**

Vorjahresveränderungen sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (August 2016); Arbeitslosigkeit (Oktober 2016); erwerbsfähige Leistungsberechtigte (Juli 2016)



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

zum Zeitpunkt des Zuzugs zu konstatierenden Arbeitsmarktförderung geflüchteter Menschen ist damit zu rechnen, dass sich der Aufwuchs der erwerbstätigen Flüchtlinge nur langsam vollzieht, der Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ein zunächst starkes Gewicht erhalten wird und Arbeitslosigkeit bei gleichzeitigem Grundsicherungsbezug den Startpunkt bei der Suche nach einer Beschäftigung markiert. Erste Zahlen aus der Arbeitsmarktstatistik der Bundesagentur für Arbeit zur Arbeitsmarktsituation von Menschen aus nichteuropäischen Asylherkunftsländern und die Prognose des IAB bestätigen diese Vermutungen.

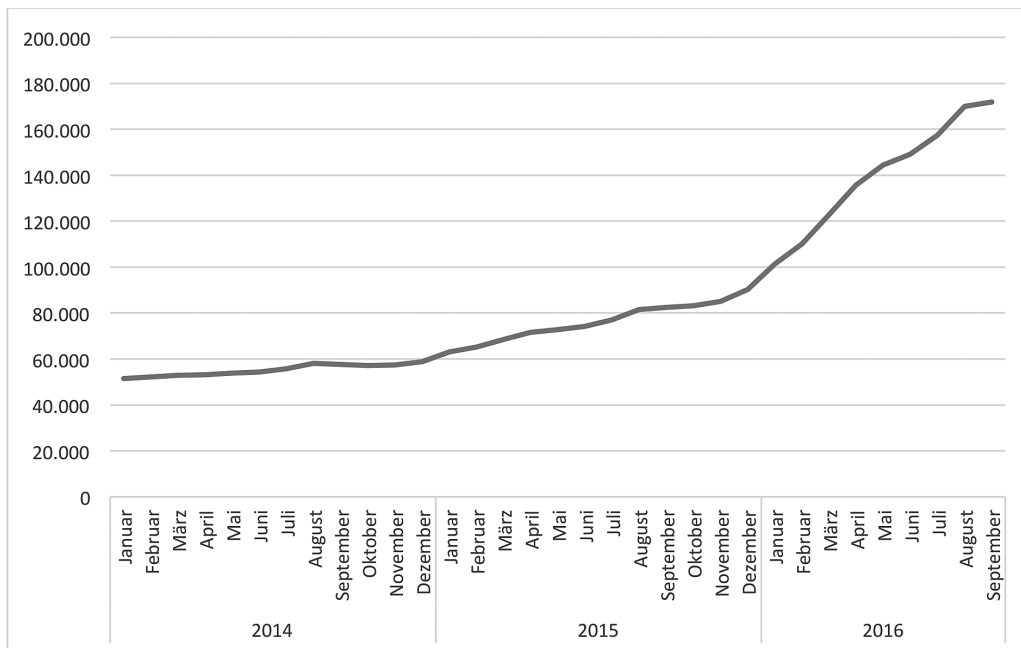
Arbeitsmarktkennzahlen nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten geben Hinweise auf teils unterschiedliche Entwicklungen (vgl. Abb. 6). Bei Deutschen und Ausländern (ohne Berücksichtigung der nichteuropäischen Asylherkunftsländer) steigt – jeweils im Vorjahresvergleich – die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung stark, während die Arbeitslosigkeit sowie der Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten („Hartz-IV-Empfänger“) – vor allem bei den Deutschen – zurückgehen. Bei Personen aus nichteuropäischen Asylherkunftsländern stellt sich die Situation anders dar. Einem vergleichsweise geringen Anstieg der Beschäftigung stehen hohe Zuwächse bei Arbeitslosen und erwerbsfähigen Leistungsberechtigten gegenüber. Die Abb. 6 und 7 unterstreichen die unterschiedliche Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit von Personen aus den Hauptherkunftslän-

dern der Fluchtmigration.<sup>3</sup> Die Arbeitslosenzahlen wären für Fluchtmigranten noch höher, wenn nicht aktuell in so starkem Maße Integrationsmaßnahmen (u.a. mit dem Ziel des Spracherwerbs) eingesetzt würden. Der wohl unvermeidbare Effekt der Fluchtmigration auf die Arbeitslosigkeit kann aber – solange es sich dabei nicht um nachhaltige Probleme handelt – zunächst auch als Chance begriffen werden, denn die Menschen erhalten durch die Betreuung und Förderung in den Job-Centern eine bessere Möglichkeit, mittelfristig am Arbeitsmarkt Fuß zu fassen.

Da im Laufe des Jahres 2016 die Registrierung und die Anerkennungsverfahren – nicht zuletzt aufgrund rückläufiger Flüchtlingszahlen – spürbar vorankommen, ist mit weiteren Zugängen in Integrationsmaßnahmen und im Nachgang mit zunächst einmal wachsender (Such-) Arbeitslosigkeit der geflüchteten Menschen zu rechnen. Die bereits erwähnte IAB-Prognose geht für die Jahre 2016 und 2017 von einem „Flüchtlingseffekt“ auf die jahresdurchschnittliche Arbeitslosigkeit in Höhe von jeweils 90 Tsd. Personen aus. Dennoch dürfte sich die Arbeitslo-

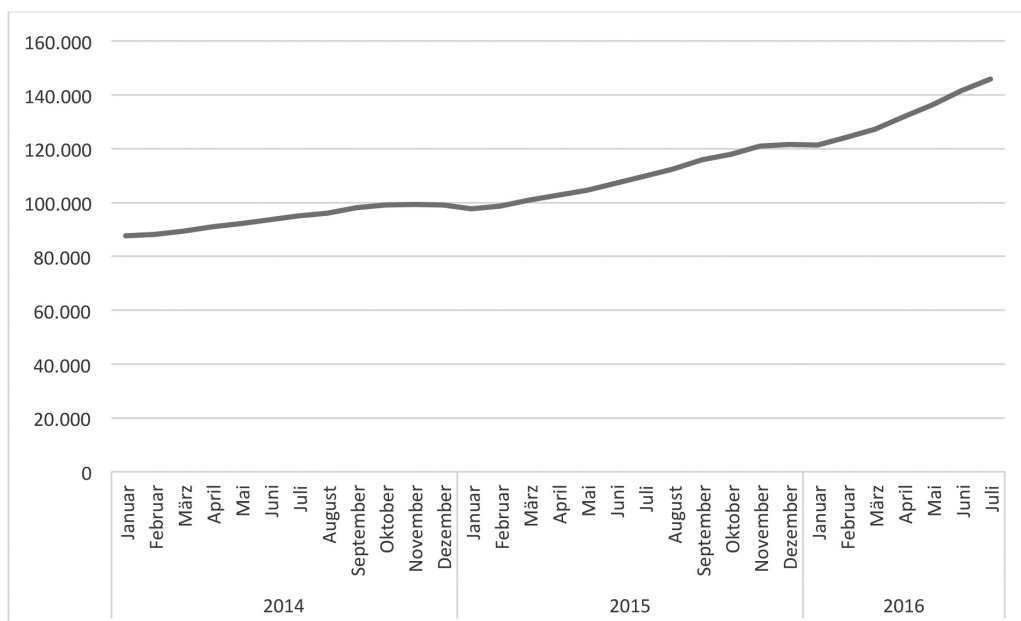
3 Die absolute Zahl der Beschäftigten und Arbeitslosen aus den Hauptherkunftsländern der Fluchtmigration darf jedoch nicht mit der unbekanntenen Zahl der zuletzt Eingewanderten in dem jeweiligen Arbeitsmarktstatus gleichgesetzt werden. In den absoluten Zahlen sind auch Personen enthalten, die schon lange in Deutschland leben. Entscheidend sind die Veränderungen in den Zeitreihen, die plausibel im Zusammenhang mit der aktuellen Migration gesehen werden können.

**Abbildung 7: Entwicklung der Arbeitslosigkeit von Personen aus den Hauptherkunftsländern der Fluchtmigration**



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

**Abbildung 8: Entwicklung der Beschäftigung von Personen aus den Hauptherkunftsländern der Fluchtmigration (ohne Beamte)**



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

sichtigkeit insgesamt bei weiterhin starkem Beschäftigungswachstum – wie auch in den Vorjahren – in diesem und dem nächsten Jahr leicht nach unten bewegen (vgl. Fuchs et al. 2016). Die Autoren erwarten in 2017 mit 2,62 Mio. gut 170 Tsd. weniger Arbeitslose als 2015. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass in

der nahen Zukunft von einer höheren Zahl von Personen in Integrations- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und damit einer höheren „Stillen Reserve“ in Maßnahmen (2015: 676 Tsd.; 2017: 792 Tsd.) auszugehen ist.

Wie bereits die aktuellen Zahlen zeigen, verweist auch die Prognose des Insti-

tuts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung auf einen langsamen Beschäftigungsaufbau. Ohne Minijobber und „Ein-Euro-Jobs“ könnten bis 2017 rd. 80 Tsd. geflüchtete Personen eine Erwerbstätigkeit ausüben. Entscheidend wird aber sein, wie sich die Beschäftigungsperspektiven der geflüchteten Menschen in der Zukunft darstellen werden. So finden Weber/Weigand (2016) in einer ökonometrischen Studie sowohl für die kurze als auch die lange Frist negative Makroeffekte der Fluchtmigration für den Arbeitsmarkt, z.B. sinken die Löhne und steigen die Arbeitslosenquoten. Im Vergleich dazu zeigt sich in der Untersuchung für andere Formen der Zuwanderung ein positives Vorzeichen bei den Arbeitsmarktindikatoren. Die Unterschiede zwischen den beiden Migrantengruppen sind zuallererst auf das bei Flüchtlingen im Durchschnitt deutlich geringere Qualifikationsniveau zurückzuführen. Je mehr es also gelingt, das Bildungs- und Ausbildungsprofil geflüchteter Menschen an das anderer Migranten anzunähern, desto günstiger werden die langfristigen makroökonomischen Effekte für den Arbeitsmarkt.

Schließlich liefern deskriptive Befunde bis dato keine Anhaltspunkte für spürbare Verdrängungseffekte einer wachsenden Beschäftigung geflüchteter Menschen. So ist die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten deutschen Staatsangehörigen im Niedriglohnsektor in den vergangenen drei Jahren um 11% und damit überdurchschnittlich gewachsen (insgesamt 3%). Hier tritt ein bekannter Befund der Migrationsforschung zu Tage. Während Einheimische in der Regel durch Migration Lohn- und Beschäftigungsgewinne

zu verzeichnen haben, ist für bereits im Aufnahmeland lebende Migranten mit dem Gegenteil zu rechnen (vgl. Brücker/Jahn 2010).

#### 4. Potentiale, Herausforderungen und arbeitsmarktpolitische Ansatzpunkte

Aus der Analyse von Beschäftigungsverläufen früherer Zuwanderungskohorten ergibt sich, dass Flüchtlinge in den meisten Nationalstaaten mehr Zeit als andere Migranten benötigen, um sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren (vgl. Konle-Seidl et al. 2015). Das Ergebnis, dass sich Flüchtlinge bei der Arbeitsmarktintegration zunächst einmal schwerer tun als andere Migranten, zeigt sich auch hierzulande (vgl. Abb. 7). Der Befund ist nicht überraschend, denn das Wanderungsmotiv der Personen war nicht vordergründig Arbeit, sondern in erster Linie Schutz vor Krieg, Gewalt oder Verfolgung. Vergleicht man die Beschäftigungsquoten von Flüchtlingen mit anderen Migranten im Längsschnitt wird deutlich, das Erstere über lange Zeit deutlich geringe Werte aufweisen als Letztere. Auswertungen der IAB-SOEP Migrationsstichprobe zeigen für frühere Flüchtlingskohorten, insbesondere aus dem früheren Jugoslawien, dass der Anteil der Beschäftigten unter den Flüchtlingen im Alter von 15-64 Jahren im Zuzugsjahr acht Prozent betrug. Ein Jahr später waren es knapp 20 Prozent, nach fünf Jahren 50% und nach 15 Jahren erreichten die Flüchtlinge die Beschäftigungsquoten anderer Migranten (vgl. Brücker et al. 2015). Hierbei ist allerdings zu beachten, dass nur Personen im Zeitablauf betrachtet werden können, die in Deutschland verblieben sind. Von daher könnte es sich bei beiden Gruppen um eine „Positivauswahl“ handeln.

Wenn man den potentiellen Erwerbsverlauf aktueller Flüchtlingskohorten mit der in der Abb. 7 realisierten „Beschäftigungskarriere“ früherer Flüchtlingskohorten auf hypothetische Weise vergleichen wollte, ist das Ergebnis weitgehend offen. Denn

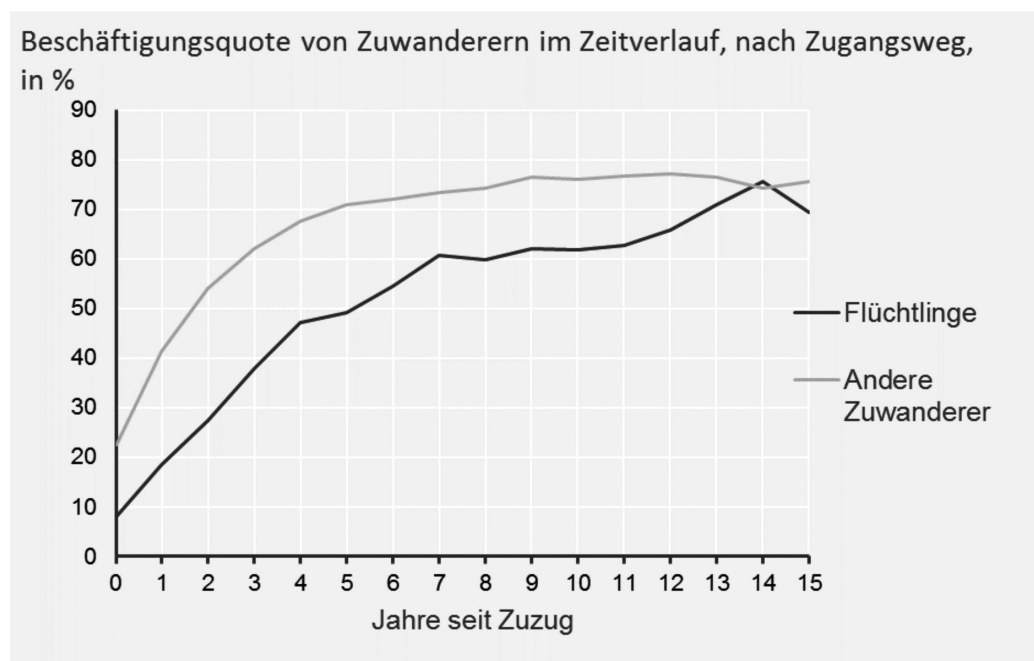
es ist grundsätzlich möglich, dass es die aktuelle Kohorte schwerer oder leichter haben könnte, Zugang zum Arbeitsmarkt zu finden. Die Beschäftigungsperspektiven der aktuellen Kohorte könnten sich beispielsweise deshalb besser darstellen, weil sich für die zuletzt nach Deutschland geflüchteten Menschen der Zugang zum Arbeitsmarkt durch rechtliche Veränderungen erheblich erleichtert hat und Maßnahmen der Integration und arbeitsmarktpolitischen Förderung ein stärkeres Gewicht bekommen haben. Dazu kommt die zu unterstellende Flexibilität und Motivation der überwiegend jungen Flüchtlingspopulation. Dem stehen aber eine ganz Reihe von Argumenten entgegen. Die Gruppe der Geflüchteten ist aktuell – anders als in der Vergangenheit – außerordentlich groß. Sie weist beträchtliche Sprachdefizite auf und kommt zu einem weit überwiegenden Teil aus einem völlig anderen Kulturkreis. Zudem stehen viele Flüchtlinge zunächst einmal mit anderen wettbewerbsschwachen Gruppen am deutschen Arbeitsmarkt (v.a. Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte) in Konkurrenz um die ohnehin knappen Einstiegspositionen am Arbeitsmarkt.

Wie auch die aktuellen Zahlen nahe legen, wird es bei der Integration der geflüchteten Menschen in den Arbeitsmarkt aller Voraussicht nach nur langsame Fortschritte geben, weil viele sich

zunächst die Sprache aneignen müssen, sich erst in die Gesellschaft einleben und in die betriebliche Wirklichkeit einfinden müssen. Wahrscheinlich ist auch, dass für geflüchtete Menschen, die (noch) nicht über anerkannte oder hier erworbene Berufsabschlüsse verfügen, zunächst einmal lediglich Einstiegspositionen am Arbeitsmarkt in Frage kommen. Dieser Teil des Arbeitsmarktes ist aber nur bedingt aufnahmefähig. Aus der IAB-Stellenerhebung ist bekannt, dass in den letzten Jahren rund 20% aller sozialversicherungspflichtigen Neueinstellungen keinen formalen Abschluss erforderten. Ende 2015 waren dies 202 Tsd. offene Stellen, bei denen jedoch geflüchtete Menschen in Konkurrenz zu anderen Bewerbern mit Helferprofil stehen (Weber 2016). Oft sind solche Tätigkeiten mit geringen Löhnen und niedriger Beschäftigungssicherheit verbunden. Sie konzentrieren sich auf bestimmte Branchen, wie die Gastronomie, die Landwirtschaft oder auch das Reinigungsgewerbe.

Damit zeigt sich ein massiver Zielkonflikt. Einerseits könnte ohne eine konsequente Bildungs- und Ausbildungspolitik zugunsten geflüchteter Menschen und anderer bereits hier lebender Personen mit Helferprofil der Druck auf Einstiegspositionen in der nahen Zukunft zu groß werden. Andererseits wird ohne einen raschen Einstieg in den Arbeitsmarkt –

Abbildung 9: Beschäftigungsquote von Zuwanderern im Zeitverlauf, nach Zugangsweg, in Prozent



Quelle: IAB-SOEP-Migrationsstichprobe, Aktuelle Berichte 14/2015

im Sinne eines sog. „Work-first-ansatzes“ – eine schnelle Integration in die Arbeits- und Erwerbsgesellschaft nicht so leicht möglich sein. Zudem hat für viele geflüchtete Menschen zunächst einmal die materielle Versorgung eine hohe Priorität. Durch eine Erwerbsarbeit ist dies nahe liegender Weise leichter zu realisieren als durch längerfristige Bildungs-, Ausbildungs- und Arbeitsmarktprogramme. Bei der schwierigen Güterabwägung ist jedoch zu berücksichtigen, dass es nicht *den* idealtypischen Flüchtling gibt.

Im zweiten Abschnitt konnte bereits anhand wichtiger soziodemografischer Merkmale geflüchteter Menschen deren Heterogenität illustriert werden. Für eine arbeitsmarktpolitisch sinnvolle Klassifizierung sind vor allem das Alters- und das Qualifikationsniveau von entscheidender Bedeutung. Hierbei lassen sich drei Gruppen mit jeweils unterschiedlichen Bedarfen und Zielstellungen unterscheiden. Eine *erste* Gruppe sind junge Flüchtlinge (unter 25 Jahren), die häufig schon allein aus Altersgründen noch keinen berufsqualifizierenden Berufsabschluss aufweisen. Für diesen Personenkreis stehen Bildung und Ausbildung zunächst im Vordergrund. Eine formale Qualifikation (via Duales System der Berufsausbildung oder Studium) ist ein wesentlicher Garant für eine erfolgreiche berufliche Laufbahn. Die *zweite* Gruppe sind über 25-jährige Flüchtlinge, die in

### **Für alle Fluchtmigranten gilt, dass dem Spracherwerb eine hohe Bedeutung zukommt.**

ihrem Heimatland keine formale Qualifikation erworben haben. Viele dieser Personen werden zunächst einmal in Helfertätigkeiten einmünden. Zur beruflichen Weiterentwicklung kommen für diesen Personenkreis berufsbegleitende Formen der Qualifizierung in Betracht, die im Idealfall über mehrere Module und Teilqualifikationen zu einem berufsqualifizierenden Abschluss führen. Bei der *dritten* Gruppe handelt es sich schließlich um Flüchtlinge mit einem beruflichen oder akademischen Abschluss. Bei dieser Personengruppe geht es vorrangig um die Erfassung, Feststellung und die (Teil-)Anerkennung ihrer Kompetenzen und Fähigkeiten. Darauf basierende Zertifikate wären dann die Basis für eventuell

notwendige Nachqualifizierungen und eine möglichst ausbildungsadäquate Beschäftigung.

Berücksichtigt man die beschriebene Heterogenität der geflüchteten Menschen stellt sich nun abschließend die Frage, welche Rahmenbedingungen und Maßnahmen für die Arbeitsmarktintegration tendenziell hilfreich sein könnten und welche dem eher entgegenstehen. Unterstützt würde die nachhaltige Integration von geflüchteten Menschen in den Arbeitsmarkt durch folgende Faktoren: mehr Rechts- und Planungssicherheit, einem kontinuierlichen Spracherwerb, einer Stärkung der Allgemeinbildung, einem berufsqualifizierenden Abschluss, berufsvorbereitenden Maßnahmen, berufsbegleitender Qualifizierung, einem leichteren Zugang zur Gründungsförderung, „Kümmerern“ (Coaches, Lotsen, Mentoren) zur Begleitung in Ausbildung und frühen Beschäftigungsphasen und eine verbindliche Teilnahme an Integrationsmaßnahmen.

Eine auf wirksame Integration zielende Arbeitsmarktpolitik zugunsten geflüchteter Menschen setzt zunächst einmal geeignete rechtliche Rahmenbedingungen voraus. Von großer Bedeutung ist dabei, dass für alle Akteure zu einem möglichst frühen Zeitpunkt ein hohes Maß an Rechtssicherheit und damit gleichermaßen Planungssicherheit besteht. Im Vordergrund stehen dabei das Tempo des Asylverfahrens und – abhängig von dessen Ergebnis – die jeweiligen Zugangsbedingungen zum Arbeitsmarkt. Kürzere Asylverfahren dürften sich im Allgemeinen positiv auf die Integration in den Arbeitsmarkt, die Investitionen in Bildung, Ausbildung und Weiterbildung sowie auf die Aufnahmebereitschaft der Wirtschaft auswirken.

Im Hinblick auf die potenzielle Wirkung integrationspolitischer Maßnahmen kann festgehalten werden, dass sowohl sehr gute Sprachkenntnisse als auch berufliche Abschlüsse die Wahrscheinlichkeit von Migranten erhöhen, erwerbstätig zu sein und zu einem höheren Lohn arbeiten zu können (Brücker et al. 2014). Die in Deutschland zuletzt angekommenen Flüchtlinge verfügen meistens nur über sehr geringe deutsche Sprachkenntnisse (Büschel et al. 2015; Rich 2016). Von daher gilt für alle Fluchtmigranten, dass dem Spracherwerb eine gleichermaßen

hohe Bedeutung zukommt. Je mehr der Spracherwerb bildungs- und berufsbegleitend realisiert wird, desto schneller und besser kann sich die Integration am Arbeitsmarkt vollziehen (Deeke 2011). Eine weitere wichtige Frage der Integration ist die Anerkennung beruflicher Abschlüsse und berufsrelevanter Fähigkeiten. An dieser Stelle geht es zunächst um eine systematische Erfassung und Feststellung beruflich verwertbarer Kompetenzen im betrieblichen Kontext. Bei der nachfolgenden Feststellung und Anerkennung der Kompetenzen wäre es wünschenswert, mehr Flexibilität walten zu lassen, um auch vorhandene berufliche Erfahrungen und praktische Fähigkeiten soweit wie möglich auch als Teilqualifikationen anerkennen zu können.

Angesichts der überwiegend hohen Stellenanforderungen verfügbarer Vakanzen stehen bei der Qualifizierung von Flüchtlingen naheliegender Weise solche Maßnahmen im Vordergrund, die auf einen allgemein anerkannten Berufsabschluss zielen. Bei bildungsschwächeren und insbesondere jüngeren Personen kann die Nachholung eines Bildungsabschlusses die Integration in den Arbeitsmarkt erleichtern. Berufliche Abschlüsse – vorzugsweise im Dualen System der Berufsausbildung – sind neben akademischen Abschlüssen hierzulande eine der wesentlichen Voraussetzungen für eine erfolgreiche und nachhaltige Integration. Der Einstieg in eine anspruchsvolle Vollausbildung setzt aber – gerade für geflüchtete Menschen – eine gute Vorbereitung voraus, z.B. durch einschlägige Praktika oder auch durch Maßnahmen wie die Einstiegsqualifizierung<sup>4</sup>. Bei bereits beschäftigten Flüchtlingen, die zunächst eine Helfertätigkeit aufgenommen haben, könnte durch eine Intensivierung von Programmen wie WeGebAU (Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen), IFLaS (Initiative zur Flankierung des Strukturwandels) oder auch das jüngst auf den Weg gebrachte Programm

<sup>4</sup> Betriebe können junge Menschen im Rahmen einer Einstiegsqualifizierung (EQ) an eine Ausbildung im Betrieb heranzuführen; Zielgruppe sind Ausbildungsbewerberinnen und -bewerber, die bis zum 30. September keine Ausbildungsstelle finden konnten sowie junge Menschen, die aktuell noch nicht in vollem Umfang für eine Ausbildung geeignet sind.

„Zukunftsstarter“ die Beschäftigungsfähigkeit nachhaltig gesteigert werden.<sup>5</sup> Insbesondere Teilqualifikationen könnten beim Personenkreis der Flüchtlinge, aber auch anderen Gruppen mit Schwierigkeiten beim Arbeitsmarktzugang, den Einstieg in den Arbeitsmarkt erleichtern und den Verbleib in der Beschäftigung sichern helfen. Teilqualifikationen sollten aber keine „Sackgasse“ sein, sondern als ein Modul einer weiterhin anzustrebenden Vollausbildung dienen. So wäre es etwa denkbar, dass die Vermittlung praktischer Fähigkeiten vorgezogen und die theoretischen Teile der Ausbildung zu einem späteren Zeitpunkt berufsbeleitend nachgeholt werden.

Schließlich ist mit Blick auf den Personenkreis der Flüchtlinge auch das gängige arbeitsmarktpolitische Instrumentarium ins Blickfeld zu nehmen. Bei arbeitsmarktfernen Personen kommen quasi als „ultima ratio“ Varianten öffentlich geförderter Beschäftigung, wie z.B. Ein-Euro-Jobs, in Frage. Sie könnten dazu dienen, geflüchtete Menschen an das Arbeitsleben heranzuführen und auf Qualifizierung 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) – leichtere Zugänge zur Gründungsförderung geschaffen werden könnten. Aufgrund des zu erwartenden Aufwuchses von Leistungsempfängern in den Job-Centern und des erhöhten Beratungsbedarfes wurde bereits die Zahl der Job-Center-Mitarbeiter aufgestockt. Da viele Migranten bisher ihre Stellen über – zumeist ethnische – Netzwerke und nicht über die öffentliche Arbeitsvermittlung finden, könnte ein verbessertes Betreuungsverhältnis in den Job-Centern die Arbeitsplatzsuche geflüchteter Menschen noch besser unterstützen (Brücker et al. 2014). Auf Seiten der Job-Center könnten zudem „Kümmerer“ (z.B. Coaches, Lotsen oder Mentoren) eine wichtige Rolle bei der Begleitung geflüchteter Menschen in Ausbildung und frühen Beschäftigungsphasen spielen. Zusätzlich kann in diesem Kontext zivilgesellschaftliches Engagement (z.B. Mentoring) mit dem Ziel einer allgemein erfolgreichen Integration als wertvolle Ergänzung professioneller Strukturen fungieren. Kein

Zweifel sollte ferner daran bestehen, dass es – wie im SGB II üblich – neben dem notwendigen Fördern der geflüchteten Menschen auch eines Forderns bedarf. Von daher sollte die Teilnahme an Sprach- und Integrationskursen für anerkannte Asylbewerber und Personen im Asylverfahren verbindlich sein, weil ansonsten die von allen Seiten gewünschte nachhaltige Arbeitsmarktintegration kaum zu schaf-

### **Die arbeitsmarktpolitische Herausforderung der Fluchtmigration ist weniger in der quantitativen als in der qualitativen Dimension zu sehen.**

fen sein wird. Ein konsequentes Fordern adressiert zum einen die ausgesprochen hohe Arbeitsmotivation der Geflüchteten und trägt dazu bei, dass diese schneller in Integrationsmaßnahmen gehen können.

Den unterstützenden Maßnahmen stehen aber auch (potentielle) Hindernisse für die Integration geflüchteter Menschen gegenüber. Hierzu zählen zu lange Wartezeiten auf die Anerkennung als Asylbewerber sowie auf verfügbare Sprach- und Integrationskurse, zu restriktive Regelungen beim Verbleib geduldeter Personen mit erkennbar guter Arbeitsmarktintegration, fehlende Einwanderungsanreize, mögliche Ausnahmen vom Mindestlohn sowie ein schwieriges Wohnumfeld.

Eines der größten Probleme für eine rasche Integration geflüchteter Menschen sind die noch immer zu langen Wartezeiten in Asylverfahren und im Hinblick auf Sprach- und Integrationskurse. Beides führt in Summe dazu, dass die Menschen zunächst inaktiv sein sind und damit sowohl aus individueller wie auch gesellschaftlicher Perspektive wertvolle Zeit auf dem Weg zu einer erfolgreichen Integration verlieren. Dies gilt nicht nur für Personen, über deren Asylantrag positiv entschieden wurde, sondern auch nach negativem Bescheid für die sog. „Geduldeten“. Letztere bleiben erfahrungsgemäß aus den verschiedensten Gründen oft länger als ursprünglich unterstellt. Für sie könnte ein sog. «Spurwechsel» eine wichtige Option darstellen (vgl. Brücker 2015). So könnte etwa geduldeten Flüchtlingen bei erkennbar guter Arbeitsmarktintegration eine unbefristete Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung in Aussicht gestellt

werden. Sie würden damit ihren Status wechseln und zwar vom Asylbewerber zum Erwerbsmigranten. Eine Gruppe, für die das in Frage kommt, sind junge Geduldete, die eine betriebliche Berufsausbildung mit Erfolg abschließen und eine unbefristete Anschlussbeschäftigung vorweisen können. Dasselbe gilt für nicht anerkannte Personen, die über einen direkten Zugang zum Arbeitsmarkt einen tarifüblichen Lohn gezahlt bekommen und eine längerfristige Beschäftigung nachweisen können. Das gerade verabschiedete Integrationsgesetz schafft hierfür einen gewissen Rahmen, schöpft aber hinsichtlich der Planungssicherheit für alle Beteiligten noch nicht alle Spielräume aus.<sup>6</sup>

Zu den Hindernissen gehört auch, dass es angesichts der aktuellen und zukünftigen Fluchtmigration an weitergehende Einwanderungsanreizen, insbesondere in Richtung einer stärkeren Erwerbsmigration, fehlt. Einwanderung ist der stärkste Hebel zur längerfristigen Stabilisierung des Erwerbspersonenpotenzials und trägt zum Abbau des weltweiten Wanderungsdrucks bei. Für die wirtschaftliche Dynamik in Deutschland ist es unerlässlich, dass dauerhaft qualifizierte Arbeitskräfte aus anderen Ländern gewonnen werden können.

Nicht hilfreich wären mögliche Ausnahmen beim Mindestlohn speziell für Flüchtlinge. Dies wäre nicht nur aus Gründen fehlender Gleichbehandlung gegenüber anderen Gruppen in ähnlicher Beschäftigungssituation problematisch. Ein allgemeinverbindlicher Mindestlohn hat zudem eine Signalwirkung. Von Beschäftigten wird allgemein ein bestimmter

5 Im Fokus von WeGebAU (Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen) steht die Qualifizierungsförderung von insbesondere ungelerten Beschäftigten. Im Rahmen von IFLaS (Initiative zur Flankierung des Strukturwandels) werden längerfristige Qualifizierungsmaßnahmen zum Erwerb anerkannter Berufsabschlüsse bzw. zertifizierter Teilqualifikationen gefördert. Förderberechtigt sind arbeitslose Geringqualifizierte und solche Arbeitslosen, die mehr als vier Jahre nicht in dem erlernten Beruf gearbeitet haben. Das Programm „Zukunftsstarter“ verfolgt das Ziel einer Erstausbildung junger Erwachsener ab einem Alter von 25 Jahren ohne Berufsabschluss.

6 Das neue Integrationsgesetz sieht vor, dass während der Ausbildungszeit Asylbewerber eine Duldung erhalten. Für eine anschließende Beschäftigung wird dann ein Aufenthaltsrecht für zwei Jahre erteilt. Nach erfolgreichem Abschluss der Berufsausbildung erhält der Geduldete eine weitere Duldung für bis zu sechs Monate zur Arbeitsplatzsuche, wenn sein Ausbildungsbetrieb ihn nicht übernimmt.

Beitrag (Produktivität) zum wirtschaftlichen Erfolg eines Unternehmens erwartet. Von daher bietet ein Mindestlohn auch eine wichtige Orientierungshilfe für die notwendigen Voraussetzungen einer Arbeitsmarktintegration.

Schließlich gehört auch für geflüchtete Menschen ein intaktes Wohnumfeld zu den Voraussetzungen für eine gute Integration in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt. Viele Flüchtlinge leben noch in Sammelunterkünften, die Eingliederungsbemühungen erheblich erschweren. Um möglichen Wettbewerb zwischen Geflüchteten und anderen Gruppen der Gesellschaft um bezahlbaren Wohnraum in Grenzen zu halten, ist hier insbesondere die Wohnungspolitik gefragt.

## 5. Fazit

Die aktuelle Fluchtmigration stellt schon alleine zahlenmäßig eine beträchtliche Herausforderung dar. Nichtsdestoweniger sollte ein – aller Voraussicht nach weiter-

hin – aufnahmefähiger Arbeitsmarkt einen Zuwachs des Arbeitskräfteangebotes von etwas mehr als einer halben Million Menschen absorbieren können, macht er doch lediglich ein gutes Prozent des Erwerbspersonenpotenzials in Deutschland aus. Jedoch ist die arbeitsmarktpolitische Herausforderung der Fluchtmigration wohl weniger in der quantitativen, als vielmehr in der damit verbundenen qualitativen Dimension zu sehen. Dabei ist nicht nur der wohl wachsende Druck auf die Einstiegspositionen am Arbeitsmarkt anzusprechen. Vielen Flüchtlingen fehlt es für eine erfolgreiche Erwerbsbiografie hierzulande zunächst noch an den notwendigen Sprachkenntnissen, dem Verständnis für die hiesige Kultur und an den einschlägigen Erfahrungen im betrieblichen Kontext. Von daher ist die Aufgabe einer möglichst nachhaltigen Integration von Flüchtlingen in den bundesdeutschen Arbeitsmarkt keinesfalls zu unterschätzen. Jüngere Geflüchtete haben die beste Chance, sich erfolgreich in den Arbeitsmarkt

zu integrieren. Dies setzt voraus, dass alle Beteiligten wie die öffentliche Hand, die Betriebe und auch die Flüchtlinge selbst insbesondere in Bildung und Ausbildung investieren. Mittelfristig könnten diese Flüchtlinge so über Arbeit nachhaltig ihre Existenz sichern und damit angesichts der demografischen Entwicklung einen spürbaren Beitrag zur künftigen wirtschaftlichen Dynamik leisten. Bei Geflüchteten mit einem Lebensalter weit jenseits der Bildungs- und Ausbildungsphase stehen dagegen die mit der Asylgewährung verbundenen, vorrangig humanitären Aufgaben des Staates im Vordergrund. Sie können sicher mit Hilfe wirksamer Integrationsmaßnahmen Helfertätigkeiten erreichen. Ein besonderes Augenmerk sollte aber hier vor allem auf der nächsten Generation und deren Bildungsbeteiligung liegen. Dem ist schon heute mit Nachdruck Sorge zu tragen, weil die Bildungsforschung zeigt, dass frühkindliche Bildung die höchsten Erträge erwarten lässt (Schlotter/Wößmann 2010). ■

## Literatur

**Brücker, Herbert (2015):** Optionen für die Neuregelung der Einwanderung. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Aktuelle Berichte 3/2015.

**Brücker, Herbert; Kunert, Astrid; Mangold, Ulrike; Kalusche, Barbara; Siebert, Manuel; Schupp, Jürgen (2016a):** Geflüchtete Menschen in Deutschland – eine qualitative Befragung. IAB-Forschungsbericht 09/2016.

**Brücker, Herbert; Schewe, Paul; Sirries, Steffen (2016b):** Eine vorläufige Bilanz der Fluchtmigration nach Deutschland. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Aktuelle Berichte 19/2016.

**Brücker, Herbert; Hauptmann, Andreas; Valizadeh, Ehsan (2015):** Flüchtlinge und andere Migranten im deutschen Arbeitsmarkt: Der Stand im September 2015. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Aktuelle Berichte 14/2015.

**Brücker, Herbert; Liebau, Elisabeth; Romiti, Agnese; Vallizadeh, Ehsan, E. Liebau, A. Romiti, E. Vallizadeh (2014):** Arbeitsmarktintegration von Migranten in Deutschland. Anerkannte Abschlüsse und Deutschkenntnisse lohnen sich. In: IAB-Kurzbericht 213/2014: Die IAB-SOEP-Migrationsstichprobe: Leben, lernen, arbeiten – wie es Migranten in Deutschland geht, Nürnberg, 21-28.

**Brücker, Herbert; Jahn, Elke J. (2010):** Arbeitsmarktwirkungen der Migration: Einheimische Arbeitskräfte gewinnen durch Zuwanderung. IAB-Kurzbericht Nr. 26.

**Büschel, Ulrike; Daumann, Volker; Dietz, Martin; Dony, Elke; Knapp, Barbara; Strien, Karsten (2015):** Abschlussbericht Modellpro-

jekt Early Intervention – Frühzeitige Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern und Asylbewerberinnen. Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung durch das IAB. IAB-Forschungsbericht 10/2015.

**Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung der Bundesagentur für Arbeit (2016):** Arbeitsmarkt kompakt: Fluchtmigration, Nürnberg. URL: <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistischer-Content/StatistischeAnalysen/Statistische-Sonderberichte/Generische-Publikationen/Fluchtmigration.pdf> Stand (19.10.16)

**Bundesinnenministerium (2016):** 890.000 Asylsuchende im Jahr 2015, Pressemitteilung 30.09.2016.

**Deeke, Axel (2011):** Berufsbezogene Sprachförderung und berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund – eine Verbleibs- und Wirkungsanalyse, in: Granato, Mona; Münk, Dieter; Weiß, Reinhold (Hg.): Migration als Chance. Ein Beitrag der beruflichen Bildung, ABGFN 9, Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag, 91-112.

**Friedberg, Rachel M. (2000):** You can't take it with you? Immigrant assimilation and the portability of human capital, in: Journal of Labour Economics, Jg. 18, Heft 2, 221-252.

**Fuchs, Johann; Gehrke, Britta; Hummel, Markus; Hutter, Christian; Wanger, Susanne; Weber, Enzo; Weigand, Roland; Zika, Gerd (2016):** IAB-Prognose 2016/2017: Arbeitslosigkeit sinkt weiter. IAB-Kurzbericht Nr. 20.

**Konle-Seidl, Regina; Schreyer, Franziska; Bauer, Angela (2015):** Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern und Flüchtlingen in Schweden, Dänemark und Großbritannien. Institut

für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Aktuelle Berichte 18/2015.

**Rich, Anna-Katharina (2016):** Asylantragsteller in Deutschland im Jahr 2015. Sozialstruktur, Qualifikationsniveau und Berufstätigkeit, Ausgabe 3|2016 der Kurzanalysen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.

**Schlotter, Martin; Wößmann, Ludger (2010):** „Frühkindliche Bildung und spätere kognitive und nicht-kognitive Fähigkeiten: Deutsche und internationale Evidenz“, *Ifo Working Paper Nr. 91*, 2010.

**Schmillen, Achim; Stüber, Heiko (2014):** Lebensverdienste nach Qualifikation: Bildung lohnt sich ein Leben lang, in: IAB-Kurzbericht 01/14.

**Söhnlein, Doris; Weber, Enzo; Weber, Brigitte (2015):** Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Aktuelle Daten und Indikatoren.

**Weber, Enzo (2016):** Schätzung der Zahl der für Flüchtlinge relevanten Arbeitsstellen. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Aktuelle Berichte 12/2016.

**Weber, Enzo; Weigand, Roland (2016):** Identifying macroeconomic effects of refugee migration to Germany. IAB-Discussion Paper 20/2016.

**Worbs, Susanne; Bund, Eva (2016):** Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge in Deutschland: Qualifikationsstruktur, Arbeitsmarktintegration und Zukunftsorientierungen, in: BAMF-Kurzanalyse 1/2016, Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.