



MANAGERKREIS
DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG
Thementeam Migration & Integration

Integration bleibt die Herausforderung Fakten-Check zur Migration und Integration

Prof. Dr. Herbert Brücker

Fachgespräch Berlin 25. Februar 2016

Die Zuwanderungsdynamik der letzten Monate verlangt eine Weiterentwicklung unserer Politik. Erfolgreiche Integration in Gesellschaft und Arbeitsmarkt wird zur Sicherung des sozialen Zusammenhalts einer heterogener werdenden Gesellschaft eine zentrale Aufgabe. Beim Thema Zuwanderung und Integration muss man zudem aber auch stets die verteilungspolitischen Folgen mitberücksichtigen. Entstehende Kosten dürfen nicht allein der arbeitenden Mitte aufgebürdet werden.

Die nach Deutschland kommenden Menschen werden zwar nicht alle bleiben (wollen). Um Prozesse, Verfahren, Integrationskosten, den Rechtsrahmen etc. einschätzen, anpassen und strategisch gestalten zu können, ist es aber zunächst notwendig, die strukturelle Zusammensetzung der nach Deutschland kommenden Menschen zu analysieren. Um diese Grundlage zu legen, lud der Managerkreis der Friedrich-Ebert-Stiftung unter dem Titel „Migration und Integration – ein Fakten-Check“ am 25. Februar 2016 zu einem Fachgespräch mit Prof. Dr. Herbert Brücker, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Bei der Fluchtmigration im gegenwärtigen Umfang erwartet Prof. Brücker nur geringe gesamtwirtschaftliche Effekte. Allein volkswirtschaftlich betrachtet sieht er daher keine Notwendigkeit zur Begrenzung der Zuwanderung. Neben den politischen Herausforderungen bestehen hingegen erhebliche Kapazitätsengpässe – so in der öffentlichen Verwaltung, bei der Unterbringung und bei Integrationsmaßnahmen. Diese durch die Leistungsfähigkeit der Institutionen definierten Aufnahmegrenzen hängen jedoch stark von ohnehin sinnvollen, nun aber dringend nötigen Investitionen ab.



Ausweitung des Arbeitsangebots: Einschätzungen zur Quantität

In der öffentlichen Debatte werden häufig unrealistische Zahlen für die nach Deutschland kommenden Personen genannt. Dieses „Schreckensszenario“ beruht, so Brücker, auf einem Missverständnis. Die dort genannten Zahlen beruhten zumeist auf der „EASY-Registrierung“*, welche jedoch deutlich höher als die zu erwartende Nettozuwanderung ist, denn es gibt einen erheblichen Unterschied zwischen der Zahl der EASY-Erfassungen und der gestellten Asylerstanträge. Brücker spricht hier vom „EASY-Gap“. Insgesamt könne die Nettozuwanderung auf rund 800.000 Flüchtlinge geschätzt werden. Da nur Geflüchtete, die als Asylberechtigte oder Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt wurden, eine realistische Chance auf Integration in den regulären Arbeitsmarkt haben, hängt die Ausweitung des Arbeitsangebots wesentlich von vier Faktoren ab: dem Nettozuzug von Flüchtlingen, der Registrierung von Asylanträgen, der Zahl der Entscheidungen über die Asylanträge und schließlich von den Anerkennungsquoten. In drei Szenarien beschreibt das IAB mögliche Entwicklungen des Arbeitsangebots. Bei einer Bruttozuwanderung von jeweils 1,1 Millionen Menschen 2015 und 1 Millionen 2016 steigt das Erwerbspersonenpotenzial von 220.000 bis 436.000 Menschen im Jahresdurchschnitt 2016.

Selektionsbias, Qualifikation und Bildungspotenzial

Neben der reinen Quantität ist für die Frage der Arbeitsmarktintegration jedoch wichtiger, welche Qualifikation die Menschen mitbringen, wie sie sich demographisch zusammensetzen etc. Migranten, so Brücker, sind in vielfacher Hinsicht kein Abbild des Bevölkerungsdurchschnitts der Herkunftsländer. Das im Roy-Borjas-Modell** (Borjas AER 1987) beschriebene „Selektionsbias“ hängt dabei von den relativen Erträgen der Bildung und anderer Fähigkeiten in den Ziel- und Herkunftsländern und den relativen Migrationskosten ab. Empirische Evidenz spricht dafür, dass dieses Selektionsbias stark ist. Unter der Migrationsbevölkerung der OECD ist der Anteil der Hochschulabsolventen viermal so hoch wie unter der Bevölkerung der Heimatländer. Aufgrund der überdurchschnittlich hohen Kosten der Fluchtmigration ist, so Brücker weiter, ein überdurchschnittlich hohes (positives) Selektionsbias zu erwarten.

Prof. Brücker: „Es kommen vor allem risikobereite Menschen aus der Mittelschicht der Herkunftsländer.“

Die geflüchteten Menschen sind zudem zum großen Teil jung und männlich. 70 Prozent der Flüchtlinge aus Kriegs- und Krisenländern sind Männer. 78 Prozent der Flüchtlinge mit Schutzstatus sind 35 Jahre und jünger, 21 Prozent unter 16 Jahre und 28 Prozent 16 bis 24 Jahre alt.

Auch wenn der genaue Bildungsstatus häufig nur schwer zu erheben ist (aufgrund des genannten Selektionsbias jedoch wahrscheinlich deutlich höher liegt, als allgemein diskutiert und befürchtet wird), ist zu erwarten, dass die Bildung der Geflüchteten höher als im Durchschnitt der Bevölkerung der Herkunftsländer ist.

Arbeitsmarktintegration und -wirkungen

Bei der Bewertung des beruflichen Bildungsniveaus der Flüchtlinge besteht ein hoher Grad an Ungewissheit. Nach der BAMF-Flüchtlingsbefragung 2014 geben zwar 38 Prozent der Befragten an, über eine abgeschlossene Berufsausbildung zu verfügen, Probleme u.a. bei der Vergleichbarkeit der Abschlüsse machen diese Zahlen jedoch wenig belastbar. Stattdessen verweist Brücker auf Erfahrungen mit zurückliegenden Migrationsverläufen. Die Erwerbsverläufe von Menschen, die in der Vergangenheit als Flüchtlinge nach Deutschland zugewandert sind, zeigen, dass im Zuzugsjahr acht Prozent, nach fünf Jahren 50, nach zehn Jahren 60 und nach 15 Jahren 70 Prozent erwerbstätig waren.

Das IAB schätzt daher, dass die Zahl der Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt 2016 um 70.000 bis 200.000 Personen, im Mittel um 130.000 Personen steigen wird. Auf der anderen Seite wird auch die Zahl der Erwerbstätigen um 40.000 bis 130.000 Personen steigen. Insgesamt steigt die Zahl der Arbeitslosen im mittleren Szenario des IAB damit nur gering, weil sie in den anderen Arbeitsmarktsegmenten weiter leicht sinkt. Die Arbeitslosenquote bleibt damit konstant oder sinkt.

Zu bedenken ist weiterhin, dass durch die Erhöhung der staatlichen Ausgaben um acht Milliarden Euro 2015 und 14 Milliarden Euro 2016 (SVR) positive Beschäftigungseffekte in einer Größenordnung von mehreren zehntausend Personen zu erwarten sind. Langfristig sind auch die gesamtwirtschaftlichen Effekte für Löhne neutral.

Prof. Brücker: „Das Problem und unsere Herausforderung bleibt die Arbeitsmarktintegration – nicht die Arbeitsmarktwirkungen.“

Empfehlungen an die Politik

Aus den präsentierten Analysen zieht Prof. Brücker Schlussfolgerungen für die politische Strategiebildung. Zu seinen Empfehlungen gehört:

- die schnellstmögliche Herstellung von Rechtssicherheit, wobei insbesondere die Rechtssicherheit für Auszubildende garantiert werden muss,
- das Angebot eines umfassenden Integrationsprogramms nach dem Grundsatz „Fördern und Fordern“,
- das Nutzen der Selbstorganisationspotenziale, wonach Flüchtlinge systematisch in die Organisation der Einrichtung, Unterbringung und Verpflegung einzubeziehen sind,
- die Einführung eines modular aufgebauten Sprachförderungs-Programms,
- die systematische Organisation der Integration in das reguläre Bildungs- und Ausbildungssystem,
- die Optimierung der Arbeitsvermittlung und
- die Förderung (und nicht Beschränkung) der Arbeitsmobilität.

Im anschließenden Austausch mit den Teilnehmer_innen werden Thesen, Analysen und Schlussfolgerungen kontrovers diskutiert. Insbesondere das Spannungsverhältnis zwischen realen Auswirkungen des Zuzugs und der – teilweise – innenpolitischen „Hysterie“ wird angesprochen. Dies werde zwar nicht kurzfristig aufzulösen sein, erfolgreiche und energische Integrationsanstrengungen können jedoch zu einer Entschärfung führen. Es muss, so die Überzeugung der Teilnehmer_innen, stets hervorgehoben werden, dass zu zögerliche Investitionsanstrengungen auch zu suboptimalen Lösungen führen und langfristig Probleme schaffen werden. Investitionen müssen so angelegt sein, dass zumindest mittelfristig Integrationsengpässe aufgebrochen werden können (in Schulen, Kitas, Bürokratie, Ausbildung von Lehrern etc.). Dabei wird hervorgehoben, dass es sich hierbei um Investitionen handeln, die auch der Gesamtbevölkerung zugutekommen.

Chance der SPD: Verbinden von Integrations- und Flüchtlingspolitik

Die Sozialdemokratie kann, so die Teilnehmer_innen der Diskussion, in der gegenwärtigen Diskussion kaum gewinnen: „*Integration können auch andere*“, und: „*Eine restriktivere Abschottung der Grenzen können andere besser.*“ Eine Chance wird jedoch in der Verbindung von Integrations- und Flüchtlingspolitik gesehen. Es bleibe die nach wie vor ungelöste Frage, wie eine menschenwürdige Zuwanderung in Zukunft geregelt werden soll. Statt sich nur „treiben zu lassen“, sollte die SPD aktiv ein eigenes Zuwanderungsgesetz in das Kabinett einbringen. Dadurch könnte ein Großteil des Flüchtlingszuzugs in geordnete, der gesamten Volkswirtschaft zugutekommende Bahnen gelenkt werden.

* Das EASY-System (kurz für: Erstverteilung der Asylbegehrenden) ist die vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) betriebene IT-Anwendung zur Erstverteilung der Asylbegehrenden auf die Bundesländer. Die Asylbegehrenden werden damit zahlenmäßig auf die einzelnen Bundesländer (gemäß § 45 AsylVfG) verteilt. Die quotengerechte Verteilung erfolgt unter Anwendung des sogenannten „Königsteiner Schlüssels“. Das System dient auch zur Zählung der Asylbegehrenden.

** Das Modell der Selbstselektion geht davon aus, dass die Nachfrage der Einwanderungsländer einem unterschiedlich strukturierten Angebot an potenziellen Migranten gegenübersteht. Potenziell besteht die Möglichkeit, dass die Charakteristika der Migranten, aus denen ein Einwanderungsland wählen kann, nicht der spezifischen Nachfrage des Einwanderungslandes entspricht. Eine Annahme des Modells ist, dass die im Ursprungsland erworbenen beobachtbaren und nicht beobachtbaren Fähigkeiten auf das Einwanderungsland übertragen werden können. Selektion hängt dann von der relativen Entlohnung dieser Charakteristika im Einwanderungs- und Herkunftsland ab.