



Diskussionspapier Nr. 1

Geflüchtete auf dem deutschen Arbeitsmarkt: Erfahrungen mit Migranten in der Vergangenheit und in anderen Ländern

Alfred Garloff

Das Diskussionspapier spiegelt den Stand der Forschung im März 2016 wider und ist 2016 unter dem Titel „Flüchtlinge auf dem deutschen Arbeitsmarkt“ in leicht abgewandelter Form erschienen in: Wirtschaftsdienst, 96(9), S. 690 – 695.

Die in dieser Reihe veröffentlichten Diskussionspapiere spiegeln die **persönliche Auffassung** der Autoren und nicht notwendigerweise die Auffassung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie oder seiner Mitarbeiter wider.

Geflüchtete auf dem deutschen Arbeitsmarkt: Erfahrungen mit Migranten in der Vergangenheit und in anderen Ländern

Alfred Garloff¹

März 2016

Abstract

Ausgehend von der Erkenntnis, dass aufgrund der Einmaligkeit der Flüchtlingswelle des Jahres 2015/2016 nach Deutschland und aufgrund der besonderen Charakteristika von Flüchtlingen eine Beurteilung von deren Effekten auf den Arbeitsmarkt schwierig ist, zeigt das Diskussionspapier Erfahrungen aus früheren Einwanderungsepisoden nach Deutschland sowie aus Erfahrungen anderer Länder auf. Die Erkenntnisse aus der Literatur deuten darauf hin, dass Migranten und insbesondere Flüchtlinge gegenüber Einheimischen in Bezug auf Bildung, Löhne und Beschäftigung schwächer abschneiden. Umstritten ist, wie viel schwächer die Werte für Flüchtlinge ausfallen und inwiefern im Zeitverlauf die Lücke geschlossen werden kann. Die Arbeitsmarktposition einheimischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist zumeist nur geringfügig durch Zuwanderer betroffen. Falls ungünstige Ergebnisse nachgewiesen wurden, so galt dies vor allem für Geringqualifizierte und vormalige Migranten. In einzelnen Studien sind aber auch positive Effekte auf Löhne und Beschäftigung von geringqualifizierten Einheimischen nachgewiesen worden.

Keywords: Migration, Flüchtlinge, Arbeitmarkteffekte

JEL-Classification: F22, J20, J30

1 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin

Zwei Seiten: keine Medaille: Integration bedeutet nicht unbedingt Verdrängung

Im Allgemeinen gilt die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen als wichtige Voraussetzung und Bestandteil gesellschaftlicher Integration. Daher ist es wichtig, die Voraussetzungen für eine gelungene Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen zu untersuchen. Gleichzeitig besteht die Befürchtung, dass eine (zu) gute Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen den einheimischen Beschäftigten schaden könnte: Sie könnten ihre Arbeitsplätze an diese verlieren oder ihr Lohn könnte unter Druck geraten. Eine gute Arbeitsmarktintegration von Migranten² muss aber – gerade in Zeiten der Arbeitskräfteverknappung – keineswegs zu Verdrängungseffekten führen. Das bestätigt dieser Literaturüberblick.

Integration in den Arbeitsmarkt

Studien zur Integration von Migranten in den deutschen Arbeitsmarkt zeigen, dass Migranten gegenüber Einheimischen in Bezug auf Bildung, Löhne und Beschäftigung schwächer abschneiden (Algan et al., 2012; Burkert/Haas, 2014; Kogan, 2010; Bartsch et al., 2014). Umstritten ist, wie viel schwächer die Werte für Migranten ausfallen und inwiefern im Zeitverlauf die Lücke geschlossen werden kann. Die amtliche Arbeitsmarktstatistik für Ausländer zeigt eine in etwa doppelt so hohe Arbeitslosenquote für Ausländer im Vergleich zu Deutschen. Pseudoarbeitslosenquoten für Herkunftsländer zeigen insbesondere für die Kriegs- und Krisenländer sehr hohe Arbeitslosenquoten (um 40%) (Brücker et al., 2015b). 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 Ausländer³ höhere Arbeitslosenquoten aufweisen als Deutsche (Battisti et al., 2014).⁴

Bartsch et al. (2014) zeichnen auf Basis eines neuen Datensatzes (IAB-SOEP Migrationsstichprobe), der seit 1995 Zugewanderte erfasst, ein eher positives Bild. So weisen sie Erfolge bei 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,⁵ die vor dem Zuzug (mindestens einmal) erwerbstätig waren, sind 90% nach dem Zuzug wiederum (mindestens einmal) erwerbstätig (Bartsch et al., 2014). Darüber hinaus steigt die Erwerbstätigenquote über die Zeit deutlich an und erreicht auch bei der Gruppe der Flüchtlinge nach mehr als zehn Jahren Werte, die mit einheimischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern vergleichbar sind (Brücker et al., 2015a). Die Erwerbstätigenquote von zugewanderten Frauen fällt aber deutlich zurück und erreicht nur vergleichsweise geringe Werte. (Bartsch et al., 2014). Etwas vorsichtiger im Hinblick auf die Zunahme über die Zeit ist Granato (2013). Sie zeigt (mit Mikrozensusdaten) ebenfalls, dass die Beschäftigungschancen von Migranten über die Zeit deutlich anstiegen, dass aber eine Angleichung mit den Beschäftigungsquoten der Deutschen ausbleibt.

Algan et al. (2010) vergleichen die Integration von Migranten der ersten und zweiten Generation⁶ zwischen Großbritannien, Frankreich und Deutschland für unterschiedliche Herkunftsländer und zeichnen ein gemischtes Bild. Migranten der ersten und zweiten Generation schneiden im Hinblick auf Bildung, Beschäftigung und Löhne schwächer ab als die einheimische Bevölkerung. Für Deutschland zeigt sich auf Basis von Mikrozensus-Daten, dass der Unterschied im Bildungssystem zwischen Migranten und Einheimischen groß ist, aber über die Generationen signifikant reduziert werden kann.⁷ Die meisten untersuchten Migrantengruppen zeichnen sich durch eine signifikant niedrige Beschäfti-

2 Ein Großteil der hier besprochenen Literatur unterscheidet nicht explizit zwischen Flüchtlingen und anderen Migranten. Insofern bezieht sich der Begriff Migranten immer auf alle Migranten, während Flüchtlinge die Migrantenuntergruppe humanitäre Migranten adressiert. Ob die Ergebnisse, die wir für Migranten allgemein diskutieren, auf Flüchtlinge anwendbar sind, ist noch offen.

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

4 Über die Gründe hierfür kann man nur spekulieren. Erstens ist natürlich denkbar, dass im Ausland erworbene Qualifikationen nicht immer im Inland verwertbar sind, zweitens besteht vermutlich eine höhere Unsicherheit über den Wert der im Ausland erworbenen Qualifikation und drittens kann natürlich auch Diskriminierung eine Rolle spielen.

5 Also alle diejenigen Migranten, auf die die IAB-SOEP Migrationsstichprobe abzielt. (Das sind alle nach 1995 eingewanderten Migrantengruppen.)

6 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 dieses Beitrages nicht bekannt.

7 Ähnliche Resultate für die zweite Generation liefert auch Gostomski (2010). Beauftragte (2014) zeigt, dass sich die auf Basis von PISA-Daten gemessenen Abstände zwischen Migranten und Einheimischen über die Zeit (2000–2012) deutlich reduziert haben.

gungshäufigkeit aus. Nur bei den Frauen gelingt es, den Unterschied in der zweiten Generation signifikant abzubauen. Bei den Männern ist das nicht allgemein der Fall. Bei den Stundenlöhnen zeigt sich, dass die Unterschiede zwischen Einheimischen und Migranten in der ersten Generation in Deutschland geringer sind als in Großbritannien.⁸ Dort werden die Unterschiede über die Generationen aber auch besonders schnell abgebaut. In Deutschland gelingt eine Reduktion der Lohndifferenz vor allem bei Männern. Bei den Frauen nimmt diese teilweise sogar noch zu. Als Gründe für die schwächere Performance auch in der zweiten Generation von Migranten gegenüber Einheimischen nennt die OECD (2014) fehlendes Wissen über den Arbeitsmarkt, wenig Kontakte zu potentiellen Arbeitgebern, aber auch Diskriminierung.

Kogan (2010) zeigt, dass Migranten in Deutschland seit 1990 im Durchschnitt eine günstigere Qualifikationsstruktur aufweisen als frühere Migranten, trotzdem aber keine günstigeren Arbeitsmarktergebnisse erzielen. 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 die „alten Migranten“, die bereits länger im deutschen Arbeitsmarkt sind, wenn man berücksichtigt, dass diese andere Merkmale aufweisen als Einheimische, kein erhöhtes Arbeitslosenrisiko mehr haben.

Liebig (2007) argumentiert, dass die Integration der männlichen Migranten in den deutschen Arbeitsmarkt vergleichsweise gut gelingt, während dies bei Frauen nicht zutrifft.⁹ 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. (2010) argumentiert Liebig (2007) allerdings, dass die zweite Generation sehr ungünstige Bildungsergebnisse habe.

Für die drei Länder Großbritannien, Schweden und Dänemark fasst ein aktueller Bericht des IAB (Konle-Seidl et al., 2015) den Stand der Literatur zur Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt zusammen. Das überraschende Ergebnis ist, dass Großbritannien trotz einer weitgehenden Abwesenheit von Integrationsmaßnahmen für Flüchtlinge den schnellsten Arbeitsmarktzugang ermöglicht. Eine mögliche Erklärung hierfür ist, dass Migranten in Großbritannien vermutlich durchschnittlich bessere Sprachkenntnisse des Gastlandes vorweisen als Migranten in Dänemark und Schweden.¹⁰ Die Integration braucht in allen betrachteten Ländern Zeit und vielfach erfolgt eine Integration zunächst im geringqualifizierten Segment.

Derzeit geht das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Fuchs et al., 2016) im Rahmen seiner Arbeitsmarktprognose für das Jahr 2016 von den nachgenannten Auswirkungen der aktuellen Flüchtlingsmigration auf den Arbeitsmarkt aus. Dabei wurde ein Modell verwendet, das zahlreiche Parameter (z.B. Schutzquote, Verfahrenslänge, Annahmen zum Übergang in Erwerbstätigkeit) verwendet. Die IAB-Studie kommt zu dem Schluss, dass der Effekt der Flüchtlingsmigration auf die Arbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt 90 000 Personen beträgt (vgl. Weber, 2015).¹¹ Bei Variation der getroffenen Annahmen kann der Effekt selbstverständlich größer oder kleiner ausfallen (Weber, 2015).

Was ist wichtig, damit Integration gelingt?

Im Hinblick auf Integrations- und Aktivierungsmaßnahmen ist nach Ansicht von Dumont et al. (2015) die Geschwindigkeit entscheidend. Daher sollte für Flüchtlinge mit guten Bleibeperspektiven ein frühzeitiger Arbeitsmarktzugang ermöglicht werden. Ein wichtiger Faktor bei der Arbeitsmarktintegration von Migranten kann die möglichst schnelle Anerkennung der im Heimatland erworbenen Qualifikationen darstellen.¹² Nur rund ein Drittel der Migranten stellt einen Antrag auf Anerkennung, hiervon werden jedoch rund zwei Drittel der geprüften Abschlüsse ganz oder teilweise

8 In Frankreich ergibt sich insgesamt ein heterogeneres Bild.

9 Auch deutsche Frauen nehmen im Durchschnitt seltener am Arbeitsmarktgeschehen teil als Männer, aber der Abstand ist bei Migranten noch größer.

10 Eine weitere mögliche Erklärung ist, dass die Abwesenheit staatlicher Maßnahmen dazu führt, dass Migranten schneller selbst aktiv werden und dass dies insgesamt zu besseren Ergebnissen führt.

11 Es wird ein Flüchtlingszustrom von 500 000 Personen (EASY-Registrierungen) unterstellt.

12 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 dass die Kosten der Durchführung nicht immer von amtlicher Seite übernommen werden.

anerkannt (Bartsch et al., 2014).¹³ Anerkannte Berufsabschlüsse gehen mit einem höheren Einkommen der Migranten und mit einer höheren Wahrscheinlichkeit, qualifikationsadäquat beschäftigt zu sein, einher.¹⁴ 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 (Reichelt/Vicari, 2015). Beim Thema Anerkennung wird auch thematisiert, dass der zunehmenden Diversität der Qualifikationen Rechnung getragen werden müsse (Dumont et al., 2015). Außerdem wird gefordert, dass Arbeitgeber in den Anerkennungsprozess eingebunden werden, damit die Anerkennung auch Akzeptanz bei diesen findet (OECD, 2014).

Ebenso gehen gute Sprachkenntnisse des Gastlandes mit einer hohen Erwerbsbeteiligung und mit guten Werten bei den beiden vorgenannten Erfolgsfaktoren zusammen. Ein interessanter Aspekt ist, dass der erste Job in mehr als der Hälfte der Fälle über persönliche Netzwerke gefunden wird (Bartsch et al., 2014). Sprachkenntnisse gelten der OECD (2014) als wichtigste Qualifikation.

Aus Sicht der OECD (2015) ist darüber hinaus wichtig, dass Migranten in aktive Arbeitsmarktpolitiken eingebunden werden, um einen schnellen Übergang aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung zu ermöglichen. Darüber hinaus können Investitionen in die Gesundheit erfolversprechend sein (Dumont et al., 2015).

Auffällig ist, dass die Einkommen der Migranten niedrig sind, so dass diese überdurchschnittlich häufig vom Mindestlohn betroffen sein dürften (Bartsch et al., 2014).

Produktmarkt- und Arbeitsmarktregulierungen, die den Marktzugang beschränken, können zusammen negativ wirken und erschweren die Integration in den Arbeitsmarkt (Jean et al., 2007). Nach Ansicht der OECD können Regulierungen in manchen Dienstleistungsberufen (bspw. Handwerk) den Markteintritt für Migranten unnötig erschweren. Ebenfalls können Unternehmensgründungen durch komplizierte Verfahren, die von Migranten schwerer 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.¹⁵

Nach Ansicht der OECD spielt (aufgrund der hohen Anzahl an sehr jungen Flüchtlingen) das Thema Bildung eine wichtige Rolle für die Integration. 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 der Kinderbetreuung oder bis vor kurzem 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 geschwächt würde (OECD, 2014b, Schleicher, 2014).

Die OECD (2015) spricht sich gegen Regelungen aus, die verhindern, dass (neue) Migranten sich dort niederlassen, wo sie die besten Arbeitsmarktchancen vorfinden. Darüber hinaus könnten Anreize für eine Wohnortentscheidung, die Jobs und nicht günstigem Wohnraum folgt, gesetzt werden (Dumont et al., 2015).

Auch können nach Meinung der OECD Kündigungsschutzregelungen Eintrittsbarrieren für Migranten erhöhen (OECD, 2015). 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 (OECD, 2014).

Eine interessante Erkenntnis ist auch, dass sich eine positive öffentliche Meinung zu Migration günstig auf die Integration der Migranten auswirkt (OECD, 2014).

13 Über die Gründe der niedrigen Beantragungsquote kann nur spekuliert werden, aber erforderlich ist sie jedenfalls nur in den sog. reglementierten Berufen. Vermutlich arbeiten einige ohne Anerkennung in ihren erlernten Berufen oder wollen gar nicht in ihrem erlernten Beruf arbeiten oder haben gar nichts anzuerkennen, so dass eine (ggf. kostenintensive) Anerkennung nicht angestrebt wird.

14 Kogan (2010) zeigt, dass Spätaussiedler die einzige Migrantengruppe sind, deren Abschlüsse in Deutschland 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 im Hinblick auf die Bedeutung der beruflichen Anerkennung für den Arbeitsmarkterfolg von Spätaussiedlern kommen auch Brück-Klingenberg et al. (2011).

15 Das stimmt auch für Einheimische. Bei Migranten wird aber häufig eine größere Gründungsneigung beobachtet, so dass es für diese besonders hinderlich ist.

Was tut die Bundesregierung zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen?

Die Aktivitäten in Deutschland im Bereich Integration wurden in der Vergangenheit im sog. „Nationaler Aktionsplan Integration“ (31.12.2012) gebündelt. Dieser sollte die Integration von Migranten verbessern (insbes. Bildung, Ausbildung, Sprache) und hatte sich zum Ziel gesetzt, Integration mittels Indikatoren messbar zu machen (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Integration und Flüchtlinge, 2011, 2014). Sprachkurse spielen auch in der Praxis eine wichtige Rolle. Seit der Reform des Zuwanderungsrechts 2005 haben viele Migranten die Möglichkeit, (kostenlose) Integrationskurse (600 Unterrichtsstunden), Kurse mit sprachlichen und kulturellen Komponenten zu besuchen.¹⁶ 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. So kann der Verweis zu Sprachkursen und zu Anerkennungsstellen durch die Arbeitsagenturen erfolgen. Außerdem können in Bewerbertrainings Informationen über Spezifika deutscher Bewerbungsprozesse vermittelt werden. Jedoch finden nur etwa 20% der erfolgreichen Jobsucher ihre Stelle über eine Arbeitsvermittlung (Bartsch et al., 2014). Mit dem Pilotprojekt „Early Intervention“ hat die Bundesagentur für Arbeit Erfahrungen im Hinblick auf die Arbeitsmarktintegration der neuen Flüchtlinge sammeln können. Erfolgreiche Bestandteile des Pilotprojektes wurden mittlerweile bundesweit verfügbar gemacht, um Flüchtlingen mit guten Bleibeperspektiven frühzeitig einen Weg in den Arbeitsmarkt zu ebnet.¹⁷ Im Rahmen der Programme „Perspektiven für Flüchtlinge“ und „Perspektiven für junge Flüchtlinge“ werden außerdem Flüchtlinge im Hinblick auf ihre Bedürfnisse besonders gefördert. Zudem bemüht sich die BA derzeit darum, eine engere Verzahnung von Sprachförderung und anderen Instrumenten zu ermöglichen. Um die Tätigkeiten der beteiligten Akteure und Institutionen stärker auf die Bedürfnisse der Migranten zuzuschneiden, hat BMAS das sog. IQ (Integration durch Qualifikation)-Programm ins Leben gerufen. Dezentrale Organisationen mit Netzwerkcharakter bemühen sich in diesem Rahmen darum, Integration zu unterstützen. Dort gibt es auch ein Pilotprogramm, das spezifisch auf Flüchtlinge abzielt und bspw. versucht, diese in Ausbildung zu vermitteln. Diese Netzwerke beraten auch im Hinblick auf die zuständige Stelle bei der beruflichen Anerkennung.

Trotz einer insgesamt positiven Bewertung des Rechts zur beruflichen Anerkennung in Deutschland bemängeln Burkert/Haas (2014), dass erstens eine systematische Anerkennungsverweisberatung nötig wäre, weil Zuständigkeiten komplex sind, dass zweitens teilweise den Antragstellern hohe Kosten entstehen und dass drittens nicht immer die nötigen Kurse existieren, um ein festgestelltes qualifikatorisches Manko zu beheben.

Für Deutschland wird darüber hinaus ein Trend hin zu Willkommensstrukturen und Willkommenskultur konstatiert, der bei der Integration von Migranten behilflich sein dürfte (Burkert/Haas, 2014).

In der laufenden Legislaturperiode hat die Bundesregierung eine Fülle von Gesetzesänderungen verabschiedet, die zu einer schnelleren und besseren Integration der Fluchtmigranten beitragen können. So wurden Fristen des Arbeitsmarktzugangs verkürzt, Regelungen zur Vorrangprüfung vereinfacht sowie der Zugang zu Fördermaßnahmen, Sprachkursen, Arbeitnehmerüberlassung und Ausbildungshilfen erleichtert. In internationalen Vergleichen der Integrationspolitik (z.B. Ergebnisse des sog. MIPEX) schneidet Deutschland daher auch immer besser ab: „Die deutsche Integrationspolitik dient international immer mehr als Vorbild.“ (Thomas Huddleston, PI zum MIPEX 2015, 10.6.2015)

Darüber hinaus ist derzeit ein Integrationsgesetz in Planung, das eine noch bessere und schnellere Integration der Neuankömmlinge gewährleisten soll.

Verdrängung am Arbeitsmarkt

Denkbar ist, dass die Tatsache, dass Migranten in den Arbeitsmarkt integriert werden, negative Auswirkungen auf die einheimische Bevölkerung hat, weil Migranten zu den Einheimischen in Konkurrenz treten. Daher wird das Instrument der Vorrangprüfung auch nach wie vor eingesetzt. Denkbar ist allerdings auch, dass Einheimische profitieren, falls Migranten komplementäre Fähigkeiten zu den Einheimischen mitbringen. Bildlich gesprochen: Falls ein Migrant

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

17 Vergleiche Daumann et al. (2015) zu Ergebnissen der Begleitforschung durch das IAB.

sich hierzulande um einen Arbeitsplatz als Raumpfleger bemüht, besteht ein Konkurrenzverhältnis 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, und damit profitieren einheimische Arbeitnehmer.

Für Deutschland untersucht Bonin (2005) den Zusammenhang zwischen Migration und Arbeitsmarktergebnissen in Deutschland. Er findet, dass höhere Migrantenanteile mit ganz leicht geringeren Löhnen für die einheimische Bevölkerung und einem unveränderten Arbeitslosigkeitsrisiko für diese einhergehen.

Brücker et al. (2014) untersuchen ebenfalls für Deutschland den Effekt der Migration auf Löhne und Beschäftigung. 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 vergleichsweise kleinen Effekt auf die Löhne und einen vergleichsweise großen Effekt auf die Arbeitslosigkeit. Dabei zeigt sich ein ‚großer Effekt‘ auf die Arbeitslosigkeit in Deutschland vor allem bei Ausländern und – in geringerem Maße – bei geringqualifizierten Einheimischen. Eine einprozentige Erhöhung des Arbeitsangebotes in Deutschland (ca. 400.000 Arbeitnehmer) ließe die Arbeitslosenquote von Migranten um drei Prozentpunkte steigen¹⁸, die der Einheimischen aber nur um 0,1 Prozentpunkte; die geringqualifizierten Einheimischen sind mit 0,4 Prozentpunkten betroffen.

Glitz (2012) untersucht den Effekt der Zuwanderung von (Spät-)Aussiedlern (2,8 Millionen in 15 Jahren) auf den deutschen Arbeitsmarkt. Er zeigt, dass die Zuwanderung dieser Gruppe zu keiner Lohnanpassung geführt hat, dass sie 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 Angebotschock über Beschäftigung statt über Löhne erfolgt. Diese Ergebnisse stehen nicht unbedingt in Widerspruch zu Ergebnissen für andere Migrantengruppen, da Spätaussiedler eine besondere Gruppe darstellen (vgl. Brück-Klingenberg et al., 2011). Zudem wird im Hinblick auf die Betroffenheit nicht unterschieden zwischen unterschiedlichen Bevölkerungs- und Qualifikationsgruppen.

Ergebnisse internationaler Studien zeigen weitere interessante Einsichten. Eine klassische Studie zu der Frage der Effekte der Migration¹⁹ auf Arbeitsmarktergebnisse in den USA stammt von Card (1990). Er nutzt die Massenmigration von Kubanern, bei der 1980 innerhalb eines halben Jahres 125.000 Kubaner nach Miami einreisten (sogenannter *Marl boatlift*, ein Anstieg der Erwerbsbevölkerung um 7%), um Effekte auf den Arbeitsmarkt zu untersuchen. Er kommt zu dem Ergebnis, dass sich keine nennenswerten negativen Effekte der überwiegend geringqualifizierten Migration auf Löhne oder Arbeitslosigkeit nachweisen lassen.

Jean/Jimenez (2007) nutzen die Variation des Ausländeranteils zur Identifikation der Wirkungen auf die Arbeitslosigkeit über OECD-Länder hinweg. 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/Peri (2012) untersuchen den Zusammenhang zwischen Migration und Löhnen für die USA. Sie schätzen, dass Einwanderung (1990 – 2006) zu positiven Veränderungen des Durchschnittslohnes und des Lohnes der geringqualifizierten Einheimischen geführt hat, dass aber die Löhne der früheren Einwanderer deutlich negativ betroffen waren.²⁰

18 Gemeint sind hier alle Migranten: Diejenigen, die schon im Land sind, sowie jene, die neu hinzukommen.

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

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

Dustmann et al. (2013) schätzen den Effekt der Migration auf die Lohnverteilung für Großbritannien. Sie finden, dass die Löhne im unteren Fünftel der Lohnverteilung durch Migration unter Druck geraten, während sich für die anderen 80 Prozent und somit auch insgesamt ein leicht positiver Effekt einstellt. Darüber hinaus sind Migranten häufig unterwertig beschäftigt und entlohnt.

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 (vgl. Liebig, 2007). 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 (Brücker et al., 2015). Battisti/Felbermayr (2015) nutzen Erhebungen in den türkischen Flüchtlingslagern, um zu Aussagen über die Qualifikationsstruktur syrischer Flüchtlinge in der Türkei zu gelangen. 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 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. (siehe <http://www.iab.de/138/section.aspx/Projektdetails/k150629702>)

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 Beschäftigungsstatistik unerfasst.

Foged/Peri (2015) untersuchen den Effekt der Zuwanderung geringqualifizierter Migranten (v. a. Flüchtlinge) auf den dänischen Arbeitsmarkt. In Dänemark wurden Flüchtlinge nach bestimmten Regeln, ähnlich dem deutschen Königsteiner Schlüssel, über das Land verteilt. Das überraschende Ergebnis der Studie ist, dass geringqualifizierte Zuwanderung zu einem Anstieg der Löhne und der Beschäftigungschancen geringqualifizierter Einheimischer geführt hat. Den Grund dafür sehen die Autoren der Studie in der Reaktion der Einheimischen, die sich hin zu qualifizierteren Tätigkeiten entwickelt haben.

Battisti/Felbermayr (2015) nutzen Erhebungen in den türkischen Flüchtlingslagern, um zu Aussagen über die Qualifikationsstruktur syrischer Flüchtlinge in der Türkei zu gelangen. 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 verfügen demnach nur rund 20%, während rund 25% Analphabeten sind oder keinen Schulabschluss haben. Darüber hinaus gehört Syrien nach Erkenntnissen der Autoren offenbar zu den Ländern mit schwachen Schulsystemen.

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. Im internationalen Kontext fasst Okkerse (2008) die Literatur folgendermaßen zusammen: Falls es zu einer Konkurrenzsituation kommt, dann zwischen Migrantengruppen (neue Migranten in Konkurrenz zu alten Migranten) und zu 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 dann gering ausfallen. Erheblich ist der Beschäftigungseffekt bei Glitz (2012), wo aber eine sehr spezielle Migrationsgruppe, die Spätaussiedler, betrachtet wird. Migranten erzielen im Hinblick auf alle wichtigen Dimensionen des Arbeitsmarktes ungünstigere Ergebnisse als Einheimische. Das gilt auch für die Kinder von Migranten. Dennoch werden die Unterschiede über die Zeit abgebaut. Im Hinblick auf den Arbeitsmarkterfolg von Migranten zeigt sich, dass gute Sprachkenntnisse des Gastlandes und berufliche Anerkennung hilfreiche Faktoren sind. Inwieweit diese Forschungsergebnisse für Migranten und Flüchtlinge auf die aktuelle Flüchtlingswelle übertragbar sind, ist aber offen, weil die derzeitige Flüchtlingswelle erstens besonders groß ist und zweitens Herkunftsländer betroffen sind, aus denen bis dato nicht viele Zuwanderer kamen. In diesem Bereich wird Forschungsbedarf gesehen und hier könnten Forschungsprojekte anknüpfen.

Literatur

- Algan, Yann; Dustmann, Christian; Glitz, Albrecht; Manning, Alan (2010): The Economic Situation of First and Second-Generation Immigrants in France, Germany and the United Kingdom, *The Economic Journal*, 120, F4-F30.
- Bartsch, Simone et al. (2014): Die IAB-SOEP-Migrationsstichprobe. Leben, lernen, arbeiten – wie es Migranten in Deutschland geht, IAB Kurzbericht, 21/2014 (Spezial), IAB, Nürnberg.
- Battisti, Michele et al. (2014): Immigration, Search, and Redistribution: A Quantitative Assessment of Native Welfare, CESifo Working Paper No. 5022 (October 2014), IFO, München.
- Battisti, Michele und Felbermayr, Gabriel (2015): Migranten im deutschen Arbeitsmarkt: Löhne, Arbeitslosigkeit, Erwerbsquoten, IFO Schnelldienst 20/2015, 68, S: 39 – 47.
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2011): Zweiter Integrationsindikatorenbericht, Berlin.
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2014): 10. Bericht der Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin.
- Bonin, Holger (2005): Wage and Employment Effects of Immigration to Germany: Evidence from a Skill Group Approach, IZA discussion paper, No. 1875, IZA, Bonn.
- Brücker, Herbert; Hauptmann, Andreas; Jahn, Elke J.; Upward, Richard (2014): Migration and imperfect labor markets * theory and cross-country evidence from Denmark, Germany and the UK. In: *European Economic Review*, Vol. 66, No. February, S. 205 – 225.
- Brücker, Herbert; Hauptmann, Andreas; Vallizadeh, Ehsan (2015a): Flüchtlinge und andere Migranten am deutschen Arbeitsmarkt, Aktuelle Berichte 14/2015, IAB, Nürnberg.
- Brücker, Herbert; Hauptmann, Andreas; Vallizadeh, Ehsan (2015b): Zuwanderungsmonitor. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Aktuelle Berichte, Oktober 2015, Nürnberg.
- Brück-Klingenberg, Andrea; Burkert, Carola, Garloff, Alfred, Seibert, Holger; Wapler, Rüdiger (2011): Does higher education help immigrants find a job?, IAB Discussion paper, No. 6/2011, IAB, Nürnberg.

Burkert, Carola; Haas, Anette (2014): Investing in the Future. Labor Market Integration Policies for New Immigrants to Germany. Migration Policy Institute: Washington.

Card, David (1990): The Impact of the Mariel boatlift on the Miami Labor Market, *ILRR*, 43(2), S. 245-257.

Daumann, Volker; Dietz, Martin; Knapp, Barbara; Strien, Karsten (2015): Early Intervention – Modellprojekt zur frühzeitigen Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern. Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung, IAB-Forschungsbericht 3/2015, IAB, Nürnberg.

Dumont, Jean-Christophe; Liebig, Thomas; Schmidt, Anne-Sophie (2015): The integration of Humanitarian Migrants, *DELSA/ELSA(2015)22*, OECD, Paris.

Dustmann, Christian; Frattini, Tommaso; Preston, Ian (2013): The effect of Immigration along the Distribution of Wages, *RES*, 80(1), S. 145-173.

Foged, Mette; Peri, Giovanni (2015): Immigrants Effect on Native Workers: New Analysis on Longitudinal Data, IZA discussion paper, No. 8961, IZA, Bonn.

Fuchs, Johann; Gehrke, Britta; Hummel, Markus; Hutter, Christian; Klinger, Sabine; Wanger, Susanne; Weber, Enzo; Weigand, Roland; Zika, Gerd (2016): IAB-Prognose 2016: Beschäftigung und Arbeitskräfteangebot so hoch wie nie, IAB-Kurzbericht, 6/2016, IAB, Nürnberg.

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

Gostomski, Christian B. v. (2010): Fortschritte der Integration. Zur Situation der fünf größten in Deutschland lebenden Ausländergruppen, Forschungsbericht 8, BAMF, Nürnberg.

Granato, Nadia (2014): A Work in Progress. Prospects for Upward Mobility Among New Immigrants in Germany, Migration Policy Institute, Washington.

Jean, Sébastien; Orsetta, Causa; Jimenez, Miguel; Wanner, Isabelle (2007): Migration in OECD countries: Labour Market Impact and Integration Issues, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 562, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/164604735126>.

Jean, Sébastien; Jimenez, Miguel (2007): The Unemployment impact of Immigration in OECD countries, *Economics Department Working Paper*, No. 563, OECD, Paris.

Kogan, Irena (2010): New Immigrants – Old Disadvantage Pattern? Labour Market Integration of Recent Immigrants to Germany, *International Migration*, 49(1), S. 91 – 117.

Konle-Seidl, Regina; Schreyer, Franziska; Bauer, Angela (2015): Asylsuchende und Flüchtlinge: Integration in den Arbeitsmarkt in Schweden, Dänemark und Großbritannien, *Aktueller Bericht 18/2015*, IAB, Nürnberg.

Liebig, Thomas (2007): The Labor Market Integration of Immigrants to Germany, *OECD Working Papers*, OECD, Paris.

OECD (2014): *Migrations Outlook*, Paris (hier: Kapitel 2).

OECD (2014b): *OECD Economic Surveys Germany 2014*, OECD, Paris.

OECD (2015): *Economic Outlook, preliminary version*, Paris.

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

Ottaviano, Gianmarco I. P.; Peri, Giovanni (2012): Rethinking the effect of immigration on Wages, *JEEA*, 10(1), S. 152–197.

Reichelt, Malte; Vicari, Basha (2015): Formale Überqualifizierung von Ausländern. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Aktuelle Berichte, 13/2015, Nürnberg.

Schleicher, Andreas (2014): Equity, Excellence and Inclusiveness in Education: Policy Lessons from Around the World, International Summit on the Teaching Profession, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264214033>.

Weber, Enzo (2015): Szenarien zur Prognose von Flüchtlingseffekten auf die Arbeitslosigkeit. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Aktuelle Berichte, 15/2015, Nürnberg.