

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit



IAB-Stellungnahme

11/2018

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Zur Steuerung der Erwerbsmigration und zur Arbeitsmarktintegration Geflüchteter

Herbert Brücker
Anette Haas
Andreas Hauptmann
Ehsan Vallizadeh

ISSN 2195-5980

Zur Steuerung der Erwerbsmigration und zur Arbeitsmarktintegration Geflüchteter

Herbert Brücker

Anette Haas

Andreas Hauptmann

Ehsan Vallizadeh

Mit der Publikation von Stellungnahmen zu öffentlichen Anhörungen der parlamentarischen Gremien des Bundes und der Länder oder zu aktuellen, zentralen Themen der Arbeitsmarktpolitik will das IAB der Fachöffentlichkeit und der externen Wissenschaft einen Einblick in seine wissenschaftliche Politikberatung geben.

IAB intends to give professional circles and external researchers an insight into its scientific policy advisory services by publishing comments on the public hearings of parliamentary committees of the Federal Government and the Federal States and on current central topics of labour market policy.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Zusammenfassung..... | 4 |
| Abstract | 4 |
| 1 Vorbemerkung | 5 |
| 2 Rolle des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes | 5 |
| 3 Angebot an ausländischen Arbeitskräften | 7 |
| 4 Integration von Geflüchteten..... | 8 |
| Literatur | 10 |

Zusammenfassung

Zur Vorbereitung des Jahresgutachtens 2018/19 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wurde das IAB um seine Expertise zu Fragen der Migration und Integration gebeten. Im Herbst 2018 äußerte sich das IAB zum einen zur Rolle eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes, um Fachkräftengpässen entgegenzuwirken, und zur künftigen Entwicklung von Umfang und Struktur des Angebots an ausländischen Arbeitskräften. Zum anderen befasste sich das IAB mit den Hürden und Fortschritten bei der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten und ging dabei auch auf die Erwerbsbeteiligung Geduldeter ein. Die Erkenntnisse hierzu werden in der vorliegenden Stellungnahme zusammengefasst.

Abstract

The IAB has been asked for their expertise on questions of migration and integration for the preparation of the 2018/19 annual report of the German Council of Economic Experts (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung). In the autumn of 2018, the IAB commented, on the one hand, on the role of a skilled labour immigration act in order to counteract skilled labour shortages and on the future development of the scope and structure of the supply of foreign labour. On the other hand, the IAB addressed the obstacles and progress in the labour market integration of refugees and also responded to the labour participation of persons with exceptional leave to remain. The present opinion summarises the findings in this regard.

1 Vorbemerkung

Zur Vorbereitung des Jahresgutachtens des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wird das IAB seit mehreren Jahren um seine Expertise zu verschiedenen Aspekten des Arbeitsmarktes gebeten. Im Vorfeld des aktuellen Jahresgutachtens 2018/19 betraf dies unter anderem Fragen zur Migration und Integration. Im Herbst 2018 äußerte sich das IAB zum einen zur Rolle eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes, um Fachkräfteengpässen entgegenzuwirken, und zur künftigen Entwicklung von Umfang und Struktur des Angebots an ausländischen Arbeitskräften. Zum anderen befasste sich das IAB mit den Hürden und Fortschritten bei der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten und ging dabei auch auf die Erwerbsbeteiligung Geduldeter ein. Die Erkenntnisse hierzu werden in der vorliegenden Stellungnahme zusammengefasst.

2 Rolle des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes

Das IAB geht davon aus, dass bei der Steuerung des Arbeitsmarktzugangs nach Deutschland erhebliche Defizite bestehen. Die meisten Möglichkeiten, die das Aufenthaltsgesetz für die Zuwanderung von Fachkräften vorsieht, werden nicht oder nur in geringem Umfang genutzt. Obwohl die Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage in Deutschland, auch im Vergleich zu anderen wichtigen Zielländern der Migration, sehr günstig ist, sind nach Angaben des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge 2017 etwas mehr als 60.000 Personen zu Erwerbszwecken aus Drittstaaten zugezogen. Das entspricht einem Anteil von 11 Prozent an den Zuzügen aus Drittstaaten. Auf die Blaue Karte EU entfielen knapp 10.000 Zuzüge. Dem stehen Fortzüge von gut 21.000 Drittstaatsangehörigen gegenüber, die vorher eine Aufenthaltserlaubnis hatten, die zu einer Erwerbstätigkeit berechtigt.

Die gesteuerte Zuwanderung leistet damit nur einen verschwindend geringen Beitrag zur Arbeitsmigration nach Deutschland. Dies war bereits vor dem Anstieg der Fluchtmigration so: Auch in den Jahren von 2010 bis 2014 betrug der Anteil der Personen, die zu Erwerbszwecken nach Deutschland zugewandert sind, unter den Zuzügen aus Drittstaaten im Durchschnitt 11 Prozent.

Dieser Trend ist aus verschiedenen Gründen volkswirtschaftlich bedenklich. Migrantinnen und Migranten aus Drittstaaten, die nicht zu Erwerbszwecken zuziehen, integrieren sich deutlich später in den Arbeitsmarkt und haben im Durchschnitt deutlich geringere Beschäftigungsquoten als Personen, die zu Erwerbszwecken zuwandern. Dies wird durch Analysen auf Grundlage der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe bestätigt. Auch ist die durchschnittliche Qualifikation, gemessen an den Bildungs- und Ausbildungsabschlüssen, geringer.

Gegenwärtig kommen große Teile der Erwerbsmigration nach Deutschland aus den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU), insbesondere aus den neuen Mitgliedsstaaten. Mit der Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen wird diese Zuwanderung zurückgehen, auch erschöpft sich das Migrationspotenzial mit der Auswanderung von

jüngeren Bevölkerungsgruppen mit einer hohen Wanderungsbereitschaft. Mittel- und langfristig ist deshalb mit einem deutlichen Rückgang der Zuwanderung aus der EU zu rechnen. Bei einer Fortsetzung der bestehenden Einwanderungspolitik wird sich deshalb die Zusammensetzung der Migrationsbevölkerung langfristig verändern: Das durchschnittliche Qualifikationsniveau wird sinken und die Integrationschancen gemessen an den Beschäftigungs- und Erwerbstätigenquoten werden abnehmen.

Die geringe Nutzung der erwerbsbezogenen Zugangskanäle nach Deutschland scheint kein Marketingproblem zu sein, wie die starke Zuwanderung aus den Mitgliedsstaaten der EU und der Zuzug über andere Zugangswege aus Drittstaaten zeigen. Er ist wesentlich – wenn auch nicht ausschließlich – auf den rechtlichen Rahmen für die Zuwanderung zurückzuführen. Das Aufenthaltsgesetz ermöglicht zwar grundsätzlich die Zuwanderung von Hochschulabsolventen und, unter restriktiveren Bedingungen, von Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung. Zudem bestehen Möglichkeiten zur Einreise zu Ausbildungszwecken, zur Anerkennung von Berufsabschlüssen und für die Arbeitssuche. Diese Möglichkeiten werden aber in der Regel kaum genutzt.

Das Problem des deutschen Einwanderungsrechts besteht in der Kumulation verschiedener Hürden, die Einwanderungsländer, die in größerem Umfang die Erwerbsmigration steuern, so nicht kennen. So muss ein Bewerber etwa bei der Blauen Karte EU folgende Hürden überwinden:

- über einen Hochschulabschluss oder gleichwertige Berufserfahrung verfügen,
- eine verbindliche Arbeitsplatzzusage vorweisen,
- eine Mindesteinkommensschwelle überschreiten, die deutlich über den Eingangsgehältern für Akademiker liegt,
- und eine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erreichen, die sich auf eine Prüfung der Arbeitsmarktlage, der Vergleichbarkeit der Arbeitsbedingungen und eine Vorrangprüfung stützt, die für bestimmte Berufe und Branchen ausgesetzt werden kann.

Jede einzelne dieser Bedingungen kann eine Beschäftigung ausschließen. Für viele Zuwanderer sind diese Hürden deshalb prohibitiv hoch. Ähnliches gilt für andere Regelungen.

Sofern das Fachkräftezuwanderungsgesetz eine Veränderung gegenüber dem Status quo bewirken soll, muss es deshalb die Hürden wesentlich reduzieren und auf diejenigen beschränken, mit denen eine wirksame Steuerung erreicht werden kann. Unter Arbeitsmarktgesichtspunkten sollte die verbindliche Arbeitsplatzzusage das wichtigste Kriterium sein, weil es ein klares Signal zur tatsächlichen Arbeitsmarktnachfrage gibt. Empirisch kann gezeigt werden, dass Personen, die beim Zuzug über eine Arbeitsplatzzusage verfügen, auch langfristig eine gute Beschäftigungsprognose haben. Zudem sichert dieses Kriterium, dass sich die Zuwanderung flexibel an die

Arbeitsmarktlage anpasst. Darüber hinaus sind Qualifikationskriterien wie ein abgeschlossenes Hochschulstudium oder eine abgeschlossene Berufsausbildung durchaus sinnvoll, weil sie langfristig die Arbeitsmarktintegration günstig beeinflussen. Gleiches gilt für andere Aspekte der strukturellen und sozialen Integration. Hierfür sollte im Grundsatz der Nachweis eines landesüblichen Zertifikates und einer Mindeststudien- und Ausbildungsdauer ausreichend sein.

Eine der wesentlichen Hürden für die Zuwanderung dürfte der Nachweis der Gleichwertigkeit der Abschlüsse bzw. die Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen sein. Dies ist, gerade vor dem Hintergrund des deutschen Bildungs- und Ausbildungssystems, oft nicht oder nur schwer durchzuführen. Mittel- und langfristig ergeben sich günstige Beschäftigungsprognosen für Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung auch dann, wenn die Abschlüsse nicht anerkannt wurden. Dies zeigt sich unter anderem bei den Staatsbürgern aus der EU. Man könnte deshalb, im Falle einer verbindlichen Arbeitsplatzzusage an Personen mit abgeschlossener Ausbildung, ähnlich wie andere Einwanderungsländer auf eine Anerkennung der Abschlüsse ganz verzichten. Eine Alternative wären vereinfachte Kompetenztests. Wenn die Hürden für die Anerkennung nicht deutlich herabgesetzt werden, dürfte das Fachkräfteeinwanderungsgesetz keine größere Steuerungswirkung entfalten.

Das Eckpunktepapier der Bundesregierung sieht vor, dass auf die Vorrangprüfung verzichtet werden soll, gleiches gilt für Positivlisten von Engpassberufen. Nach Einschätzung des IAB ist die Vorrangprüfung kein wirksames Instrument der Zuwanderungssteuerung. Auch Positivlisten sind keine verlässlichen Indikatoren für die Identifikation von regionalen oder strukturellen Nachfrageengpässen. In vielen Berufen und Branchen, die nicht von den Positivlisten erfasst werden, ist ein weit überdurchschnittliches Beschäftigungswachstum zu beobachten. Der prognostische Wert solcher Indikatoren für die Arbeitsnachfrage und die Identifikation von Angebotsengpässen ist daher fraglich und sollte nicht für die Steuerung der Zuwanderung eingesetzt werden.

Zusammengefasst kann das Fachkräfteeinwanderungsgesetz dann eine wichtige Rolle für die Erwerbsmigration spielen, wenn es zentrale Hürden wie die Anerkennung beruflicher Abschlüsse beseitigt oder senkt. Dies setzt allerdings voraus, dass die Reformen an den strukturellen Problemen des bestehenden Rechtsrahmens ansetzen.

3 Angebot an ausländischen Arbeitskräften

Der Umfang des Angebots an ausländischen Arbeitskräften hängt von der Attraktivität des deutschen Arbeitsmarktes im Vergleich zu den Arbeitsmärkten in alternativen Zielländern ab. Mit dem Aufschwung des Arbeitsmarktes in Deutschland und der Verschlechterung der Arbeitsmarktbedingungen in vielen anderen wichtigen Zielländern der Migration (wie Italien und Spanien) ist Deutschland nach den USA zum wichtigsten Zielland für die Arbeitsmigration geworden. Dies wird auch so bleiben, sofern sich

die konjunkturelle Lage hier nicht erheblich verschlechtert oder sich in anderen Ländern deutlich verbessert.

Zu erwarten ist allerdings eine Verschiebung in der Herkunftsländerstruktur: Das Arbeitskräfteangebot aus den neuen Mitgliedsstaaten der EU wird langsam, aber kontinuierlich abnehmen, und dasjenige aus Drittstaaten zunehmen. Deshalb ist die Frage, wie künftig die Erwerbsmigration aus Drittstaaten gesteuert wird, von zentraler Bedeutung (Brücker 2017).

Grundsätzlich gilt, dass langfristige Prognosen des Zuwanderungspotenzials schwer möglich sind (vgl. Fuchs et al. 2018b). Aufgrund von fallenden Transport- und Kommunikationskosten sind die regionalen Muster der Migration heute sehr viel weniger stabil als in der Vergangenheit. Die Migrationsströme reagieren deshalb sehr viel stärker auf Veränderungen der relativen wirtschaftlichen Bedingungen als in der Vergangenheit und sind folglich sehr viel volatil. So bleibt das Migrationspotenzial zwar vor dem Hintergrund der globalen Einkommensdifferenzen und der Einkommensdifferenzen zwischen Deutschland und der EU und den Nachbarregionen weiter groß, aber es kann leicht zu Umlenkungsprozessen zwischen verschiedenen Zielländern kommen.

4 Integration von Geflüchteten

Nach der Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit kann der Anteil der Personen aus den acht wichtigsten Asylherkunftsländern¹, die seit dem 31. Dezember 2014 nach Deutschland gekommen sind, und bis 30. Juni 2018 eine abhängige Beschäftigung aufgenommen hat, auf 28 Prozent geschätzt werden.² Der Beschäftigungszuwachs hat sich 2017 gegenüber 2016 sowie 2018 gegenüber 2017 beschleunigt. Das ist unter anderem auf den Abschluss von Asylverfahren und von Maßnahmen wie Integrationskursen zurückzuführen. Die Beschäftigung der Geflüchteten entwickelt sich damit in etwa so, wie es Erfahrungen aus der Vergangenheit mit anderen Flüchtlingsepisoden, etwa in den 1990er Jahren, erwarten ließen.

Grundsätzlich sind die Geflüchteten weit mehr Hürden für die Integration ausgesetzt als andere Migrantengruppen. Die Länge der Asylverfahren, die rechtliche Unsicherheit über den Aufenthaltsstatus etwa bei subsidiär Geschützten, fehlende Sprachkenntnisse, die geringen Anteile von Geflüchteten mit einer beruflichen Ausbildung

¹ Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia, Syrien. Aus diesen Ländern kommen gut 70 Prozent der Flüchtlinge in Deutschland und gut 70 Prozent der Bevölkerung aus diesen Ländern haben einen Fluchthintergrund.

² Berechnet wurde diese Quote als Anteil des Zuwachses der abhängig Beschäftigten zum Zuwachs der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter vom 31.12.2014 bis zum 30.6.2018 von Staatsangehörigen aus den acht genannten Asylherkunftsländern. Diese Zahl ist als Indikator zu verstehen, die Beschäftigung von Flüchtlingen wird von der Beschäftigungsstatistik der BA nicht erfasst, gleiches gilt für das Zuzugsdatum. Vgl. zur Methode Brücker (2018).

und ähnliche Faktoren erschweren die Integration. Auch gesundheitliche Probleme, vor allem psychische Belastungen, können die Integration behindern.

Allerdings sind auch erhebliche Fortschritte zu beobachten: Etwa die Hälfte der Geflüchteten haben nach Angaben der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten Integrationskurse besucht oder abgeschlossen, auch die Beteiligung an anderen Sprachprogrammen ist deutlich gestiegen. So schätzten knapp zwei Fünftel der Geflüchteten 2017 ihre deutschen Sprachkenntnisse als gut oder sehr gut ein (2016: 20 Prozent). Entsprechend haben sich die Anteile mit schlechten oder gar keinen deutschen Sprachkenntnissen verringert. Rund ein Zehntel der Geflüchteten absolviert eine Ausbildung, ein Studium oder besucht eine allgemeinbildende Schule. Insgesamt steigt das sprachliche Niveau deutlich, die allgemeinbildenden und beruflichen Qualifikationen langsamer, aber kontinuierlich.

Dies dürfte zu einer sich beschleunigenden Integration beitragen, denn aus Sicht von Betrieben, die bislang noch keine konkreten Erfahrungen mit Geflüchteten gemacht haben, sind Sprachkenntnisse für eine potenzielle Beschäftigung von zentraler Bedeutung. Begründet wird dies mit der Anforderung an gut funktionierende Kommunikation. Bei einfachen Tätigkeiten sehen Betriebe dagegen geringere Sprachbarrieren. Des Weiteren sehen Betriebe auch Hürden in der Bürokratie, versicherungstechnischen Gründen und langen Anerkennungsverfahren – sie wünschen sich schnellere Entscheidungen, um Klarheit über Bleibeperspektiven zu erhalten (Büschel et al. 2018).

Zum 31. August 2018 hatten rund 131.000 Geflüchtete im erwerbsfähigen Alter eine Duldung. Diese Gruppe kann grundsätzlich als von Abschiebung bedroht angesehen werden. Die Beschäftigtenstatistik weist den Aufenthaltstitel von Ausländern nicht aus, so dass der Anteil der Erwerbstätigen in dieser Gruppe nur geschätzt werden kann. Die Erwerbstätigenquoten sind bei den Geduldeten nach der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten etwas höher als im Durchschnitt der Geflüchteten insgesamt, so dass etwa rund ein Drittel dieser Gruppe erwerbstätig sein dürfte. Damit könnte die Zahl der beschäftigten Geduldeten auf rund 45.000 Personen angesetzt werden, was als grober Schätzwert zu verstehen ist. Etwa 80 Prozent dieser Personen dürften sozialversicherungspflichtig beschäftigt sein.

Literatur

Bertoli, Simone; Brücker, Herbert; Fernández-Moraga Huertas, Jesús (2016): [The European crisis and migration to Germany](#). In: Regional Science and Urban Economics, Vol. 60, No. September, S. 61–72.

Brücker, Herbert (2018): Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten beschleunigt sich. In: IAB-Forum, 7. September 2018, <https://www.iab-forum.de/arbeitsmarktintegration-von-gefluechteten-beschleunigt-sich/>

Brücker, Herbert (2017): Neue Trends der Zuwanderung nach Deutschland. In: J. Möller & U. Walwei (Hrsg.), [Arbeitsmarkt kompakt. Analysen, Daten, Fakten](#). IAB-Bibliothek 363. Bielefeld: Bertelsmann, S. 132–133.

Büschel, Ulrike; Hense, Christine; Daumann, Volker; Dony, Elke; Kubis, Alexander; Rebien, Martina; Stöhr, Stefan; Voit, Alfons (2018): [Betriebe und Geflüchtete. 36 Interviews in Betrieben im vierten Quartal 2016](#). IAB-Forschungsbericht Nr. 2.

Fuchs, Johann; Kubis, Alexander; Schneider, Lutz (2018a): Die deutsche Wirtschaft braucht künftig mehr Fachkräfte aus Drittstaaten. In: IAB-Forum 17. Mai 2018, <https://www.iab-forum.de/die-deutsche-wirtschaft-braucht-kuenftig-mehr-fachkraefte-aus-drittstaaten/>

Fuchs, Johann; Söhnlein, Doris; Weber, Brigitte; Weber, Enzo (2018b): Belastbare Methoden statt Kaffeesatzleserei – wie IAB-Forscher das künftige Arbeitskräfteangebot prognostizieren. In: IAB-Forum 18. April 2018, <https://www.iab-forum.de/belastbare-methoden-statt-kaffeesatzleserei-wie-iab-forscher-in-die-zukunft-blicken/>

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

| Nr. | Autor(en) | Titel | Datum |
|-------------------------|---|--|--------------|
| 8/2017 | Silke Anger Stephan Thomsen | Zur Änderung des Schulgesetzes in Schleswig-Holstein | 12/17 |
| 1/2018 | Mario Bossler Joachim Möller | Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns | 3/18 |
| 2/2018 | Frank Bauer | Zur Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit in Nordrhein-Westfalen | 4/18 |
| 3/2018 | Silke Anger Stephan Thomsen | Zur Änderung des Schulgesetzes in Nordrhein-Westfalen | 6/18 |
| 4/2018 | Lutz Bellmann Peter Ellguth | Zum Rückgang der betrieblichen Mitbestimmung | 7/18 |
| 5/2018 | Kerstin Bruckmeier Thomas Kruppe Peter Kupka Jannek Mühlhan Christopher Osiander Joachim Wolff | Sanktionen, soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung | 7/18 |
| 6/2018 | Christine Dauth Thomas Kruppe Gesine Stephan | Zur Qualifizierungsoffensive „Wissen und Sicherheit für den Wandel“ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales | 8/18 |
| 7/2018 | Frank Bauer | Zur Regulierung von flexiblen Arbeitszeiten | 9/18 |
| 8/2018 | Mario Bossler Joachim Möller | Der gesetzliche Mindestlohn: Auswirkungen, Anhebungen und Einhaltung | 10/18 |
| 9/2018 | Herbert Brücker Andreas Hauptmann Ehsan Vallizadeh | Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten: Zum Eckpunktepapier der Bundesregierung | 10/18 |
| 10/2018 | Frank Bauer Kerstin Bruckmeier Peter Kupka Torsten Lietzmann Markus Promberger Philipp Ramos Lobato Joachim Wolff | Integration und Teilhabe durch öffentlich geförderte Beschäftigung – auf die Zielgruppe kommt es an | 11/18 |

Stand: 22.11.2018

Eine vollständige Liste aller erschienenen IAB-Stellungnahmen finden Sie unter <http://www.iab.de/de/publikationen/iab-stellungnahme.aspx>



Impressum

IAB-Stellungnahme 11/2018

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Str. 104
90478 Nürnberg

Redaktion

Dr. Andrea Kargus

Technische Herstellung

Erika Popp

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise -
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Website

<http://www.iab.de>

Bezugsmöglichkeit

<http://doku.iab.de/stellungnahme/2018/sn1118.pdf>

