

6. Kadener Gespräch



Tagungsbericht

Flüchtlinge integrieren – Migration besser steuern

Chancen und Herausforderungen der Zuwanderung für Deutschland

*Ein Expertengespräch
der Stiftung Marktwirtschaft
am 23. Februar 2018 auf Gut Kaden*



Bild Titelseite:
Blick in den Veranstaltungsraum.

Bild links:
Dr. Lutz Peters,
Gastgeber auf Gut Kaden

Bild rechts:
Prof. Dr. Michael Eilfort,
Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft,
begrüßt die Teilnehmer.

Referenten

Dr. Melanie Leonhard

*Senatorin für Arbeit, Soziales, Familie und Integration
der Freien und Hansestadt Hamburg*

Prof. Dr. Dr. h.c. Joachim Möller

Direktor des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung – IAB

Prof. Dr. Ludger Wößmann

*Leiter des ifo Zentrums für Bildungsökonomik,
LMU München*

Thomas Letixerant

*Geschäftsführer Operativ, Bundesagentur für Arbeit,
Regionaldirektion Nord*

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

Vorstandsmitglied Stiftung Marktwirtschaft, Universität Freiburg

Ursula Gräfin Praschma

*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge,
Leiterin der Abteilung 2: Internationale Aufgaben, Grundlagen,
Asylverfahren und Migration, Sicherheit im Asylverfahren*

Prof. Dr. Thomas K. Bauer

*Vizepräsident des RWI,
Vorsitzender des Sachverständigenrates deutscher Stiftungen
für Integration und Migration*

Josef Joffe Ph.D.

*Die Zeit,
Moderation*

Die den Texten vorangestellten Zitate wurden bei der Tagung zur Einführung der Referenten verwendet und sind nicht Teil der Vorträge.



Diese Publikation ist auch über das Scannen des QR-Codes kostenlos auf der Veranstaltungsseite abrufbar.



Flüchtlinge integrieren – Migration besser steuern **Chancen und Herausforderungen der Zuwanderung für Deutschland**

Spätestens seit dem Herbst des Jahres 2015, als sich hunderttausende Flüchtlinge auf dem Weg nach Deutschland und Europa befanden, hat das Thema Migration in der öffentlichen Diskussion erheblich an Bedeutung gewonnen und das politische Geschehen – zumindest temporär – dominiert. Nicht immer jedoch wurde und wird die zuweilen emotional geführte Debatte der Komplexität und Vielschichtigkeit der Themen Flucht und Migration gerecht. Ein Grund dafür mag sein, dass mit Zuwanderung ganz unterschiedliche Befürchtungen, aber auch Hoffnungen verbunden werden können. Schon in einer rein ökonomischen Perspektive sind die Effekte von Zuwanderung, sofern Letztere nicht genauer spezifiziert wird, alles andere als eindeutig.

Vor diesem Hintergrund lud die Stiftung Marktwirtschaft am 23. Februar 2018 einen kleinen Kreis von Experten aus Politik, Wissenschaft und Praxis zu einer Fachtagung nach Gut Kaden ein, um einen umfassenden Blick auf die migrationspolitischen Herausforderungen in Deutschland zu werfen. Neben der Frage, unter welchen Voraussetzungen die Integration von bleibeberechtigten Flüchtlingen gelingen kann und inwieweit die damit verbundenen bildungs- und arbeitsmarktpolitischen sowie fiskalischen Herausforderungen zu bewältigen sind, stand auch die gesteuerte Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte im Fokus.

Dr. **Lutz Peters**, Gastgeber auf Gut Kaden und Mitglied im Kuratorium der Stiftung Marktwirtschaft, hieß die Teilnehmer des sechsten Kadener Expertengesprächs herzlich willkommen. In seiner Begrüßung verwies er auf die zunehmende Spaltung der Gesellschaft beim Thema Fluchtmigration. Sie zeige, wie schwierig es sei, dem Thema gerecht zu werden.

Gleichwohl müsse die Politik sinnvolle Antworten bei diesem gesellschaftlich wichtigen Thema entwickeln, betonte Prof. Dr. **Michael Eilfort**, Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft, in seiner Einführung. Er warnte davor, angesichts der derzeit guten Kassenlage der öffentlichen Haushalte, die langfristigen fiskalischen Kosten der Fluchtmigration politisch totzuschweigen. Dies werde sich spätestens im nächsten Konjunkturabschwung rächen. Die Politik müsse jetzt handeln, damit sich eine Situation wie 2015 nicht wiederhole und die nach Deutschland gekommenen Flüchtlinge möglichst schnell in den Arbeitsmarkt integriert werden.

Josef Joffe, Ph.D., Herausgeber der Wochenzeitung Die Zeit, wies eingangs darauf hin, dass Deutschland inzwischen ein Einwanderungsland sei, ohne bis heute richtig darauf vorbereitet zu sein – mit gravierenden politischen Folgen. Angesichts der stark polarisierenden Meinungen plädierte er dafür, diese stets mit den empirischen Fakten abzugleichen.



Dr. Melanie Leonhard

***Deutschland im Jahr 3
nach Beginn der
Flüchtlingskrise:
Wo stehen wir bei der
Integration der Flüchtlinge
und was ist noch zu tun?***

„Klug ist nicht, wer keine Fehler macht. Klug ist der, der es versteht, sie zu korrigieren.“

WLADIMIR ILJITSCH LENIN

Dr. Melanie Leonhard, Hamburger Senatorin für Arbeit und Soziales, stellte die Herausforderungen und Lösungsansätze der Stadt Hamburg bei der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen in das Zentrum ihrer Ausführungen. Sie verwies darauf, dass ihrer Behörde dabei eine

Querschnittsaufgabe zukomme, und berichtete von den konkreten Erfahrungen, die man in Hamburg in den letzten Jahren gemacht habe.

Seit 2014 seien 57.000 Flüchtlinge nach Hamburg gekommen. Von der zahlenmäßigen Dimension her komme dies in etwa der Aufgabe gleich, einen neuen Stadtteil einzugliedern. Vor allem während und nach dem Höhepunkt der Flüchtlingsbewegung im Herbst und Winter 2015 habe die Unterbringung und Erstversorgung der Flüchtlinge erhebliche Schwierigkeiten bereitet und kurzfristige Behelfslösungen notwendig gemacht. Auch dank der tatkräftigen Unterstützung zahlreicher Hamburger Bürgerinnen und Bürger habe man diese Probleme allerdings mit vereinten Kräften letztendlich gut bewältigen können.

Vor dem Hintergrund früherer Erfahrungen habe man von Anfang an darauf geachtet, möglichst zeitnah – d.h. schon vor Abschluss der damals noch sehr lange dauernden Asylverfahren – mit Integrationsmaßnahmen für die Neuankömmlinge zu beginnen. Ein wichtiges Element dabei seien schulische Angebote für die Kinder der Geflüchteten. Frühzeitige Integrationsmaßnahmen für Kinder wirkten sich auch positiv auf die Gesamtfamilie aus. Gerade die weiblichen Flüchtlinge dürften den Anschluss an die Gesellschaft nicht verpassen, mahnte Dr. Leonhard.

Eine weitere große Herausforderung sei, die hohe Zahl der Flüchtlinge im erwerbsfähigen Alter in die Lage zu versetzen, am Arbeitsmarkt teilnehmen zu können, und ausreichend Qualifizierungsangebote anzubieten. Auch hier sei Hamburg in besonderem Maße aktiv geworden, erläuterte die Senatorin, beispielsweise indem man das quantitativ nicht ausreichende Angebot an Sprachkursen seitens des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) durch eigene Angebote ergänzt habe. Zudem habe man eine eigene Arbeitsmarkteinrichtung namens W.I.R (work and integration for refugees) geschaffen, um die Betreuung der Flüchtlinge behörden- und trägerübergreifend zu koordinieren und damit die Arbeitsmarktintegration zu beschleunigen und die Kosten für den Fiskus zu begrenzen. Aufgrund dieser Anstrengungen, aber auch dank der positiven Arbeitsmarktlage, könne man erste gute Erfolge verzeichnen, Flüchtlinge in sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse zu vermitteln.

Die SPD-Politikerin plädierte abschließend für einen realistischen Blick auf die Qualifikationen der Flüchtlinge. Man müsse in die arbeitsmarktrelevanten Fähigkeiten der Menschen investieren, dürfe dabei aber auch die nicht erwerbstätigen Partner, insbesondere die Frauen, integrationspolitisch nicht außer Acht lassen.

Prof. Dr. Dr. h.c. Joachim Möller

**Arbeitsmarktintegration
von Geflüchteten:
Wo stehen wir und welche
Konzepte der aktiven
Arbeitsmarktpolitik wirken
in der Praxis?**



„Von Arbeit stirbt kein Mensch, aber von ledig- und müßiggehen kommen die Leute um Laib und Leben, denn der Mensch ist zum Arbeiten geboren wie der Vogel zum fliegen.“

MARTIN LUTHER

Prof. Dr. Joachim Möller, Direktor des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB), konzentrierte sich in seinem faktenreichen Vortrag zunächst auf umfangreiche repräsentative Befragungs-

ergebnisse zur Qualifikationsstruktur und zu weiteren arbeitsmarktrelevanten Merkmalen der Flüchtlinge, um im Anschluss zielführende Integrationsmaßnahmen zu diskutieren. Problematisch sei, dass ein Viertel der Geflüchteten höchstens eine Grundschule besucht habe und rund drei Viertel über keine berufliche Ausbildung verfügten. Allerdings sei die Bildungs- und Erwerbsaspiration unter den Geflüchteten sehr hoch: rund 83% wollten einen Berufsabschluss machen und 82% wollten sicher oder wahrscheinlich einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Das entspreche in etwa den Werten in der deutschen Bevölkerung, ergänzte Möller und betonte, dass Integration einen zeitaufwendigen Prozess darstelle.

Die größten Hemmnisse für eine rasche Arbeitsmarktintegration auf Seiten der Geflüchteten stellten fehlende Sprachkenntnisse, gefolgt von einem fehlenden oder nicht anerkannten Schul- oder Berufsabschluss dar. Bei Zuzug hätten 97% der Geflüchteten so gut wie keine deutschen Sprachkenntnisse. Allerdings gebe der vergleichsweise schnelle Spracherwerb während des Aufenthalts eine gewisse Hoffnung, erläuterte Möller und verwies darauf, dass nach 2 Jahren Aufenthalt 30% von ihnen gut oder sehr gut deutsch sprächen und nur noch 33% keine oder schlechte deutsche Sprachkenntnisse aufwiesen. Weniger zufrieden zeigte er sich hinsichtlich der Anerkennung qualifizierter Abschlüsse aus dem Ausland, auch weil die Geflüchteten noch zu selten eine Anerkennung beantragten. Aus statistischer Sicht günstig für die Arbeitsmarktperspektiven der Geflüchteten sei hingegen ihr vergleichsweise junges Alter, dass sie nur selten gesundheitliche Einschränkungen aufwiesen und es unter ihnen nur einen niedrigen Anteil von Alleinerziehenden gebe. Als positiv wertete er darüber hinaus, dass die Geflüchteten mit der Arbeit der Jobcenter und der dort stattfindenden Betreuung vergleichsweise zufrieden seien.

Um die Integration der Geflüchteten in den Arbeitsmarkt weiter voranzubringen, plädierte der Wissenschaftler abschließend für einen möglichst raschen Zugang zu (Aus-)Bildung und zum Arbeitsmarkt, wobei er überlappende bzw. kombinierte Maßnahmen für den richtigen Weg erachtete. Wichtige Faktoren seien darüber hinaus verbindliche Sprach- und Integrationskurse, Planungssicherheit (auch für Betriebe), der Erwerb von Einstiegs- und Teilqualifikationen, schnelle Asylverfahren sowie „Kümmerer“ bzw. Coaches zur Begleitung in der Ausbildung und in frühen Beschäftigungsphasen. Schließlich sollte man auch darüber nachdenken, wie die Potentiale von Selbstständigkeit, Zeitarbeit und ethnischen Netzwerken besser ausgeschöpft werden können.

Prof. Dr. Ludger Wößmann

Integration durch Bildung und Qualifikation: Herausforderungen und Lösungsansätze

*„Es gibt nur eines, was auf Dauer teurer ist als Bildung,
keine Bildung.“*

JOHN F. KENNEDY

„Integration am Arbeitsmarkt ist fast immer Voraussetzung für eine Integration in allen anderen Dimensionen“, zeigte sich Prof. Dr. Ludger Wößmann, Leiter des ifo Zentrums für Bildungsökonomik, eingangs seines Vortrags überzeugt. Die bisherigen Erfahrungen mit Zuwanderern aus den acht Hauptherkunftsländern des aktuellen Flüchtlingszustroms zeigten allerdings ein besorgniserregendes Bild, was die Arbeitsmarktpartizipation betrifft. Ihre Beschäftigungsquote im November 2017 habe bei lediglich 25% gelegen, die Arbeitslosenquote bei 41% und fast zwei Drittel der Menschen aus diesen Ländern erhielten Grundsicherungsleistungen, erläuterte Wößmann. Für die nun anstehende Arbeitsmarktintegration der seit 2015 aus humanitären Gründen richtigerweise aufgenommenen Flüchtlinge ließen diese Zahlen große Probleme erwarten.

Der Wissenschaftler betonte, dass Bildung der entscheidende Schlüssel für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration sei – und zwar sowohl Sprachkenntnisse als auch berufliche Qualifikationen. Aufgrund technologischer Veränderungen gebe es kaum noch einen Bedarf für unqualifizierte Arbeit. Das spiegele sich sowohl in der Aufspreizung der qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten wider als auch in den mit einem besseren Bildungs- und Kompetenzniveau verbundenen deutlichen Einkommenszuwächsen.

Das durchschnittliche Kompetenzniveau der Flüchtlinge sei allerdings ernüchternd, erläuterte Wößmann und erinnerte an die von seinem Vorredner gezeigten Daten. Vor allem die kaum vorhandenen beruflichen Bildungsabschlüsse machten einen raschen Erfolg auf dem deutschen Arbeitsmarkt unwahrscheinlich – selbst für Flüchtlinge mit guten Deutschkenntnissen. Hinzu komme, dass ein signifikanter Teil der Geflüchteten noch nicht über ausreichende Deutsch-



kenntnisse verfüge. Und schließlich warnte Wößmann davor, die ausländischen Schulabschlüsse als gleichwertig mit deutschen einzustufen. Frühere internationale Vergleichsstudien zum Kompetenzniveau von Schülern zeigten diesbezüglich ein erhebliches Leistungsgefälle. Dieses könne – zusätzlich zu den Sprachdefiziten – die Aufnahme einer beruflichen Ausbildung erschweren. Als weitere Hindernisse auf dem Weg zur Aufnahme einer beruflichen Ausbildung identifizierte Wößmann Informationsdefizite über das außerhalb Deutschlands nur wenig bekannte System der dualen Ausbildung, die Dominanz kurzfristiger Einkommenserzielungsabsichten sowie eine fehlende Planungssicherheit aufgrund lange andauernder Asylverfahren. Unter Kosten-Nutzen-Überlegungen lohne sich für Flüchtlinge der mit einer Ausbildung einhergehende temporäre Einkommensverzicht nur, wenn sie eine langfristige Bleibeperspektive in Deutschland hätten.

Um Qualifizierung und Integration voranzutreiben, plädierte Wößmann abschließend für schnellere Asylverfahren, flächendeckende Sprachkurse sowie – nach dem Vorbild Hamburgs und Bayerns – eine Schulpflicht bis zum 21. Lebensjahr, wenn kein berufsqualifizierender Abschluss oder Arbeitsplatz vorgewiesen werden könne. Darüber hinaus unterstützte er den Vorschlag von Möller für Ausbildungsbegleiter und warb für mehr teilqualifizierte Berufsausbildungen, bei denen man sich auf praktische Fähigkeiten konzentrieren könne.

Thomas Letixerant

Arbeitsmarktperspektiven von und mit Zuwanderern

„Die Krise ist produktiver Zustand. Man muss ihr nur den Beigeschmack der Katastrophe nehmen.“

MAX FRISCH

Anders als seine Vorredner konzentrierte sich Thomas Letixerant, Geschäftsführer Operativ der Regionaldirektion Nord der Bundesagentur für Arbeit, in seinem Vortrag auf die gesteuerte Zuwanderung und berichtete über Erfahrungen aus zwei praktischen Projekten der Bundesagentur, mit denen im Ausland um Fach- und Arbeitskräfte für den deutschen Markt geworben werde.

Das erste der beiden skizzierten Programme, das Mobilitätsprogramm EU – kurz MobiPro EU – zielt vor allem auf die Ausbildung ausländischer Jugendlicher ab. Es sei 2013 u.a. mit dem Ziel etabliert worden, die krisenbedingten Ungleichgewichte auf den europäischen Arbeitsmärkten ein Stück weit auszugleichen. Angesichts der hohen Jugendarbeitslosigkeit in vielen europäischen Staaten sollte dazu Jugendlichen aus vorwiegend südeuropäischen Ländern eine Ausbildung in Deutschland ermöglicht werden. Das stelle zugleich einen Beitrag gegen den sich abzeichnenden Fachkräftemangel in Deutschland dar, betonte Letixerant und sprach von einer Win-win-Situation.

Eine der wichtigsten Lehren aus diesem Programm sei die Bedeutung der bereits angesprochenen „Kümmererstrukturen“. In den ersten beiden Programmjahren hätte sich gezeigt, dass die Jugendlichen vor allem einen Ansprechpartner bräuchten, da ein Netz verschiedener Anlaufstellen und Institutionen sie schlicht überfordert habe. Eine entsprechende Umstellung der Programmrichtlinien habe die Abbruchquoten erheblich senken können. Außerdem sei deutlich geworden, dass ein realistisches Erwartungsmanagement auf beiden Seiten unerlässlich sei, um keine falschen Vorstellungen entstehen zu lassen. Weitere wichtige Erfolgsfaktoren seien ausreichende Sprachkenntnisse der Jugendlichen sowie eine Willkommenskultur im relevanten Umfeld.

Beim zweiten Programm, „Triple win“, stehe die Anwerbung bereits ausgebildeter Pflegefachkräfte aus den Ländern

Tunesien, Bosnien-Herzegowina, Serbien und den Philippinen im Fokus, berichtete Letixerant und verwies auf den flächendeckenden Fachkräftemangel im Bereich der Altenpflege in Deutschland. Die Länder seien danach ausgewählt worden, dass das Niveau der Pflegeausbildung annähernd deutschen Standards entspreche und die Abwerbung von Fachkräften nicht zu einem schädlichen Braindrain in den dortigen Gesellschaften führe. Zu den besonderen Merkmalen dieses Programmes gehörten unter anderem die intensive Vorbereitung und Auswahl der Teilnehmer, der Beginn des deutschen Spracherwerbs bereits im Heimatland sowie eine Kostenbeteiligung der beauftragenden Arbeitgeber.

Zum Abschluss seiner Ausführungen thematisierte Letixerant einige grundlegende Herausforderungen, die bei gesteuerter Zuwanderung beachtet werden sollten. Erstens sei nur schwer abschätzbar, wie hoch der Fachkräftebedarf in Mangelberufen tatsächlich sei und wie er sich in Zukunft entwickeln werde. Zweitens sei die Bewertung der Bewerberpotentiale im Ausland kein leichtes Unterfangen und werde durch die mangelnde Vergleichbarkeit von Bildungsabschlüssen sowie häufig unzureichende deutsche Sprachkenntnisse erschwert. Und drittens seien die aufenthaltsrechtlichen Rahmenbedingungen sehr komplex und wenig transparent, was nicht zuletzt die Planung für Arbeitgeber erschwere.



Diskussion

Die Diskussion nach den ersten beiden Vorträgen kreiste unter anderem um die Frage, wie man die zeitliche Abfolge von Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen mit direkten Integrationsmaßnahmen in den Arbeitsmarkt organisieren sollte, um langfristig gute Integrationsergebnisse zu erzielen. Dabei bestand unter den Referenten größtenteils Konsens, dass ein kombinierter Weg die sinnvollste Herangehensweise sei.

Darüber hinaus wurden die Rolle der Religion, die Gefahr einer Bildung von Parallelgesellschaften und das Ausmaß kultureller Unterschiede – auch in Bezug auf die Rolle der Frau – thematisiert. Senatorin Dr. Leonhard wies darauf hin, dass viele der genannten Punkte – etwa die Kritik am staatlichen Umgang mit dem türkisch-islamischen Verein DITIB oder an den bestehenden abgeschotteten Parallelstrukturen – nicht den derzeitigen Flüchtlingen angelastet werden dürften, da sie entweder schon sehr viel längere Zeit existierten oder keine Verbindungen zu den Flüchtlingen oder ihren Herkunftsländern beständen.

Zudem wurde die Verlässlichkeit der erhobenen Daten diskutiert. Prof. Joachim Möller zeigte sich diesbezüglich überzeugt, dass die erhobenen Befragungsdaten ein einigermaßen zutreffendes Bild lieferten. Man habe mit diesem Instrument langjährige Erfahrungen und gleiche die Ergebnisse zudem mit qualitativen Erkenntnissen aus anderen Studien ab.

Im Anschluss an die beiden Vorträge von Prof. Ludger Wößmann und Thomas Letixerant entwickelte sich eine rege Diskussion, die sich insbesondere um Fragen der Arbeitsmarktflexibilität, aber auch um die Anreizsituation der Geflüchteten drehte. Wößmann zeigte sich überzeugt, dass mehr Arbeitsmarktflexibilität möglich und sinnvoll sei, selbst wenn man den Mindestlohn in Deutschland nicht wieder in Frage stellen wolle, und verwies exemplarisch auf Potentiale in der Zeitarbeit. Darüber hinaus plädierte er dafür, der Anreizsituation der Geflüchteten auch in der Kommunikation von staatlicher Seite mehr Beachtung zu schenken. Es sollte stärker als bisher deutlich gemacht werden, dass sich der Erwerb der deutschen Sprache, die Aufnahme einer Ausbildung oder eine dauerhafte Beschäftigung positiv auf die eigenen Aufenthaltsperspektiven auswirken können. Letixerant bestätigte den Befund, dass junge Flüchtlinge häufig nur sehr schwer von der Vorteilhaftigkeit einer dualen Ausbildung überzeugt werden können, nicht zuletzt da dies mit einem temporären Einkommensverlust einhergehe.

Prof. Joachim Möller verwies darauf, dass es in den letzten Jahren im Dienstleistungsbereich, insbesondere im Hotel- und Gaststättengewerbe, eine deutliche Zunahme von Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte gegeben habe. Darüber hinaus habe er eine gewisse Hoffnung, dass technologische Entwicklungen, z.B. in Form von Assistenzsystemen, dazu führen werden, dass Geringqualifizierte relativ produktiv eingesetzt werden können.





Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

Potentiale gesteuerter Zuwanderung für den Arbeitsmarkt und die öffentlichen Haushalte

„Politik kann nur darin bestehen, dass man eine Entziehungskur von den Illusionen macht.“

RALF DAHRENDORF

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen, Vorstandsmitglied der Stiftung Marktwirtschaft und Leiter des Forschungszentrums Generationenverträge an der Universität Freiburg, stellte die fiskalischen Auswirkungen des ungesteuerten Flüchtlingszustroms in den Mittelpunkt seines Vortrags. Er begann mit der These, dass Deutschland seit langem ein Einwanderungsland sei, ohne sich allerdings selbst für ein solches zu halten, und ergänzte, dass Einwanderungsländer typischerweise Zuwanderer nach dem eigenen Nutzen auswählten. Mit

Blick auf die aktuelle Situation in Deutschland befürchtete er, dass die Masse der zugewanderten Flüchtlinge – wie bei seinen Vorrednern bereits angeklungen sei – nur über ein unterdurchschnittliches Qualifikationsniveau verfügten, während vor allem Qualifizierte das Land verließen. Dies habe erhebliche Auswirkungen auf die fiskalischen Effekte von Migration, erläuterte der Wissenschaftler.

Ein Instrument, mit dem man die fiskalischen Auswirkungen von Migration abschätzen könne, sei die Methodik der Generationenbilanzierung. Neben der demographischen Entwicklung der Bevölkerung komme es dabei vor allem auf die Nettosteuerzahlungen – also die Differenz zwischen den an den Staat geleisteten Zahlungen und allen vom Staat empfangenen Leistungen – der heute in Deutschland lebenden In- und Ausländer an. Darüber hinaus müsse man Annahmen über die Integrationsgeschwindigkeit der ausländischen Zuwanderer treffen. Er betonte, dass die immer wieder genannte Integrationsdauer von 6 Jahren aus seiner Sicht optimistisch kurz sei – für realistisch halte er einen doppelt so langen Zeitraum.

Obwohl die Flüchtlinge im Durchschnitt vergleichsweise jung seien und somit zumindest theoretisch während ihres Erwerbslebens zur Finanzierung des Gemeinwesens beitragen könnten, seien sie aus rein fiskalischer Perspektive ein schlechtes Geschäft für den Staat, konstatierte Raffelhüschen. Das läge vor allem an den im Durchschnitt niedrigeren Einkommen von Ausländern, die mit geringeren Steuerzahlungen einhergingen. Demgegenüber gebe es bei vielen staatlichen Leistungen keine Unterschiede bei der Inanspruchnahme zwischen In- und Ausländern. Je nach unterstelltem Integrationszeitraum erhöhe sich die gesamtstaatliche Nachhaltigkeitslücke durch die Flüchtlingszuwanderung um 10-20% des Bruttoinlandsprodukts. Dementsprechend bezifferte Raffelhüschen die langfristigen Zusatzkosten der 1,1 Millionen Flüchtlinge seit dem Jahr 2015 auf 325 bis 650 Mrd. Euro. Pro Geflüchtetem seien dies Gesamtkosten zwischen 300.000 und 600.000 Euro.

Ein weiteres Problem sei die unzureichende zukünftige Altersversorgung. Aufgrund zu erwartender niedriger Arbeitseinkommen hätten die meist schlecht qualifizierten Flüchtlinge trotz ihres vergleichsweise jungen Alters kaum eine Chance, ausreichend Rentenansprüche oberhalb des Grundsicherungsanspruchs zu erwerben. Altersarmut sei für sie praktisch vorprogrammiert, befürchtete der Ökonom und schlussfolgerte, dass man die Zuwanderer so in die sozialen Sicherungssysteme einlade. Andere soziale Wohlfahrtsstaaten wie beispielsweise Dänemark oder Norwegen seien diesbezüglich sehr viel restriktiver, schloss Raffelhüschen seine Ausführungen.

Ursula Gräfin Praschma

Migration sinnvoll steuern – werden die bestehenden Regelungen den hetero- genen Anforderungen gerecht?



„Was nun einmal geschehen ist, lässt ungeschehen niemals sich machen, aber für das, was kommt, Sorge mit wachsamem Sinn.“

THEOGNIS VON MEGARA

Ursula Gräfin Praschma, Leiterin der Abteilung 2 im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), betonte zu Beginn ihrer Ausführungen, dass das BAMF nicht nur „Asylbehörde“ sei, sondern auch im Bereich der „legalen“ Migration wichtige Koordinierungsaufgaben wahrnehme und beispielsweise als Kontaktstelle für die

EU Blue Card oder für Intra-corporate Transferees fungiere. Dementsprechend wolle sie im Weiteren sowohl auf die Steuerungsmöglichkeiten von Fluchtmigration als auch von Erwerbsmigration eingehen.

Zwar seien die Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der humanitären Migration begrenzt, da Asylbewerber aufgrund bestehender rechtlicher Regelungen nicht einfach an der Grenze abgewiesen werden könnten, erläuterte Praschma. Gleichwohl gebe es auch in diesem Bereich durchaus gewisse Steuerungsmöglichkeiten, etwa im Rahmen des Resettlements oder des Relocation-Verfahrens. Bei Ersterem erfolge eine kontrollierte und geplante Aufnahme schutzbedürftiger Flüchtlinge aus Drittstaaten. Ein Beispiel sei die Vereinbarung mit der Türkei, monatlich 500 Syrer aufzunehmen. Darüber hinaus sei ein Programm in Vorbereitung, bei dem zur Umgehung der „Problematik Mittelmeer“ die Schutzbedürftigkeit von Flüchtlingen bereits vor Ort in den Ländern Niger oder Tschad geprüft werden solle. Demgegenüber sei das Relocation-Verfahren durch eine gemeinsame Bearbeitung von Asylanträgen an den europäischen Außengrenzen und der anschließenden Umverteilung von Asylsuchenden aus Herkunftsländern mit einer hohen Schutzquote von über 75% auf andere Mitgliedstaaten charakterisiert. Praschma zeigte sich überzeugt, dass man in Zukunft stärker auf gesteuerte Formen der humanitären Zuwanderung setzen werde, anstatt zu warten, bis die Menschen an der eigenen Grenze stünden. Allerdings gebe es gerade im europäischen Kontext noch beträchtliche Herausforderungen, um Fluchtmigration besser zu steuern.

Im Vergleich zur humanitären Migration gebe es bei der Erwerbsmigration sehr viel bessere Steuerungsmöglichkeiten, erläuterte Praschma und erinnerte daran, dass das seit 2005 geltende Aufenthaltsgesetz de facto ein Einwanderungsrecht darstelle, auch wenn es nie als solches bezeichnet worden sei. Es biete eine ganze Palette an legalen Zuwanderungsmöglichkeiten in den Arbeitsmarkt und damit auch beträchtliches Steuerungspotential. Die BAMF-Mitarbeiterin verwies exemplarisch auf separate Regelungen für Hochqualifizierte, Selbständige, Fachkräfte in Mangelberufen, Angestellte multinationaler Unternehmen, Forscher sowie Studierende. Im Gegensatz zur landläufigen Meinung verfüge Deutschland damit im Bereich der Erwerbsmigration über eines der liberalsten und besten Einwanderungssysteme unter allen OECD-Staaten. In der konkreten Umsetzung gebe es hingegen noch erhebliche Probleme, mahnte Praschma zum Ende ihrer Ausführungen und plädierte u.a. für mehr Transparenz, eine Verringerung der Zahl der zuständigen Akteure sowie eine Vereinfachung der teils sehr komplexen Regelungen.



Prof. Dr. Thomas K. Bauer

Braucht Deutschland ein Einwanderungsgesetz?

„Die Menschheit darf nicht nur Mauern bauen, sie muss auch an Brücken denken.“

ISAAC NEWTON

Prof. Dr. Thomas Bauer, Vorsitzender des Sachverständigenrates deutscher Stiftungen für Integration und Migration, griff zu Beginn seines Vortrags das ihm von Prof. Dr. Michael Eilfort auf den Weg gegebene Zitat auf und ergänzte, dass gerade wir als Deutsche wissen sollten, dass Mauern niemanden davon abhalten, zu wandern. Der Blick auf die deutsche Geschichte bestätige zudem den bereits mehrfach geäußerten Befund, dass Deutschland seit langem ein Einwanderungsland sei. Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die aktuelle Migrationsdiskussion wolle er im Weiteren darauf eingehen, ob Deutschland Zuwanderung überhaupt brauche, welche Bereiche diesbezüglich bereits geregelt seien und schließlich, ob man dazu ein Einwanderungs-

gesetz benötige. Dabei sei es hilfreich, in der Diskussion stärker zwischen den unterschiedlichen Zuwanderergruppen und ihren Motiven zu unterscheiden.

Die erste Frage lasse sich angesichts des demographischen Wandels und des mit ihm einhergehenden Fachkräftemangels klar beantworten. Vor dem Hintergrund, dass die Bevölkerung ohne Zuwanderung jährlich um 400.000 bis 500.000 Personen schrumpfen würde, brauchen und wollen wir hochqualifizierte Zuwanderer, die sich schnell in den Arbeitsmarkt integrieren und einen positiven fiskalischen Beitrag leisten, zeigte sich Bauer überzeugt und ergänzte, dass gerade auch die Zuwanderung von Studierenden ökonomisch vorteilhaft sein könne. Allerdings habe man diese Gruppe in der Vergangenheit eher schlecht behandelt und auch gegenwärtig gebe es aufgrund fehlender Hilfestellungen noch erhebliche Probleme beim Übergang vom Studium in den Arbeitsmarkt.

Allerdings könne Deutschland große Bereiche des Migrationsgeschehens gar nicht mehr eigenständig steuern, erläuterte der Wissenschaftler und verwies an erster Stelle auf die Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union. Aber auch im Bereich der Migration aus Drittstaaten sei bereits vieles durch EU-Recht geregelt – etwa im Bereich der Familienmigration oder der Fluchtmigration. Effektiv steuern lasse sich daher lediglich noch die Erwerbsmigration aus Drittstaaten und hier sei Deutschland in den zurückliegenden Jahren auch sehr aktiv gewesen, betonte Bauer. Er schloss sich den Ausführungen seiner Vorrednerin an, dass die OECD das deutsche Einwanderungsrecht im Bereich der beschäftigungsorientierten Zuwanderung als eines der liberalsten auf der Welt einstufe. Die deutschen Regelungen seien sogar deutlich weniger restriktiv als die oft als Vorbild genannten Punktesysteme klassischer Einwanderungsländer wie Kanada. Dies sei angesichts des deutschen Wettbewerbsnachteils bei der „Landessprache“ auch notwendig, um international attraktiv für hochqualifizierte Zuwanderer zu sein. Vor diesem Hintergrund hielt er die Forderungen nach Einführung eines – restriktiveren – Punktesystems sogar für schädlich und zeigte ein gewisses Unverständnis für entsprechende Forderungen aus der Politik.

Zum Abschluss seines Vortrags empfahl Bauer die deutschen Einwanderungsregelungen weiter zu vereinfachen und sie in einem Einwanderungsgesetzbuch zu bündeln. Ein gegenwärtiges Problem sei, dass im In- und Ausland häufig gar nicht bekannt sei, welche Möglichkeiten das deutsche Zuwanderungsrecht biete. Ein transparentes Einwanderungsgesetzbuch könne hier als Marketinginstrument fungieren und eine positive Außenwirkung haben.

Diskussion

In der abschließenden Diskussion stieß zunächst der Vorschlag eines konsolidierten Einwanderungsgesetzbuches angesichts des damit verbundenen Transparenzgewinns und der positiven Informationswirkung – sowohl im Ausland als auch im Inland – auf positive Resonanz.

Ein weiterer Diskussionspunkt waren die Regelungen der EU Blue Card für Hochqualifizierte. Prof. Bauer wandte sich in diesem Zusammenhang gegen die gelegentlich vorgebrachte These, dass dieses Instrument angesichts eher niedriger Fallzahlen von insgesamt nur rund 70.000 Zuwanderern seit dem Jahr 2012 als gescheitert gelten könne. Man müsse berücksichtigen, dass es in den zurückliegenden Jahren aufgrund der Wirtschaftskrise in Europa einen sehr starken Anstieg der Zuwanderung aus anderen EU-Mitgliedstaaten, insbesondere aus Süd- und Osteuropa gegeben habe. Dieser habe die Erwerbszuwanderung aus Drittstaaten ein Stück weit verdrängt, da viele Unternehmen eher zu Arbeitnehmern aus anderen EU-Staaten als aus Drittstaaten tendierten, nicht zuletzt weil sie einen geringeren administrativen und bürokratischen Aufwand vermuteten, erläuterte Bauer. Sobald diese innereuropäischen Migrationsströme wieder zurückgingen, werde die Bedeutung der EU Blue Card deutlich zunehmen, zeigte sich der Migrationsexperte überzeugt.

Weitgehender Konsens unter den Anwesenden bestand darüber, klar zwischen Flüchtlings- und Erwerbsmigration zu trennen. Prof. Bauer betonte, dass man vermeintliche Wirtschaftsflüchtlinge nicht über den Asylkanal zuwandern lassen dürfe, ansonsten werde das Asylsystem über kurz oder lang überfordert. Abgelehnte Asylbewerber müssten daher auch konsequent abgeschoben werden. Diesbezüglich empfahl er, die Zuständigkeit für die Rückführung



Die Zeit-Herausgeber Josef Joffe, Ph.D., (re.) moderierte die Tagung.

von den Ländern auf die Bundesebene zu übertragen, da Lokalpolitiker die mit Zwangsrückführungen einhergehende negative mediale Berichterstattung häufig scheuten.

Weitere Diskussionspunkte waren die Probleme bei der Anerkennung gleichwertiger ausländischer Berufsabschlüsse, die (mangelnde) Attraktivität Deutschlands für hochqualifizierte Zuwanderer, u.a. aufgrund der deutschen Sprache, die erheblichen Fortschritte bei der Beschleunigung der Asylverfahren sowie die fiskalischen Effekte von Migration.

Der Moderator Josef Joffe, Ph.D., schloss die Diskussion mit dem Hinweis, dass ihn der Befund, Deutschland habe bereits ein sehr liberales Einwanderungsgesetz, ein Stück weit überrascht habe, und dankte den Referenten und Gästen für ihre Teilnahme.

IMPRESSUM

Stiftung Marktwirtschaft

Charlottenstraße 60, 10117 Berlin

Tel. (030) 20 60 57-0

www.stiftung-marktwirtschaft.de

Text/Ansprechpartner:

Dr. Guido Raddatz, Victoria Gruner

raddatz@stiftung-marktwirtschaft.de

Fotos: Kay Herschelmann