

Beteiligung an / durch Erwerbsarbeit

Chancen und Schwierigkeiten für die Ankommenden und für die Aufnahmegesellschaft

Gerhard Kruij

1. Zur Ausgangssituation

Nach neuesten Angaben des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge wurden im Jahr 2015 476.649 und von Januar bis August 2016 577.065 Asylanträge gestellt.¹ Dieser beträchtliche Anstieg zwischen 2015 und 2016 trotz zurückgehender Zahlen der nach Deutschland kommenden Flüchtlinge erklärt sich daraus, dass zwischen Ankunft, erster Registrierung und der Möglichkeit, einen Asylantrag tatsächlich zu stellen, aufgrund der Überlastung der Behörden sehr viel Zeit vergehen kann. 73,6% der Asylersantragsteller sind jünger als 30 Jahre, stellen also auch dann ein Potenzial für den deutschen Arbeitsmarkt dar, wenn sie erst noch mehrere Jahre Schulbildung und Berufsausbildung zu durchlaufen haben. Im Vergleich zu früheren Jahren, in denen sich die Antragszahlen nach einem Höhepunkt 1991–1993 wieder auf recht niedrigem Niveau (zwischen 28.000 und ca. 220.000) stabilisiert hatten, handelt es sich in diesen letzten beiden Jahren um einen Zustrom in einem solchen Ausmaß, dass die deutsche Gesellschaft, das Bildungssystem und der Arbeitsmarkt in Deutschland zweifelsohne vor großen Herausforderungen stehen. 2015 betrug der Wanderungssaldo, also die Differenz zwischen Zuwanderung und Abwanderung, 1,24 Millionen Personen. Es darf jedoch nicht übersehen werden, dass ein größerer

Teil der insgesamt ca. 9 Millionen in Deutschland lebenden Ausländer bereits sehr lange bei uns lebt und der Anwerbung von Gastarbeitern in den 1960er Jahren, deren Familiennachzug und der Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der Europäischen Union zu verdanken ist. Diese EU-Binnenwanderung, die nach der Ost-Erweiterung vor allem aus den neuen Mitgliedsländern im Osten gespeist wurde, hat nach der Zuspitzung wirtschaftlicher und sozialer Krisen als Migration aus den südlichen Staaten der EU noch einmal deutlich zugenommen. Nach wie vor sind jedoch die Türken, die Polen und die Italiener die größten Gruppen.² 60% der in Deutschland lebenden Ausländer sind Türken oder kommen aus der EU. Gleichwohl thematisiere ich im Folgenden die Problematik der Arbeitsmarktintegration vor allem mit Blick auf die neu angekommenen Flüchtlinge der Jahre 2015 und 2016, gehe aber zunächst darauf ein, dass höhere Zuwanderung durchaus in unserem langfristigen wohlverstandenen Eigeninteresse liegt.

2. Zuwanderung im Eigeninteresse Deutschlands

Der von vielen als Überforderung empfundene Zustrom von Flüchtlingen der letzten beiden Jahre sollte nicht vergessen lassen, dass noch in den Jahren 2013 und 2014 von vielen Wirtschaftsfachleuten und Politikern eine höhere Zuwanderung gefordert worden war, um den demographiebedingten Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials auszugleichen. Die Ergebnisse der „13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung“³ zeigen nämlich für Deutschland, dass selbst bei einem Zuwanderungssaldo von 300.000 Migrantinnen pro Jahr die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter (20–64 Jahre) bis 2060 von heute knapp 50 Millionen auf knapp 42 Millionen zurückgehen wird. Bei niedriger Migration wird sie auf unter 35 Millionen zurückgehen. Das würde

bedeuten, dass im Durchschnitt 100 Erwerbstätige für die Versorgung von 32 Kindern oder Jugendlichen und 65 älteren Personen, also 97 Nicht-Erwerbspersonen aufkommen müssten. Außerdem ist ein dramatischer Fachkräftemangel absehbar, vor allem in weniger attraktiven Berufen wie den Pflegeberufen, was angesichts der hohen Zahl zu erwartender pflegebedürftiger Menschen ein besonderes Problem darstellt. Bedenkt man, dass der Wanderungssaldo zwischen 1991 und 2013 im Durchschnitt nur etwa 230.000 betrug, in den Jahren 2008 und 2009 sogar negativ war, so erscheint ein Zuwanderungssaldo von 300.000 als relativ hoch und nur realisierbar, wenn Deutschland große Anstrengungen unternimmt, Migrantinnen aufzunehmen und dafür zu sorgen, dass sie auch in Deutschland bleiben.

Immer wieder wird deshalb gerade auch von Wirtschaftsverbänden gefordert, die Einwanderung von Arbeitskräften nach Deutschland zu fördern. Nach einer Studie des arbeitgebernahen Instituts der Deutschen Wirtschaft (DIW)⁴ von 2014, das damals noch einen Rückgang der Zuwanderung erwartete, „sollte Deutschland Maßnahmen ergreifen, um verstärkt auch Fachkräfte aus demographiestarken Regionen zu gewinnen. Das Zuwanderungsrecht sollte weiter liberalisiert, die Anerkennung ausländischer Abschlüsse verbessert und die Willkommenskultur in Deutschland gestärkt werden.“ Begründet wurde dies mit einer Reihe von Vorteilen, die die Zuwanderung für Deutschland habe: „Zuwanderung stärkt die Wirtschaftskraft, weil sie das Potenzial an Fachkräften vergrößert, internationale Aktivitäten von Unternehmen erleichtert und die Innovationskraft und das Wachstum steigert.“ Außerdem erhöhe sie die Einnahmen der Rentenversicherung, der Kranken- und Pflegeversicherung und entlaste die öffentlichen Haushalte. Schließlich verbessere Zuwanderung „die Lage in den Kommunen, weil sie die Schrumpfung vieler Städte und Dörfer abmil-

dern kann, zu einer ausgewogeneren Altersstruktur der Bevölkerung führt und die medizinische Versorgung und Pflege verbessert.“ Dies gehe nach Meinung des DIW auch nicht auf Kosten der inländischen Arbeitnehmer.⁵

Klar ist freilich, dass eine Zuwanderung von Personen im erwerbsfähigen Alter für die Bewältigung des demographischen Wandels nur dann positive Effekte hat, wenn diese auch wirklich Arbeit finden, sie also von einem stabilen Arbeitsmarkt aufgenommen werden können, über die dafür nötigen Qualifikationen verfügen und in sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen tätig sind. Nur dann leisten sie einen positiven Beitrag zur Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme, die auf einen hohen Grad an Erwerbstätigkeit angewiesen sind. Das setzt zweifelsohne ein Mindestmaß an deutschen Sprachkenntnissen, beruflicher Bildung und kultureller Integration voraus. Dementsprechend plädieren viele dafür, die Zuwanderung möglichst auf solche Personen zu begrenzen, die diese Voraussetzung bereits erfüllen oder das Potenzial dafür bieten, etwa durch Einführung eines Punktesystems, durch das Zuwanderer entsprechend bewertet würden. Klar ist, dass die Aufnahme solcher Zuwanderer und ihre erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt eindeutig im Eigeninteresse Deutschlands liegen. Es ist also weniger eine Frage der Moral als eine Frage der Klugheit, entsprechende Zuwanderung und Integrationsprozesse zu fördern. Zu einer Frage der Moral wird dies dann, wenn solche Zuwanderung den Herkunftsländern schadet, weil dort gut ausgebildete Arbeitnehmer möglicherweise fehlen und die Investition in deren Ausbildung nicht dem (meist ärmeren) Herkunftsland, sondern dem reichen Deutschland zugutekommt.

3. „Recht auf Arbeit“ auch für Asylberechtigte und Flüchtlinge

Wegen des im Grundgesetz verankerten Asylrechts, auf der Grundlage internationaler Verträge (Genfer Flüchtlingskonvention) und nicht zuletzt im Einklang mit christlichen Traditionen ist Deutschland (jenseits der Aufnahme von Migranten aus Eigeninteresse) dazu verpflichtet, politisch Verfolgte oder Menschen, die aus Furcht vor Verfolgung geflohen sind oder wegen großer Gefahren nicht in ihr Heimatland zurückkehren können, aufzunehmen. Auch wenn dies nicht in jedem Fall verlangt, ihnen eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis zu gewähren, so ist in den meisten Fällen doch damit zu rechnen, dass diese Menschen für mehrere Jahre in Deutschland bleiben und dass ihre Kinder hier aufwachsen werden, so dass eine Rückkehr aus humanitären Gründen eigentlich immer weniger zumutbar wird. Das gilt sicherlich für die Menschen aus Syrien, derzeit die größte Gruppe unter den Geflüchteten, weil eine Lösung der fürchterlichen kriegerischen Konflikte dort auf absehbare Zeit unwahrscheinlich bleibt.

Auch bei denjenigen, die als Flüchtlinge aus moralischen Gründen in Deutschland aufgenommen werden, entspricht es freilich unserem Eigeninteresse, sie so bald wie möglich in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Denn dadurch wird das Erwerbspersonenpotenzial erhöht und der Sozialstaat entlastet, es werden Vorurteile gegenüber Geflüchteten abgebaut und ihre Integration in unsere Gesellschaft unterstützt. Eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration oder die Aussicht darauf stellen sicher eine starke Motivation zum Erlernen der deutschen Sprache, zur Auseinandersetzung mit der deutschen Kultur und zur Entwicklung von Beziehungen zu deutschen Arbeitskollegen dar. Die Integration von Flüchtlingen ist eine „langfristig lohnende Investition“⁶,

auch wenn sie zunächst viel Geld kostet – welches wir für die Erziehung und Ausbildung deutscher Kinder, wenn es sie denn in ausreichender Zahl gäbe, ebenfalls investieren würden. Es gibt jedoch auch eindeutige *moralische* Argumente, um Geflüchteten die Integration in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen und sie zu fördern. Denn es gehört zu einem menschenwürdigen Leben, dass derjenige, der arbeiten kann und will, dies auch darf, um selbst seinen Lebensunterhalt zu verdienen, von Sozialleistungen unabhängig zu werden, sich am Arbeitsleben zu beteiligen und sich dadurch auch andere Beteiligungsmöglichkeiten in der Gesellschaft zu eröffnen.

Diesen Standpunkt haben auch die Kirchen immer wieder vertreten. Papst Johannes Paul II. betonte 1981 in seiner Enzyklika *Laborem exercens* die Würde der Arbeit und des arbeitenden Menschen, und zwar gänzlich unabhängig von seiner Staatsangehörigkeit. Arbeitslosigkeit ist für ihn eine Verletzung dieser Würde (LE 8) und das „Gegenteil einer gerechten und geordneten Situation“ (LE 18). Für den Papst ist eine Wirtschaftsordnung ideal, in der „der Subjektcharakter der Gesellschaft garantiert ist, das heißt wenn jeder aufgrund der eigenen Arbeit den vollen Anspruch hat, sich zugleich als Miteigentümer der großen Werkstätte zu betrachten, in der er gemeinsam mit allen anderen arbeitet.“ (LE 14) In ihrem Gemeinsamen Sozialwort von 1997 *Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit* haben die beiden großen Kirchen in Deutschland von einem Recht auf Arbeit gesprochen, ohne Migranten davon auszunehmen: Weil auch „in Zukunft ... die Gesellschaft dadurch geprägt sein [wird], daß die Erwerbsarbeit für die meisten Menschen den bei weitem wichtigsten Zugang zu eigener Lebensvorsorge und zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben schafft“, wird „in einer solchen Gesellschaft ... der Anspruch der Menschen auf Lebens-, Entfaltungs- und Be-

teiligungschancen zu einem Menschenrecht auf Arbeit.“ (Nr. 151) Und in einer von einer Expertengruppe um Bischof Josef Homeyer erarbeiteten Stellungnahme unter dem Titel *Mehr Beteiligungsgerechtigkeit!* aus dem Jahre 1998 heißt es:

„Es kommt darauf an, allen – je nach ihren Fähigkeiten und Möglichkeiten – Chancen auf Teilhabe und Lebensperspektive zu geben, statt sich damit zu begnügen, Menschen ohne echte Teilhabe lediglich finanziell abzusichern ... Da die Teilhabechancen in vielen Lebensbereichen faktisch an die Erwerbsarbeit geknüpft sind, ist es ein Gebot der Gerechtigkeit, die Teilnahmechancen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern.“⁷

Auch bei dieser Aussage gibt es keinen vernünftigen Grund, sie nicht auch auf Migranten anzuwenden. Entsprechende Einsichten gibt es jedoch nicht nur in den Kirchen. Bemerkenswerterweise hat das Komitee für Migranten, Flüchtlinge und *displaced persons* der Parlamentarischen Versammlung des 47 europäischen Staaten umfassenden Europarates im Jahre 2014 mit ganz ähnlichen Gründen auch für Flüchtlinge ein Recht auf Arbeit eingefordert und verlangt, dass bislang gegen seine Realisierung bestehende administrative und andere Hindernisse beseitigt werden.⁸

4. Wie kann die Integration in den Arbeitsmarkt gelingen?

Besonders für Asylbewerber waren die Regelungen in Deutschland ab 1980 für die Teilnahme am Arbeitsmarkt ausgesprochen restriktiv.⁹ Es gab und gibt Arbeitsverbote, Wartezeiten und Vorrangprüfungen. Angesichts der hohen Zahl abgelehnter Asylanträge sollte Integration geradezu vermieden werden, um andere vor der Zuwanderung nach Deutschland abzuschrecken. Sprachunterricht wurde nicht gefördert und die Bewegungsfreiheit eingeschränkt. Zu weiteren Verschärfungen kam es in den Jahren 1992–1993, als die Asylbewerberzahlen enorm angestiegen wa-

ren. Alle diese Maßnahmen haben sich als unklug und unproduktiv herausgestellt. Sie waren teuer, erfüllten ihren Zweck der Abschreckung so gut wie gar nicht, trugen aber dazu bei, dass die Vorurteile gegenüber Asylbewerbern erheblich zunahmen. Erst 2005 wurden mit dem neuen Zuwanderungsgesetz die Integrationskurse eingeführt und der Zugang zum Arbeitsmarkt und zur beruflichen Ausbildung erleichtert. Es bestand aber weiterhin ein gegenüber deutschen Arbeitnehmern nachrangiger Arbeitsmarktzugang. Ausgenommen waren u. a. Hochqualifizierte, Führungskräfte und Hochschulabsolventen mit einem bestimmten Mindestgehalt. Mit der „Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern (Beschäftigungsverordnung – BeschV)“ von 2013 wurde der Zugang vor allem für geduldete Ausländer erleichtert. Derzeit gibt es indes leider wieder die Tendenz, auf Abschreckung zu setzen und dadurch Integrationschancen zu verspielen, etwa durch Residenzpflichten.

Ein großes Problem ist die lange Verfahrensdauer. Sie lag trotz der enormen Anstrengungen, die zur Beschleunigung des Verfahrens unternommen wurden, für im Jahre 2015 abgeschlossene Verfahren im Durchschnitt bei 7,9 Monaten. Bei knapp 20% der Antragsteller dauert das Verfahren jedoch länger als ein Jahr. Nicht berücksichtigt sind dabei die 5–7 Monate, die normalerweise zwischen Einreise und Stellung des Asylantrags vergehen, weil die Geflüchteten dafür einen eigenen Termin beim BAMF brauchen. Aufgrund der „Staueffekte“ wegen der hohen Asylbewerberzahlen ist derzeit kaum mit einer Verkürzung dieser Zeiten zu rechnen. In der Regel ist für Asylbewerber in dieser Phase der Zugang zum Arbeitsmarkt eingeschränkt, und sie haben meist auch keinen Zugang zu regulären Integrationskursen. Je länger diese Zeit dauert, umso mehr geraten vor allem jüngere und arbeitswillige Asylbewerber in Sinn- und Identitätskrisen,

zumal sie häufig noch in beengten Sammelunterkünften leben. Deshalb ist eine der wichtigsten Forderungen für eine Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs die Verkürzung der Verfahrensdauer. Während der unvermeidlichen Wartezeit sollte freilich schon detailliert erhoben werden, über welche zertifizierten und nicht zertifizierten sprachlichen und beruflichen Kompetenzen die betroffenen Personen verfügen, damit mit der Zuerkennung eines Aufenthaltsstatus die Vermittlung an potenzielle Arbeitgeber beginnen kann. Auch ein Sprachkurs ist schon in dieser Phase sinnvoll, übrigens auch dann, wenn kein Aufenthaltsrecht gewährt wird. Kinder und Jugendliche brauchen uneingeschränkten Zugang zum deutschen Bildungssystem, insbesondere auch zur dualen beruflichen Bildung. Praktika können in vielen Fällen den Zugang und den Einstieg erleichtern. Bei all diesen Prozessen müssen die Geflüchteten intensiv begleitet und beraten werden, wofür Netzwerke von haupt- und ehrenamtlichen Kräften aufgebaut bzw., wo sie sich wie an vielen Orten bereits spontan gebildet haben, professionell unterstützt werden sollten. Besonders wichtig ist eine unkomplizierte Anerkennung von im Herkunftsland absolvierten Schul-, Studien- und Berufsabschlüssen bzw. ggf. eine gezielte, an bisherigen Kompetenzen anknüpfende berufsqualifizierende Weiterbildung. Für jüngere Menschen muss zudem gelten, dass grundsätzlich der Einstieg in eine qualifizierende Berufsausbildung Vorrang haben sollte vor möglicherweise zunächst besser bezahlten, aber nur geringe Qualifikation erfordernden Jobs. Möglicherweise sollte dafür die staatliche Ausbildungsförderung weiterentwickelt werden, damit falsche Anreize vermieden werden.

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass Migranten durchschnittlich ein höheres Bildungsniveau haben als die Gesamtbevölkerung in den Herkunftsländern. Die Möglichkeit der Flucht oder der Auswanderung setzt

nämlich nicht nur höhere finanzielle Ressourcen, sondern auch ein höheres Maß an organisatorischen und sozialen Fähigkeiten sowie den Zugang zu entsprechenden Informationsquellen und Netzwerken voraus. Trotzdem ist das Qualifikationsniveau der Flüchtenden deutlich niedriger als das des Durchschnitts der deutschen Bevölkerung. 70% der arbeitssuchenden oder bereits arbeitenden Flüchtlinge haben keine abgeschlossene Berufsausbildung. Auch die durch traumatisierende Fluchterfahrungen möglicherweise ausgelösten psychischen Probleme dürfen nicht übersehen werden. Weil die meisten Geflüchteten jedoch noch sehr jung sind und eine einigermaßen gute Schulbildung genossen haben, gibt es ein hohes Bildungspotenzial.¹⁰ Die Integration in den Arbeitsmarkt beginnt also bei einer möglichst guten Integration in das deutsche Bildungssystem, das sich dafür freilich stärker als bisher auf diese neuen Zielgruppen ausrichten muss.

5. Gibt es eine Konkurrenz für deutsche Arbeitnehmer*innen?

Auch wenn die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen ganz eindeutig moralisch gefordert ist und darüber hinaus im langfristigen Eigeninteresse Deutschlands liegt, gibt es sicherlich Konkurrenz auf zwei Gebieten, und zwar auf dem Markt für zunehmend nachgefragten günstigen Wohnraum in Ballungszentren und auf dem Arbeitsmarkt unter geringer qualifizierten Erwerbspersonen. Damit dies nicht zu sozialen Konflikten zwischen ärmeren Inländern und Ausländern führt, ist es wichtig, dass für diese Bereiche eine Politik betrieben wird, die beiden Gruppen in gleicher Weise zugutekommt.¹¹ So werden wir voraussichtlich eine Neuauflage öffentlicher Investitionen in den sozialen Wohnungsbau brauchen. Beim derzeit robusten Arbeits-

markt dürften dort die Effekte wiederum relativ gut zu verkraften sein. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit kam 2015 zu dem Schluss, dass die Zuwanderung langfristig kaum Einfluss auf die Arbeitslosenquote und das Lohnniveau in Deutschland haben dürfte. Allenfalls könnte es einen negativen Effekt auf die Arbeitslosenquote der schon lange in Deutschland lebenden Ausländer geben.¹² Auf keinen Fall dürfen Maßnahmen ergriffen werden, die, um die Integration der Flüchtlinge zu fördern, diese zuungunsten der hier bereits lebenden Geringqualifizierten und Arbeitslosen privilegieren, etwa durch eine Lockerung der Mindestlohnvorschriften. Wie die Wohnungsbaupolitik so muss auch die Arbeitsförderung in gleicher Weise auf In- und Ausländer ausgerichtet werden. Wenn Integration gelingt, werden davon auch die Deutschen mit geringem Einkommen profitieren, nicht zuletzt, weil dadurch die Funktionsfähigkeit des sozialen Sicherungssystems leichter stabilisiert werden kann. Für das soziale und politische Klima ist von besonderer Bedeutung, dass es nicht zu einer „gefühlten“, als ungerecht empfundenen Konkurrenz kommt, da diese ähnlich negative Effekte haben kann wie eine tatsächliche Konkurrenz. Dafür tragen nicht zuletzt Politikerinnen und Politiker Verantwortung, die sich davor hüten sollten, die Migrations- und Integrationsproblematik populistisch auszunutzen. Dazu, dass diese die Erfahrung machen, dass ihnen entsprechende Polemiken politisch eher schaden als nützen, können freilich alle Bürgerinnen und Bürger Entscheidendes beitragen.

Anmerkungen

¹ Alle Angaben aus *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen zu Asyl. Tabellen, Diagramme, Erläuterungen. Ausgabe August 2016, Nürnberg 2016* sowie *dass., Das Bundesamt in Zahlen*

2015. Asyl, Migration und Integration, Nürnberg 2016. Online verfügbar unter www.bamf.de.
- ² Siehe die einschlägigen Statistiken auf www.destatis.de.
- ³ *Statistisches Bundesamt* (Hg.), Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2015.
- ⁴ *W. Geis/F. Kemeny*, 12 gute Gründe für Zuwanderung (IW policy paper, 2/2014), Köln 2014.
- ⁵ Alle Zitate aus ebd., 2.
- ⁶ *M. Fratzscher/S. Junker*, Integration von Flüchtlingen – eine langfristig lohnende Investition, in: DIW-Wochenbericht 45/2015, 1083–1088.
- ⁷ *J. Homeyer u. a.*, Mehr Beteiligungsgerechtigkeit. Beschäftigung erweitern, Arbeitslose integrieren, Zukunft sichern: Neun Gebote für die Wirtschafts- und Sozialpolitik, Memorandum einer Expertengruppe, 29.10.1998, hg. v. Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn 1998, 5.
- ⁸ *Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe*, Refugees and the right to work. Adopted unanimously by the Committee on 13 March 2014, Strasbourg 2014. Online verfügbar unter <http://assembly.coe.int>.
- ⁹ Zum Folgenden siehe die Studie der Bertelsmann-Stiftung von *D. Thränhardt*, Die Arbeitsintegration von Flüchtlingen in Deutschland. Humanität, Effektivität, Selbstbestimmung, Bielefeld 2015.
- ¹⁰ *H. Brücker/P. Schewe/S. Sirries*, Eine vorläufige Bilanz der Flucht-migration nach Deutschland. Aktuelle Berichte 19, Nürnberg 2016.
- ¹¹ Vgl. hierzu besonders *G. Cremer*, Armut in Deutschland. Wer ist arm? Was läuft schief? Wie können wir handeln? München 2016, 193–206.
- ¹² *H. Brücker*, Mehr Chancen als Risiken durch Zuwanderung. Aktuelle Berichte 1, Nürnberg 2015.