

Krieg in der Ukraine: Folgen für Migration und Integration

Prof. Dr. Herbert Brücker

Gut beraten im Jobcenter?

Netzwerk SGB II: Beschäftigungspolitik kommunal e.V.,

Bundesnetzwerk Jobcenter, Jobcenter Wuppertal

Wuppertal, 2. Juni 2022

Dynamik der Fluchtmigration

Voraussetzungen für die Integration

Demographie

Bildung

Berufserfahrung und Arbeitsmarktintegration

Politikoptionen

Europäische Migrations- und Integrationspolitik

Integrationspolitiken in Deutschland

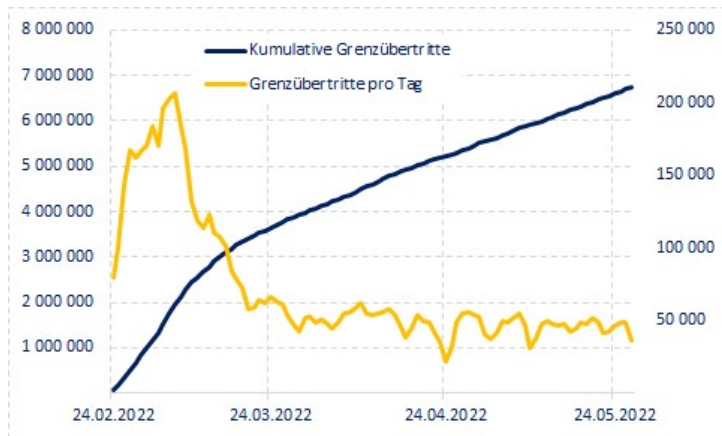
Dynamik der Fluchtmigration

Flucht: die internationale Perspektive

- **Größte Fluchtmigration** seit den großen Flucht- und Vertreibungsbewegungen am Ende des 2. Weltkriegs in so kurzer Zeit
 - Rund **8 Millionen Binnenvertriebene** (UNHCR 2022)
 - **6.737.000 Geflüchtete** haben das Land vom 24.2. bis 27.5.2022 verlassen (UNHCR 2022)
 - **Rückkehrmigration: 2.230.000 Millionen** (incl. kleiner Grenzverkehr) vom 24.2. bis 27.5.2022 (UNHCR 2022)
 - Gegenwärtig rund 50.000 Ausreisen pro Tag (davon 20-40 % Kriegsflüchtlinge), denen aber auch Einreisen in die Ukraine gegenüberstehen
- Konzentration auf **Anrainer-Staaten** der EU (Polen, Rumänien, Slowakei), Russland und Moldawien
- Keine belastbaren Angaben zur **Wetermigration** in andere EU-Mitgliedsstaaten

Geflüchtete aus der Ukraine vom 24.2. bis zum 27.5.2022

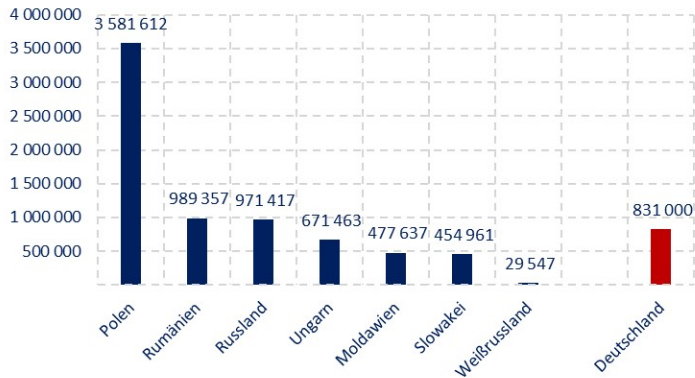
Bestand (linke Achse) und Veränderung des Bestands (rechte Achse)



Quelle: UNHCR (2022), eigene Berechnungen und Darstellung.

Zielländer der Geflüchteten aus der Ukraine am 27.5.2022

Kumulative Zuzüge (Grenzübertritte) in Personen



Quelle: UNHCR (2022), eigene Berechnungen und Darstellung.

Flucht: die deutsche Perspektive

- 831.000 Geflüchtete vom 24.2. bis 13.5.2022 vom "FREE"-System des BAMF erfasst
- 766.000 seit Kriegsbeginn bis zum 18.5.2022 vom Ausländerzentralregister (AZR) registriert
- Beide Systeme können (i) durch unvollkommene Erfassung den Bestand unterschätzen, aber auch (ii) durch Doppelzählungen und Untererfassung der Rückreisen den tatsächlichen Bestand überschätzen. Anfangs dominiert der erste Effekt, später der zweite Effekt
- 2.000 bis 3.000 Einreisen pro Tag (Bundespolizei)
- Nach den Angaben des FREE-Systems überdurchschnittliche regionale Konzentration auf Bayern, durchschnittlich auf Berlin, unterdurchschnittlich auf Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen. Dem widersprechen teilweise Angaben des AZR

- Die Migrations- und Rückkehrmigrationsentscheidungen unterliegen durch den Bedingungen in der Ukraine und den Kriegsverlauf einer **höheren Ungewissheit** als etwa die Fluchtbewegungen 2015
- Viele Geflüchtete haben **Partner und Angehörige** der Kernfamilie noch in der Ukraine
- Hohe Ungewissheit über den **Kriegsverlauf** wird weitere Migrations- und Rückkehrentscheidungen beeinflussen
- Die hohe Ungewissheit beeinflusst auch die **Integration** in Arbeitsmarkt und Gesellschaft, weil die wiederum von Investitionen in Sprache u.ä. länderspezifisches Humankapital abhängt

Voraussetzungen für die Integration

Determinanten der Migrationsstruktur

- Die Migrationsstruktur der Geflüchteten aus der Ukraine wird durch (i) offene Grenzen zur EU, (ii) Ausreiseverbot für Männer im Alter von 18 bis 60 Jahren, (iii) eine funktionsfähige Regierung in der Ukraine mit breiter Unterstützung der Bevölkerung, (iv) Binnenmigrationsmöglichkeiten in der Ukraine stark beeinflusst
- Das begünstigt die Migration von Frauen und vulnerabler Gruppen
 - 40 Prozent der Geflüchteten aus der Ukraine in Deutschland sind Kinder und Jugendliche
 - 80 Prozent der erwachsenen Geflüchteten sind Frauen
 - 12 Prozent der Geflüchteten sind Ältere
- Die demografische Struktur der Geflüchteten in den Nachbarländern der Ukraine ist ähnlich

Folgen für die demografische Struktur

- Das unterscheidet die Situation von den Fluchtbewegungen 2015/2016, die durch (i) langjährige Kriegs- und Verfolgungserfahrungen, (ii) fehlende Rückkehroptionen, (iii) schlechte und inhumane Aufnahmebedingungen in den Nachbarländern, (iv) hohe Risiken der Flucht durch hohe Migrationshürden geprägt war
- Dies bewirkte damals die Migration von überwiegend jungen Männern (70 Prozent der Fluchtbevölkerung) sowie einen vergleichsweise geringen Frauen- und Kinderanteil

Was wissen wir über das Bildungsniveau?

- Belastbare Daten über die Bildung der Geflüchteten aus der Ukraine in Deutschland seit Beginn des Angriffskriegs liegen noch nicht vor
- **Höhere Bruttoeinschulungsquoten in tertiärer Bildung** (Hochschulbildung) in der Ukraine im Vergleich zu Deutschland (Weltbank 2022):
 - Ukraine: Frauen 89 %, Männer 77 %, insgesamt: 83 %
 - Deutschland: Frauen 73 %, Männer 74 %, insgesamt 74 %
- Schon vor Kriegsbeginn war das Bildungsniveau der ukrainischen Bevölkerung **in Deutschland hoch** (IAB-SOEP-Migrationsstichprobe):
 - Hochschulabschlüsse: 50 %
 - Berufliche Bildungsabschlüsse: 14 %
 - Höhere sekundäre Schulabschlüsse (Abitur u.ä.): 26 %
 - Sekundäre Schulabschlüsse (in der Regel 10 Schuljahre): 10 %

Bildungsselektion von Geflüchteten

- Das Bildungsniveau der Geflüchteten hängt nicht allein von dem durchschnittlichen Bildungsniveau in den Herkunftsländern ab, sondern auch von einem **Selektionseffekt**, d.h. ob sie besser oder schlechter als der Bevölkerungsdurchschnitt qualifiziert sind
- In der Vergangenheit waren Geflüchtete deutlich **besser als der Durchschnitt** der Bevölkerung der Heimatländer **qualifiziert** (Guichard 2021; Aksoy/Poutvaara 2021). Das ist auch jetzt zu erwarten
- Die ökonomische Theorie erwartet, dass (i) mit **steigenden Risiken in den Heimatländern** das Bildungsniveau der Geflüchteten relativ zum Bevölkerungsdurchschnitt steigt und (ii) es mit **steigenden Fluchtrisiken** fällt (Aksoy/Poutvaara, 2021)
- Insofern ist zu erwarten, dass das Bildungsniveau der Geflüchteten **über dem des Bevölkerungsdurchschnitts** in der Ukraine liegt

Arbeitsmarktlage in der Ukraine

- Vergleichsweise **schlechte Arbeitsmarktlage** und **hohes Gendergefälle** in den Erwerbstätigenquoten in der Ukraine
- **Erwerbstätigenquoten** im Alter von über 15 Jahren 2020 (Welbank 2022)*:
 - Ukraine: Frauen: 44 %, Männer: 57 %, insgesamt: 50 %
 - Deutschland: Frauen: 55 %, Männer: 64 %, insgesamt: 64%
- **Hoher Dienstleistungsanteil** der Beschäftigung unter Frauen aus der Ukraine:
 - Frauen: Dienstleistungssektor: 75 %, Industrie: 14 %, Landwirtschaft: 11 %
 - Männer: Dienstleistungssektor: 49 %, Industrie: 35 %, Landwirtschaft: 14 %.

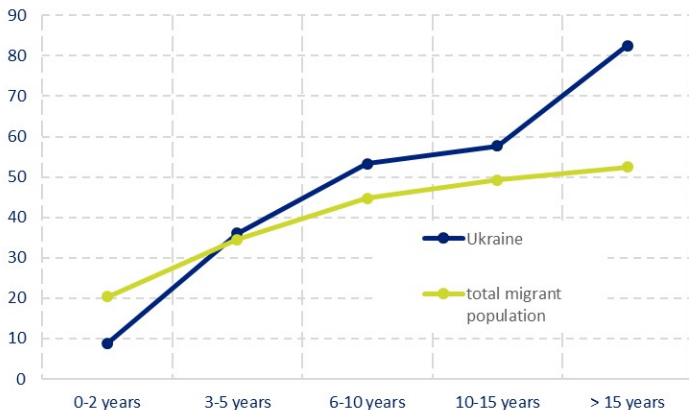
* Die Definition der Erwerbstätigenquoten durch die Weltbank (Erwerbstätige bezogen auf die Bevölkerung 15+) entspricht der statistischen Abgrenzung in Deutschland (Erwerbstätige bezogen auf die Bevölkerung 15-64 Jahre).

Integrationserfahrungen in der Vergangenheit

- In der Vergangenheit waren die Erfahrungen mit der **Arbeitsmarktintegration** der Bevölkerung aus der Ukraine gemischt
 - **Niedrige Beschäftigungsquote**: ukrainischer Staatsangehörige 52 %, ausländische Staatsangehörige insgesamt 55 %, Deutsche 70 %
 - **Höhere Erwerbstätigenquoten der Bevölkerung mit Migrationshintergrund** aus der Ukraine: 72 % (Mikrozensus 2021)
- Die Arbeitsmarktintegration **recht lange Zeiträume** in Anspruch genommen
- Demgegenüber ist das Niveau der **Deutschsprachkenntnisse relativ schnell** gestiegen
- Genderaspekte und die Familienkonstellationen dürften hier eine wichtige Rolle gespielt haben

Entwicklung der Deutschsprachkenntnisse

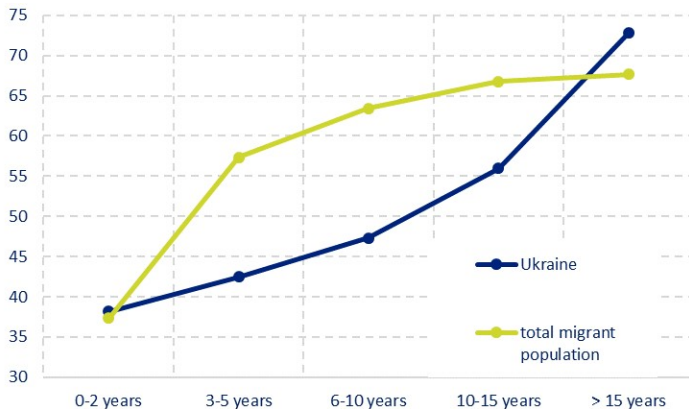
Anteil mit guten und sehr guten Deutschsprachkenntnissen in Prozent



Quelle: IAB-SOEP-Migrationsstichprobe.

Entwicklung der Beschäftigungsquoten

Anteil der Beschäftigten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in Prozent



Quelle: IAB-SOEP-Migrationsstichprobe.

Zwischenfazit

1. Geflüchtete sind **schlechter** als andere Migrantinnen und Migranten auf die Arbeitsmarktintegration in Hinblick auf Sprachkenntnisse, Arbeitssuche u.v.a. **vorbereitet**. Das gilt auch für die Geflüchtete aus der Ukraine
2. Das **hohe Bildungsniveau** begünstigt den Erwerb von Sprachkenntnissen, die Arbeitsmarktintegration und viele andere Dimensionen der Integration
3. Allerdings dürften nur **5 bis 10 Prozent** gute oder sehr gute **Deutschsprachkenntnisse** mitbringen
4. Der hohe Anteil von (in Deutschland) alleinerziehenden Frauen mit **Betreuungsaufgaben** behindert die Integration
5. Die **hohe Ungewissheit** über die Lage in der Ukraine und die Dauer des Aufenthalts behindert Investitionen in die Integration wie den Erwerb von Sprachkenntnissen

Politikoptionen

Die Aktivierung der Massenzustrom-Richtlinie

- Konsequenzen für die **Geflüchteten**:
 - Freier Zugang in die EU-Mitgliedsstaaten (**offene Grenzen**)
 - **Rechtssicherheit** durch vorübergehende Aufenthaltserlaubnis
 - **Keine Asylverfahren**, die den Integrationsprozess verzögern
 - Zunächst **freie Sekundärmigration** in der EU durch Visums-Freiheit, aber Umverteilung und Wohnsitzauflagen bleiben möglich
 - Aber: **längere Aufenthaltsperspektiven** würden Integrationschancen erhöhen
- **Wirtschaftliche** und **politische Folgen**:
 - **Verbesserte Integrationschancen** reduzieren gesamtwirtschaftliche und fiskalische Kosten der Aufnahme
 - **Sekundärmigration** erhöht Produktivität des Arbeitseinsatzes
 - **Verringerung des Drucks** auf die Länder an den Außengrenzen
 - **Solidaritätsmechanismus** könnte durch Entkopplung der Verteilung der Kosten von der Verteilung der Geflüchteten Effizienz erhöhen, wird aber (noch) nicht umgesetzt

1. Integrationsziele
2. Registrierung
3. Regionale Verteilung
4. Leistungsgewährung und Wohnraumversorgung
5. Bildungsintegration und Kinderbetreuung
6. Arbeitsmarktpolitiken
7. Rolle von Unternehmen und Zivilgesellschaft

- Es geht zunächst um eine **humanitäre Aufgabe**: Sicherheit, Basisbedürfnisse wie Unterbringung, Gesundheitsversorgung, Einschulung und Betreuung von Kindern stehen im Vordergrund
- Es ist offen, ob die meisten Ukrainerinnen und Ukrainer möglicherweise sogar kurzfristig wieder **zurückkehren** können oder wollen
- Anekdotische Evidenz spricht aber dafür, dass viele Ukrainerinnen und Ukrainer dennoch **kurzfristig eine Beschäftigung** suchen u.a. um finanziell unabhängig zu sein und Familienangehörige zu unterstützen
- Es geht vor diesem Hintergrund nicht darum, kurzfristig Arbeitskräftelücken zu schließen, aber **Angebote** für eine kurzfristige oder langfristige Arbeitsmarktintegration zu machen

Zielkonflikt: schnelle vs. nachhaltige Arbeitsmarktintegration?

Vor dem Hintergrund hoher Ungewissheit stellt sich der klassische Zielkonflikt zwischen schneller Arbeitsmarktintegration und Investitionen in längerfristige Intergationschancen stärker:

- **Vorteile schneller Arbeitsmarktintegration:** psychosoziale Stabilisierung, finanzielle Unabhängigkeit, Transfers in die Heimatländer (Remittances), möglicherweise nur geringe Entwertung des persönlichen Humankapitals bei schneller Rückkehr in die Ukraine
- **Vorteile langsamer, aber nachhaltiger Arbeitsmarktintegration:** Erwerb von Sprachkenntnisse und anderem landesspezifischen Humankapitals, Anerkennung beruflicher Abschlüsse und längere Arbeitssuche erhöht Chancen auf qualifikationsadäquate Beschäftigung, höhere Verdienste, Beschäftigungsstabilität und Qualität der Beschäftigungsverhältnisse

- Registrierung ist die **Voraussetzung für die Integration** (Leistungsgewährung, Wohnraumversorgung, Einschulung, Beschäftigung etc.)
- Zum 22.5.2022 wurden **766.377** Ukrainerinnen und Ukrainer vom AZR erfasst, aber nur **37 Prozent** haben eine **Fiktionsbescheinigung** oder einen Aufenthaltstitel der zur Arbeitsaufnahme oder den Bezug von SGB-II-Leistungen berechtigt
- Hohe Ungewissheit über Zahl der Personen, die sich im Rahmen der Visums-Freiheit in Deutschland aufhalten, aber **nicht registriert** sind
- **Schleppende** Registrierung bzw. **Ausstellung von Fiktionsbescheinigungen** behindert auch den **Übergang** vom Leistungssystem nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in das SGB II

Regionale Verteilung von Geflüchteten

- Geflüchtete **konzentrieren** sich aufgrund der geografischen Lage u.a. Faktoren auf Berlin und Bayern, vor allem aber auf Großstädte
- Engpässe bei der Versorgung mit Unterkünften können eine Umverteilung erzwingen
- Verteilung von Geflüchteten über den **Königsteiner Schlüssel** die nachfolgende Verteilung auf die Kommunen durch die Länder hat sich 2015 als **ineffizient** erwiesen
 - Überdurchschnittliche **Verteilung auf strukturschwache Regionen** mit hoher Arbeitslosigkeit haben Integration erheblich behindert (Brücker et al. 2020; Aksoy et al. 2021)
 - **Wohnsitzauflage** hat das verstärkt (Brücker et al. 2020)
 - Das dürfte im Vergleich zu einer Verteilung der übrigen Migrationsbevölkerung die Beschäftigungsquoten von Geflüchteten um 5 bis 10 Prozentpunkte gesenkt haben

Vorschlag des IAB (IAB Forschungsbericht 5/2022):

1. **Minimierung der Umverteilung** auf Personen die (i) auf öffentliche Versorgung mit Unterkünften angewiesen sind, (ii) möglichst auf Neuankommende
2. Berücksichtigung von **Präferenzen der Betroffenen**, Kriterien könnten Familienbindungen, Freunde, professionelle Kontakte sein
3. Verteilung der übrigen Gruppe nach drei verschiedenen Kriterien: (1) **Arbeitsmarktlage**, (2) **Kinderbetreuungsinfrastruktur**, (3) **Wohnungskosten**

Eine Verteilung entsprechend des IAB-Vorschlags kann die **Beschäftigungsquoten um 5 Prozent erhöhen** (Brücker et al. 2022)

- Die Integration von Geflüchteten in das Leistungssystem des SGB II im Vergleich zum Asylbewerberleistungsgesetz hat drei Folgen: (i) **höhere Sätze**, (ii) **Geld- statt Sachleistungen** in Gemeinschaftsunterkünften, (iii) unmittelbarer Zugang in die **Förderstruktur der Jobcenter**
- Der Übergang in das Leistungssystem des SGB II nach dem Asylentscheid führt empirisch zu einem erheblichen **Anstieg der Teilnahme an Arbeitsmarktprogrammen**, der Arbeitsmarktberatung und erhöhten Chancen auf Arbeitsmarktintegration (IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten)
- Von der Integration der Ukrainerinnen und Ukrainer in das SGB II sind deshalb **positive Effekte** zu erwarten
- Allerdings: **Friktionen** durch Wechsel in ein anderes Leistungssystem zu erwarten

- Die Integration von Kindern und Jugendlichen in das **Schulen, Kindergärten, Kindertagesstätten und Horte** ist der Schlüssel für die Integration von (alleinerziehenden) Frauen mit Betreuungsaufgaben
- Durchsetzung der **Schulpflicht** ist darum zentral für Kinder und ihre Mütter
- **Betreuungsinfrastruktur** sollte bei regionaler Verteilung berücksichtigt werden
- Kopplung von **Integrationsangeboten mit Betreuungsplätzen**
- Mobilisierung des Potenzials an **Lehrkräften und Erzieherinnen**
- Flexible Handhabung der **Reglementierung der Lehr- und Erzieherberufe**

Starke empirische Evidenz über die Wirksamkeit folgender Programme und Maßnahmen:

- **Sprachförderung** (Integrationskurse, Berufssprachkurse) (Brücker et al. 2020, Kosyakova 2021)
- **Arbeitsmarktprogramme** der BA (u.a. Bonin et al., 2021; Brücker et al., 2020)
- **Anerkennung** beruflicher Abschlüsse (Brücker et al. 2021)
- Unterstützung des **Erwerbs von (weiteren) Ausbildungs- und Studienabschlüssen**, Weiterbildung (Brücker et al. 2020)
- **Gesundheitsversorgung**, insbesondere psychologische Therapieangebote (Jaschke/Kosyakova 2021)

Freiwilliges oder ehrenamtliches Engagement der Zivilgesellschaft spielt zentrale Rolle bei der Integration

- Bereitstellung von **Informationen** aller Art
- Unterstützung bei **Bewältigung administrativer Herausforderungen** bei der Registrierung, Leistungsanträgen u.v.a.
- Hilfe bei **Wohnungs- und Stellensuche, Schulintegration** u.v.a.
- Bereitsstellung von **Ressourcen** (Unterbringung und Wohnung, Sprachangebote, u.v.a.) und Integration in soziale Strukturen

Rolle von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Unternehmen

- Primäre Aufgabe ist die Eröffnung von **Beschäftigungschancen**
- Soziale Unterstützung in folgenden Bereichen vordringlich: **Kinderbetreuung** (e.g. Betriebskindergärten), **Wohnungssuche**, Bewältigung von **administrativen Herausforderungen**
- **Sprachförderung** auf unterschiedlichen Niveaus, Freistellungen, Verankerung in Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen?
- Unterstützung bei der **Anerkennung** von Abschlüssen und des Erwerbs von Zusatzqualifikationen um qualifikationsadäquate Beschäftigungsverhältnisse zu erreichen
- Zusammenarbeit des **Arbeitgeberservice der BA** mit Unternehmen auch aus dem migrantischen Umfeld kann helfen

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontakt: herbert.bruecker@iab.de
herbert.bruecker@hu-berlin.de