

Bildung als Schlüssel zur Integration: Nur eine realistische Flüchtlingspolitik wird Erfolg haben

21

Ludger Wößmann*

Bildung in Form von Sprache und Qualifikation ist der Schlüssel zur Integration von Flüchtlingen am deutschen Arbeitsmarkt und damit letztlich auch in die Gesellschaft. Über das durchschnittliche Bildungs- und Qualifikationsniveau der Flüchtlinge darf sich die Politik keine Illusionen machen. Nur so kommen wir zu einer realistischen Integrationspolitik, die den Flüchtlingen wirklich hilft. Bei den Flüchtlingskindern müssen eine möglichst breite Verteilung auf die Schulen und eine schnelle Teilnahme am normalen Unterricht an oberster Stelle stehen.

Wenn innerhalb eines Jahres über eine Million Flüchtlinge in einem Land mit 80 Mio. Einwohnern ankommen, so stellt das dieses Land sicherlich vor große Herausforderungen. Aus humanitären Gründen wollen und müssen wir den Menschen, die vor Krieg und Verfolgung in ihrem Heimatland fliehen, bei uns Schutz gewähren. Und da viele von ihnen kurzfristig wenig Hoffnung auf Rückkehr in ihre Heimat haben, müssen unsere Anstrengungen zuvorderst darauf zielen, diese Menschen in unsere Gesellschaft zu integrieren. Daher beschäftigt sich dieser Beitrag mit der Frage der Integration der Schutzbedürftigen. Fragen wie die Rückführung von Flüchtlingen aus sicheren Herkunftsländern oder Regelungen über eine internationale Aufteilung der Flüchtlinge werden hier explizit nicht behandelt.¹

Integration durch Bildung

Zu einer erfolgreichen Integration gehören viele Dimensionen – Sprache, Kultur, Grundwerte und vieles mehr. Aber letztlich wird Integration in all diesen Dimensionen nur gelingen, wenn es auch gelingt, die Integration in den Arbeitsmarkt zu schaffen. Wenn sich Menschen jahrelang nicht in unseren Arbeitsmarkt einbringen können, kein Einkommen erzielen und untätig abwarten müssen, so wird dies Unzufriedenheit und Resignation hervorrufen, radikale Kräfte stärken und letztlich

eine bereitwillige Integration in unsere Gesellschaft nahezu unmöglich machen.

Die Migrationsforschung hat wiederholt belegt, dass Spracherwerb und berufliche Qualifikationen der Migranten entscheidende Faktoren für die Integration am Arbeitsmarkt sind (vgl. etwa Dustmann und Glitz 2011; Borjas 2014). Dies gilt besonders am heutigen deutschen Arbeitsmarkt, auf dem 20% der Personen ohne berufsqualifizierenden Bildungsabschluss arbeitslos sind – im Vergleich zu 5% der Personen mit mittlerem Qualifikationsniveau, z.B. einer Berufsausbildung, und 2,5% der Personen mit Hochschulabschluss (vgl. IAB 2015). Auch hängen die erzielten Einkommen am deutschen Arbeitsmarkt besonders stark von den individuellen Bildungskompetenzen ab (vgl. Hanushek et al. 2015). Umso mehr geht es im Rahmen des abzusehenden demographischen Wandels auch in Zukunft um die Abdeckung eines ungedeckten Fachkräftebedarfes, mit wenigen Chancen für unqualifizierte Arbeitnehmer.

Das Bildungsniveau der Flüchtlinge

Wie sieht es also mit dem Bildungsniveau der Flüchtlinge aus? Leider gibt es dazu für die aktuell ankommenden Flüchtlinge derzeit keine belastbaren Zahlen, was an sich schon ein grundlegendes Hemmnis für eine gezielte Planung politischer Maßnahmen zur Integration ist. Allerdings ergeben sich Hinweise aus verschiedenen Quellen, die interessanterweise ein recht einheitliches Bild abgeben. So gibt es nicht-repräsentative Befragungen von Asylbewerbern aus verschiedenen Integrationsprogrammen mit selektiver Teilnahme, Daten über die bei der Bundesagentur für Arbeit registrierten Erwerbspersonen aus den wichtigsten Asylher-

* Prof. Dr. Ludger Wößmann, Leiter des ifo Zentrums für Bildungsökonomik und Professor für Volkswirtschaftslehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Der vorliegende Beitrag ist eine leicht ergänzte Fassung eines zunächst in der Zeitschrift *Forschung & Lehre*, Heft 1/2016, erschienenen Artikels.

¹ Auch Fragen der ökonomischen Effekte auf die einheimische Bevölkerung werden hier nicht behandelt; vgl. dazu etwa Battisti et al. (2014; 2015) und Borjas (2014).

kunftsändern und der Untergruppe der Kriegs- und Krisenländer, Daten aus der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe über als Asylbewerber eingereiste Migranten sowie Daten über Personen mit nicht-westlichem Migrationshintergrund im Mikrozensus (vgl. Brücker et al. 2015a; 2015b; Statistisches Bundesamt 2015).

Recht unabhängig von der jeweiligen Quelle lässt sich daraus für die aktuellen Hauptherkunftsländer das Bild ableiten, dass vielleicht rund 10% einen Hochschulabschluss haben, aber etwa zwei Drittel keinen berufsqualifizierenden Bildungsabschluss. Im Gegensatz dazu haben unter den Personen ohne Migrationshintergrund in Deutschland 18% einen Hochschulabschluss und 68% einen mittleren Bildungsabschluss, aber nur 14% keinen berufsqualifizierenden Abschluss. Dieser Vergleich zeigt das Ausmaß der Herausforderung, vor der die Integrationsaufgabe steht.

Damit ergibt sich auch die Frage, ob ein großer Teil der Flüchtlinge vielleicht noch hier in Deutschland ausgebildet werden kann. Die Altersstruktur der Flüchtlinge ließe hier einiges Potenzial erkennen: 55% der 2015 (bis einschließlich Oktober) gestellten Asylerstanträge stammten von Personen im Alter von unter 25 Jahren (vgl. BAMF 2015), gleiches galt im Jahr 2014.

Allerdings ist wohl eine der klarsten Erkenntnisse der bildungsökonomischen Forschung im letzten Jahrzehnt, dass Bildung ein dynamischer und synergistischer Prozess ist (vgl. etwa Cunha und Heckman 2007): Jeder Bildungsprozess setzt auf den vorherigen auf. Je mehr man auf einer Stufe gelernt hat, desto effektiver lernt man auf der nächsten Stufe. Wenn aber die Grundlagen auf der unteren Stufe nicht gelegt wurden, kann das einen erfolgreichen Bildungserwerb auf der nächsten Stufe trotz großen Aufwandes verhindern.

Insofern sind Angaben über die Kompetenzniveaus der schulischen Grundausbildung in den Herkunftsländern nützlich. Diesbezüglich lässt sich auf eine kürzlich von Eric Hanushek und mir für die OECD verfasste Studie zurückgreifen, die Schülerleistungen in 81 Ländern miteinander vergleicht (Hanushek und Woessmann 2015). Dazu haben wir die Ergebnisse der PISA-Studie von 15-Jährigen 2012 mit denen der TIMSS-Studie von Achtklässlern 2011 zusammengebracht. An Letzterer hat auch Syrien teilgenommen, das Land, aus dem 2015 (bis einschließlich Oktober) mit Abstand die meisten Asylanträge stammen. Die damaligen Teilnehmer sind heute etwa 18 Jahre alt. An der PISA-Studie hat neben Deutschland unter anderem auch Albanien teilgenommen, das Land mit den zweitmeisten Asylanträgen.

In Deutschland erreichen 16% der Jugendlichen nicht die absoluten Grundkompetenzen, wie sie die OECD mit der PISA-Kompetenzstufe 1 definiert hat. In Syrien sind das 65%

der Schülerinnen und Schüler (was aufgrund eines Schulbesuchs von nur 69% im Sekundarschulbereich noch unterschätzt sein dürfte), in Albanien 59%. Oder anders gemessen: Im Durchschnitt liegt das syrische Leistungsniveau 140 PISA-Punkte hinter dem deutschen, das albanische 123 Punkte. Diese Differenz – wohlgermerkt unter Gleichaltrigen – entspricht in etwa dem, was Schülerinnen und Schüler im Durchschnitt in vier bis fünf Schuljahren lernen.

Zwei Drittel der jungen Syrer und nahezu ebenso viele junge Albaner können also selbst in ihrer Muttersprache nur einfachste Aufgaben lösen. Nach internationalen Bildungsstandards müssen sie in Bezug auf die Beteiligung an einer modernen Gesellschaft als funktionale Analphabeten gelten. Diese Jugendlichen können in Deutschland, selbst wenn sie Deutsch gelernt haben, vermutlich kaum dem Unterrichtsgeschehen folgen, und ihnen wird zumeist die nötige Ausbildungsreife für die hiesigen Betriebe fehlen.

Ob und inwiefern die in Deutschland ankommenden Flüchtlinge bezüglich ihres Bildungsstandes eine positive oder negative Selektion der Bevölkerung ihres Heimatlandes darstellen, wissen wir nicht. Allerdings deuten schon die Bildungsabschlüsse der früheren Migranten aus diesen Ländern nicht auf eine besonders positive Selektion hin, und bei dem derzeitigen Ausmaß der Zuwanderung ist noch weniger davon auszugehen. Hinzu kommt, dass viele der Jugendlichen vor ihrer Ankunft in Deutschland oft mehrere Jahre in Flüchtlingslagern verbracht haben, wo sie keinen geregelten Schulunterricht hatten. Insofern ist es nicht unplausibel, die Werte der internationalen Schülervergleichstests als Ausgangswert für die Einschätzung des durchschnittlichen Bildungsniveaus heranzuziehen.

Maßnahmen zur Integration

Was müsste also geschehen, um die Chancen einer schnellen Integration möglichst vieler Flüchtlinge in den deutschen Arbeitsmarkt zu erhöhen? Vor dem Hintergrund der Datenlage ist es vor allem wichtig, dass sich die Politik keine Illusionen macht. Wer will, dass Integration gelingt, der darf nicht auf unrealistischen Prämissen bauen, sondern muss realistisch sein und pragmatische Lösungen finden.

Als Erstes muss es darum gehen, dass die zu integrierenden Flüchtlinge so schnell und gut wie möglich die deutsche Sprache lernen. Die Forschung zeigt, dass darin das A und O der Integration am Arbeitsmarkt und darüber hinaus liegt (vgl. etwa Dustmann und Glitz 2011; Ruhose 2013; Chiswick und Miller 2015). Deshalb müssen verpflichtende Sprachkurse schnell und flächendeckend umgesetzt werden. Dazu ist es auch von zentraler Bedeutung, dass die Asylverfahren beschleunigt werden, damit der Zugang zu Sprachkursen schnell möglich ist und die Flüchtlinge Arbeit suchen können.

Dann muss es darum gehen, alle Qualifizierten in qualifizierbare Jobs zu bringen – eine große Herausforderung, die auf die Unternehmen und die Bundesagentur für Arbeit zukommt.

Dazu müssen am Arbeitsmarkt alle spezifischen Hemmnisse abgebaut werden, die einen schnellen Arbeitsmarktzugang der Flüchtlinge verhindern. Hier sind spezifische Wartefristen und das Verbot der Zeitarbeit ebenso zu nennen wie die Vorrangprüfung, ob es keinen deutschen oder EU-Bewerber für die Stelle gäbe. Gerade bei der aktuellen positiven Arbeitsmarktsituation sind solche Regelungen nur schwer zu begründen. Wenn Flüchtlinge einen Arbeitsnachweis vorweisen können, sollte ein regionaler Umzug flexibel möglich sein. Ist man in diesen Bereichen nicht zu dauerhaften Änderungen bereit, sollte es in der aktuellen Situation zum Beispiel zunächst einjährige Ausnahmeregelungen geben, die all diese Hemmnisse aussetzen, um dann nach einem Jahr zu sehen, ob die Sonderregelungen zu verlängern sind oder nicht.

Auch beim Mindestlohn benötigen wir eine Ausnahmeregelung, etwa indem Flüchtlinge diesbezüglich den Langzeitarbeitslosen gleichgesetzt werden, für die ja bereits Ausnahmeregelungen bestehen. Ein Mindestlohn von 8,50 Euro wird deutlich über der Produktivität der meisten geringqualifizierten Flüchtlinge liegen und ihnen damit den Zugang zum Arbeitsmarkt verbauen (vgl. Battisti und Felbermayr 2015). Hier muss es Einstiegsmöglichkeiten für Unternehmen geben, damit diese bereit sind einzustellen, einzuarbeiten und dann zu prüfen, welche Mitarbeiter auf Mindestlohnniveau angehoben werden können.

Schließlich sollten wir unter den jüngeren Flüchtlingen jeden beruflich so gut qualifizieren wie es geht. Dabei müssen wir uns aber bewusst machen, dass vor dem Hintergrund der oben berichteten schulischen Kompetenzniveaus die Mehrheit der jungen Flüchtlinge realistisch an einer dreijährigen hochqualifizierten Vollausbildung mit hohem Theorieanteil scheitern würde. Konsistent damit hat die Handwerkskammer München und Oberbayern kürzlich mitgeteilt, dass etwa 70% der Auszubildenden aus Syrien, Afghanistan und dem Irak, die vor zwei Jahren eine Lehre angefangen hatten, diese inzwischen bereits wieder abgebrochen haben. Um dies zu verbessern, sollten wir andere Angebote machen und ihnen zum Beispiel mehr Ausbildungsbegleiter an die Seite stellen.

Aber für viele wäre auch eine teilqualifizierende Berufsausbildung das Beste, die stärker die praktischen Fähigkeiten betont und die theoretischen Grundlagen begrenzt. Mit einer ein- oder zweijährigen Teilqualifizierung in Bereichen, in denen es am deutschen Arbeitsmarkt zurzeit durchaus Perspektiven gibt, könnte für viele der Einstieg in den Arbeitsmarkt gelingen. Solche teilqualifizierenden Ausbildungen

sollten in möglichst vielen Branchen ausgebaut werden, wie zum Beispiel beim Helfer in der Kranken- und Altenpflege, aber auch etwa beim Landschaftsgärtner oder Maurer. Am besten wäre eine modulare Konstruktion, die später die Möglichkeit offen hält, die Teilqualifizierung in eine Vollausbildung auszuweiten.

Für kürzere Ausbildungsangebote spricht auch ein zweiter Grund: Wenn die jungen Männer zunächst viele Jahre in Sprach- und Berufsvorbereitungskursen verbringen müssen, wird das extreme Unzufriedenheit erzeugen. Bei allem, was die Flüchtlinge durchgemacht haben, ist jahrelanges Schulbankdrücken das Letzte, was sie wollen. Deshalb muss es gelingen, sie in ein bis zwei Jahren in den Arbeitsmarkt zu bringen.

Bildungschancen der Kinder

Die größte Hoffnung zur Integration durch Bildung besteht bei den Kindern, die mit ihren Eltern geflohen sind. Ihre Aussichten sind ungleich besser – allerdings nur, wenn wir eine bessere Integrationsarbeit machen als bei früheren Zuwanderungswellen. Viele der Gastarbeiterkinder, die schon selbst in Deutschland geboren sind – also einen Migrationshintergrund der zweiten Generation haben –, schneiden ja etwa in den PISA-Studien besonders schlecht ab.

Die Lernforschung zeigt, dass Kinder im Alter bis etwa zehn Jahre am schnellsten eine neue Sprache lernen, wenn sie ins kalte Wasser geworfen werden: Der tägliche sprachliche Austausch mit Kindern ohne Migrationshintergrund ist hier die wichtigste Integrationsmaßnahme. Deshalb sollten möglichst alle Kleinkinder spätestens ab drei Jahren frühkindliche Einrichtungen besuchen. Auch Grundschulkindern sollten von Anfang an in die normalen Regelklassen integriert werden, mit begleitenden Sprach- und Unterstützungsmaßnahmen. In den weiterführenden Schulen wird eine kurze Phase des gezielten Spracherwerbs in Vorbereitungsklassen notwendig sein, diese darf aber keinesfalls zum Dauerzustand werden.

Dazu ist es notwendig, die Flüchtlingsfamilien möglichst weit im Bundesgebiet zu verteilen. Die Forschung zeigt, dass es keine negativen Auswirkungen auf die Bildungsleistungen hat, wenn wenige Kinder mit Migrationshintergrund in den Klassenverband integriert werden (vgl. Jensen 2015). Wenn sie aber etwa die Mehrheit ausmachen, so kann das die Ergebnisse der Kinder mit wie ohne Migrationshintergrund beeinträchtigen. Trotz der massiven Flüchtlingsströme würde das Schulsystem bei einer gleichmäßigen Verteilung nicht überfordert: Wenn wir eine Ghettoisierung vermeiden und die Flüchtlinge gleichmäßig auf die Kommunen verteilen würden, käme selbst bei einer Million bleibenden Flüchtlingen auf zwei Schulklassen oder Kitagruppen nur etwa ein zu-

sätzliches Flüchtlingskind. Gelingt uns die erfolgreiche Bildungsinvestition für die Flüchtlingskinder, werden sie später erfolgreich am Arbeitsmarkt tätig sein und zum Gewinn für unser Sozialsystem werden; gelingt sie nicht, werden wir das als Kosten im Sozialsystem zu spüren bekommen.

Ohne Zweifel stellt die Integration der Flüchtlinge für unsere Gesellschaft eine große Herausforderung dar. Sie wird nur mit großen Anstrengungen gelingen – und nur dann, wenn die Politik von realistischen Prämissen über die qualifikatorischen Ausgangsbedingungen ausgeht. In ihrer Breite werden die derzeit bei uns ankommenden Flüchtlinge den im demographischen Wandel begründeten zukünftigen Fachkräftebedarf nicht decken. Aber das ist auch nicht die Frage: Realistische Maßnahmen zu ihrer erfolgreichen Integration in unseren Arbeitsmarkt und damit in unsere Gesellschaft sind schlichtweg aus humanitären Gründen geboten. Und wenn die Integration der Flüchtlingskinder durch Bildung gelingt, können es diese sein, die in der nächsten Generation unsere dann noch deutlicher durchschlagenden demographischen Probleme lindern.

Literatur

Battisti, M. und G. Felbermayr (2015), »Migranten im deutschen Arbeitsmarkt: Löhne, Arbeitslosigkeit, Erwerbsquoten«, *ifo Schnelldienst* 68(20), 39–47.

Battisti, M., G. Felbermayr, G. Peri und P. Poutvaara (2014), »Immigration, Search, and Redistribution: A Quantitative Assessment of Native Welfare«, NBER Working Paper 20131, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Battisti, M., G. Felbermayr und P. Poutvaara (2015), »Einwanderung: Welchen Nutzen hat die einheimische Bevölkerung?«, *ifo Schnelldienst* 68(18), 42–51.

Borjas, G.J. (2014), *Immigration Economics*, Harvard University Press, Cambridge, MA.

Brücker, H., A. Hauptmann und P. Trübzwetter (2015a), *Asyl- und Flüchtlingsmigration in die EU und nach Deutschland*, Aktuelle Berichte Nr. 8, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Brücker, H., A. Hauptmann und E. Vallizadeh (2015b), *Flüchtlinge und andere Migranten am deutschen Arbeitsmarkt: Der Stand im September 2015*, Aktuelle Berichte Nr. 14, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2015), *Aktuelle Zahlen zu Asyl*, Ausgabe Oktober, BAMF, Nürnberg.

Chiswick, B.R. und P.W. Miller (2015), »International Migration and the Economics of Language«, in: B.R. Chiswick und P.W. Miller (Hrsg.), *Handbook of the Economics of International Migration*, Vol. 1, North-Holland, Amsterdam, 211–269.

Cunha, F. und J.J. Heckman (2007), »The Technology of Skill Formation«, *American Economic Review* 97(2), 31–47.

Dustmann, Chr. und A. Gitz (2011), »Migration and Education«, in: E.A. Hanushek, St. Machin und L. Woessmann (Hrsg.), *Handbook of the Economics of Education*, Vol. 4, North-Holland, Amsterdam, 327–439.

Hanushek, E.A., G. Schwerdt, S. Wiederhold und L. Woessmann (2015), »Returns to Skills around the World: Evidence from PIAAC«, *European Economic Review* 73, 103–130.

Hanushek, E.A. und L. Woessmann (2015), *Universal Basic Skills: What Countries Stand to Gain*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (2015), »Qualifikations-spezifische Arbeitslosenquoten, Aktuelle Daten und Indikatoren«, 16. Juni, IAB, Nürnberg.

Jensen, P. (2015), »Immigrants in the Classroom and Effects on Native Children«, *IZA World of Labor*, 194.

Ruhose, J. (2013), »Bildungsleistungen von Migranten und deren Determinanten – Teil II: Primar-, Sekundar- und Tertiärbereich«, *ifo Schnelldienst* 66(10), 24–38.

Statistisches Bundesamt (2015), *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2014*, Fachserie 1 Reihe 2.2, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.