

Brücker, Herbert

Research Report

Geflüchtete aus der Ukraine: Eine Einschätzung der Integrationschancen

IAB-Forschungsbericht, No. 4/2022

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Brücker, Herbert (2022) : Geflüchtete aus der Ukraine: Eine Einschätzung der Integrationschancen, IAB-Forschungsbericht, No. 4/2022, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, <https://doi.org/10.48720/IAB.FB.2204>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/253705>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>



INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND
BERUFSFORSCHUNG
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

IAB-FORSCHUNGSBERICHT

Aktuelle Ergebnisse aus der Projektarbeit des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

4|2022 Geflüchtete aus der Ukraine: Eine Einschätzung der Integrationschancen

Herbert Brücker

Geflüchtete aus der Ukraine: Eine Einschätzung der Integrationschancen

Herbert Brücker (IAB)

Mit der Publikation von Forschungsberichten will das IAB der Fachöffentlichkeit Einblick in seine laufenden Arbeiten geben. Die Berichte sollen aber auch den Forscherinnen und Forschern einen unkomplizierten und raschen Zugang zum Markt verschaffen. Vor allem längere Zwischen- aber auch Endberichte aus der empirischen Projektarbeit bilden die Basis der Reihe.

By publishing the Forschungsberichte (Research Reports) IAB intends to give professional circles insights into its current work. At the same time the reports are aimed at providing researchers with quick and uncomplicated access to the market.

Inhalt

1	Einleitung	8
2	Schnellste Zunahme der Fluchtmigration seit dem zweiten Weltkrieg	8
2.1	Entwicklung der Fluchtmigration aus der Ukraine.....	9
2.2	Schätzungen des Migrationspotenzials	10
3	Hohes Bildungsniveau zu erwarten	11
4	Integrationsperspektiven	14
5	Verbesserte Integrationschancen durch Aktivierung der Massenzustrom-Richtlinie	18
5.1	Inhalt der Richtlinie.....	18
5.2	Einschätzung der Folgen und Handlungsalternativen	19
6	Fazit	22

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Bestand und tägliche Bestandsveränderung an Geflüchteten aus der Ukraine.....	9
Abbildung 2:	Verteilung der Geflüchteten auf die Länder an den Außengrenzen der Ukraine..	10
Abbildung 3:	Entwicklung der Deutschsprachkenntnisse nach Aufenthaltsdauer	16
Abbildung 4:	Erwerbstätigenquoten nach Aufenthaltsdauer	17

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Einschulungsquote nach Schultypen und ausgewählten Ländern.....	13
Tabelle 2:	Indikatoren zur sozialen und ökonomischen Lebenslage von Migrantinnen und Migranten aus der Ukraine und der Migrationsbevölkerung insgesamt, 2019.....	15

In aller Kürze

- Seit Ausbruch des Krieges in der Ukraine am 24. Februar 2022 sind bis zum 20. März 2022 3,6 Millionen Menschen aus der Ukraine geflüchtet. Auf dem Höhepunkt zehn Tage nach Kriegsausbruch sind täglich 210.000 Menschen geflohen, inzwischen hat sich diese Zahl bei 65.000 bis 70.000 Personen pro Tag stabilisiert.
- Die Fluchtmigration konzentriert sich zunächst auf die Anrainerstaaten an den Außengrenzen der Ukraine.
- In Deutschland wurden 232.000 Geflüchtete bis zum 22. März 2022 gezählt. Die tatsächliche Zahl könnte aufgrund der Visumsfreiheit erheblich höher sein.
- Rund 50 Prozent der Geflüchteten aus der Ukraine sind Kinder, unter den erwachsenen Geflüchteten ist der Frauenanteil sehr hoch.
- Ein hoher Anteil der Bevölkerung in der Ukraine hat Hochschulabschlüsse erworben, unter den Frauen ist der Anteil höher als unter den Männern. Bereits in der Vergangenheit belief sich der Anteil der Hochschulabsolventinnen und -absolventen in der Bevölkerung aus der Ukraine in Deutschland auf 50 Prozent.
- Anders als 2015 ist noch völlig offen, ob die Geflüchteten länger in Deutschland bleiben oder in ihr Heimatland zurückkehren werden. Humanitäre Fragen stehen deshalb zunächst im Vordergrund, Fragen der Arbeitsmarktintegration sind dem nachgeordnet.
- Die Integration von Geflüchteten aus der Ukraine in den Arbeitsmarkt wird, ähnlich wie bei anderen Geflüchteten, voraussichtlich einen längeren Zeitraum in Anspruch nehmen. Auch in der Vergangenheit ist die Arbeitsmarktintegration der Bevölkerung aus der Ukraine erst schrittweise erfolgt.
- Mit der Aktivierung der Massenzustrom-Richtlinie wurden die Länder an den Außengrenzen der EU entlastet und ein Kollaps des Europäischen Asylsystems verhindert. Im Vergleich zum Dublin-System ist eine effizientere Verteilung der Geflüchteten auf die EU Mitgliedsstaaten zu erwarten.
- Bei der regionalen Verteilung der Geflüchteten aus der Ukraine in Deutschland sollten die Präferenzen der Betroffenen und die Integrationschancen in den Regionen berücksichtigt werden.

Zusammenfassung

Seit Kriegsausbruch am 24. Februar sind bis zum 22. März 2022 3,6 Millionen Menschen aus der Ukraine geflohen. Das entspricht rund 160.000 Menschen pro Tag. Der Höhepunkt wurde mit 210.000 Personen rund zehn Tage nach Kriegsausbruch erreicht, gegenwärtig hat sich diese Zahl bei 66.000 bis 70.000 Personen pro Tag stabilisiert. Die Fluchtmigration konzentriert sich zunächst auf die unmittelbaren Nachbarstaaten der Ukraine in der EU und Moldawien, allerdings liegen keine belastbaren Zahlen über die Weitermigration vor. In Deutschland wurden 232.000 Geflüchtete aus der Ukraine bis zum 22. März 2022 dokumentiert, die tatsächliche Zahl dürfte sehr viel höher liegen. Belastbare Prognosen über das Migrationspotenzial aus der Ukraine sind auf einer wissenschaftlichen Grundlage gegenwärtig nicht möglich, u. a. weil die hierfür notwendigen vergleichbaren Daten fehlen und die Entwicklung in der Ukraine noch völlig offen ist. Es kann noch zu einem erheblichen weiteren Anstieg der Migration wie auch – im Falle eines Waffenstillstands – zu Rückkehrmigration in großem Umfang kommen.

Bislang beläuft sich unter den Geflüchteten aus der Ukraine der Kinderanteil auf rund 50 Prozent, die erwachsene Bevölkerung aus der Ukraine setzt sich überwiegend aus Frauen zusammen. Das Bildungsniveau der Bevölkerung in der Ukraine ist im internationalen Vergleich hoch. Zudem verfügen Frauen in der Ukraine über ein höheres Bildungsniveau als Männer. Auch unter der bereits in Deutschland lebenden Bevölkerung aus der Ukraine ist das Bildungsniveau mit einem Anteil der Hochschulabsolventinnen und -absolventen von 50 Prozent hoch. Das Humankapital der Migrantinnen und Migranten aus der Ukraine konnte bislang aber nur teilweise in den deutschen Arbeitsmarkt transferiert werden: Die Anteile der Personen, die komplexe Experten- und Spezialistentätigkeiten ausüben, sind sehr viel geringer als die Anteile der Hochschulabsolventinnen und -absolventen; die Anteile der Personen, die Helfer- und Anlerntätigkeiten ausüben, sind mit rund 30 Prozent recht hoch.

Durch die Aktivierung der Massenzustrom-Richtlinie durch die EU wurden die Bedingungen für die Aufnahme der Geflüchteten und ihre Integration im Vergleich zu der Dublin-III-Verordnung und zu den anderen Regeln des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems grundlegend verändert: So werden die Länder an den Außengrenzen der EU entlastet und eine effizientere Verteilung der Geflüchteten in andere EU Mitgliedsstaaten erreicht. Dies verhindert einen erneuten Kollaps des Europäischen Asylsystems. Durch die Erteilung einer vorläufigen Aufenthaltserlaubnis werden die Asylverfahren und damit eine wichtige Hürde für die Integration von Geflüchteten umgangen. All dies trägt zu einer faireren Verteilung der Geflüchteten und der Kosten der Schutzgewährung, verbesserten Integrationschancen und zu einem produktiveren Einsatz des Faktors Arbeit bei einer erfolgreicherer Arbeitsmarktintegration bei. Sobald sich abzeichnet, dass die Geflüchteten aus der Ukraine länger in Deutschland oder der EU bleiben müssen, sollte die vorläufige Aufenthaltserlaubnis analog zu der von anerkannten Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention auf drei Jahre verlängert werden, um durch längerfristige Bleibeperspektiven Planungssicherheit herzustellen und die Integrationschancen weiter zu verbessern.

Die Verteilung von Geflüchteten nach dem Königsteiner Schlüssel auf die Länder und die weitere Verteilung auf die Kommunen hat in der Vergangenheit dazu geführt, dass Geflüchtete

überdurchschnittlich in strukturschwachen Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit angesiedelt wurden. Auch wurde die Nutzung von Netzwerkbeziehungen und die mikroökonomische Allokationseffizienz des Arbeitsmarkts durch Erhöhung der Such- und Informationskosten beeinträchtigt. Bei der Verteilung der Geflüchteten auf die Länder und Kommunen sollten deshalb Integrationsaspekte, insbesondere die Chancen für eine spätere Integration in den Arbeitsmarkt, berücksichtigt werden.

Summary

Since the onset of the war in the Ukraine until March 22 some 3.6 million refugees have left the country. This corresponds to a daily outflow of 160,000 persons. The peak was achieved with an emigration of some 210,000 refugees ten days after the onset of the war, meanwhile the outflow has stabilized to 66,000 to 70,000 persons per day. The refugee migration is concentrated on the countries at the EU borders to the Ukraine and Moldavia, albeit exact figures on secondary migration to other EU Member States are missing. Germany has received according to official data some 232,000 refugees until March 22. However, the actual figures are likely to be considerably higher since only a part of the immigration is documented in the Schengen area. Evidence-based forecasts of the migration potential from Ukraine are not feasible at present, since the conditions for flight and migration in the Ukraine are historically unprecedented and the outcome of the war and the post-war situation is uncertain. Both a substantial further increase in the migration figures as well as substantial return migration in case of a ceasefire are possible.

So far, the share of minor-aged children is estimated to stand at 50 percent of the refugee population, the adult population is overwhelmingly dominated by females. Education levels of the Ukrainian population are high, and school enrollment rates of females in tertiary education are considerably higher than those of males. Education levels of the Ukrainian diaspora in Germany are high as well with tertiary education shares of 50 percent. Nevertheless, the Ukrainian workforce is only partially able to transfer this human capital into the German labor market and substantial parts are employed below their education levels. A disproportionately high share of 30 percent of the employed workforce performs helper and assistance tasks.

The activation of the mass-displacement directive of the EU has improved the conditions for providing shelter for refugees and of their integration into the labor market and societies relative to the Dublin-III-directive and the other rules of the Common European Asylum System. It facilitates a more efficient distribution of refugees from Ukraine across the EU Member States, mitigates pressures on the border countries of the EU and reduces the risk of a collapse of the European asylum system. It furthermore facilitates integration since granting a temporary residence permit increases legal security and avoids integration hurdles created by lengthy and uncertain asylum procedures. The one-year residence permit should be prolonged to three years if the situation in the Ukraine does not allow fast return migration in order to create longer planning horizons and further legal security, which will in turn further foster the integration of refugees from the Ukraine.

In the past, the dispersal of refugees according to the “Königsteiner Schlüssel” across the Federal States and the administrative dispersal of refugees across municipalities by the Federal States has resulted in a disproportional allocation of the refugee population in regions with poor economic prospects and above-average unemployment rates. This has also hampered the utilization of networks which might facilitate labor market integration and impaired the allocative efficiency of the labor market by increasing information- and search costs. Thus, dispersal policies should also consider preferences of the refugee population and integration criteria, particularly criteria which are relevant for labor market integration.

1 Einleitung

Seit Ausbruch des Krieges in der Ukraine sind rund 3,6 Millionen Menschen geflohen oder wurden vertrieben. In Deutschland wurden von den offiziellen Stellen bereits rund 232.000 Geflüchtete aus der Ukraine erfasst, die offiziellen Zahlen dürften höher sein. Das IAB hat bereits am 2. März 2022 einen ersten Forschungsbericht zu den Folgen des Krieges für Migration und Integration publiziert (Brücker et al. 2022). Zum gegenwärtigen Zeitpunkt lassen sich vor dem Hintergrund der hohen Ungewissheit über die Lage in der Ukraine noch keine Prognosen und tiefgehenden Analysen durchführen, wir können aber die Entwicklungen fortlaufend beobachten und unsere Einschätzungen aktualisieren.

Dieser Bericht hat folgende Themen zum Gegenstand: Zunächst wird die Entwicklung von Flucht und Migration analysiert (Abschnitt 2), danach die verfügbaren Informationen über die mögliche Struktur der Geflüchteten aus der Ukraine, insbesondere auf das Qualifikations- und Bildungsniveau ausgewertet (Abschnitt 3). Im Vergleich zu den bereits vorliegenden Informationen aus dem Forschungsbericht 2/2022 haben wir hier auch Informationen zur Bildung der Bevölkerung in der Ukraine unter Gender-Gesichtspunkten ausgewertet und vertieft die vorliegenden Informationen über die Merkmale der bereits in Deutschland lebenden Bevölkerung aus der Ukraine analysiert. Darauf aufbauend haben wir ebenfalls vertieft die vorliegenden Informationen zur Arbeitsmarktintegration ausgewertet (Abschnitt 4). Der letzte Abschnitt diskutiert eingehend die Chancen, die sich aus der Aktivierung der sogenannten Massenzustrom-Richtlinie in der EU und ihre Umsetzung in das deutsche Recht ergeben, aber auch die damit verbundenen Probleme. Eingehend wird in diesem Zusammenhang auch die Frage der Konsequenzen der Verteilung der Geflüchteten nach dem Königsteiner Schlüssel diskutiert (Abschnitt 5).

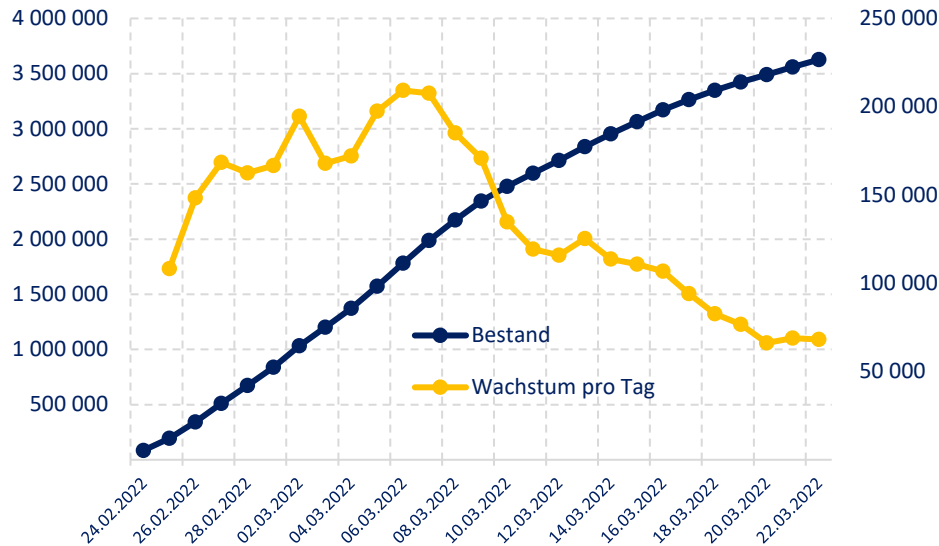
2 Schnellste Zunahme der Fluchtmigration seit dem zweiten Weltkrieg

Seit Kriegsausbruch am 22. Februar 2022 bis einschließlich des 22. März 2022 sind nach den Zählungen des Hohen Kommissars für Flüchtlinge der Vereinten Nationen 3.626.546 Menschen aus der Ukraine geflüchtet (UNHCR 2022a). Die tägliche Zahl der Geflüchteten erreichte mit rund 210.000 Menschen zehn Tage nach Ausbruch des Krieges den vorläufigen Höhepunkt und ist dann schrittweise auf inzwischen 68.000 Personen pro Tag gesunken. Die Zahl von 2,4 Millionen Geflüchteten, die von der EU in den beiden Jahren 2015 und 2016 aufgenommen wurden, wurde bereits rund zwei Wochen nach Kriegsausbruch überschritten. Mit Ausnahme der Massenflucht aus Bangladesch nach Indien haben laut UNHCR noch nie so viele Menschen seit den großen Vertreibungs- und Fluchtbewegungen am Ende des zweiten Weltkriegs in so kurzer Zeit ihr Land verlassen (Abbildung 1).

2.1 Entwicklung der Fluchtmigration aus der Ukraine

Abbildung 1: Bestand und tägliche Bestandsveränderung an Geflüchteten aus der Ukraine

Bestand (gelbe Linie, linke Achse) und Bestandsveränderung (blaue Linie, rechte Achse) in Personen

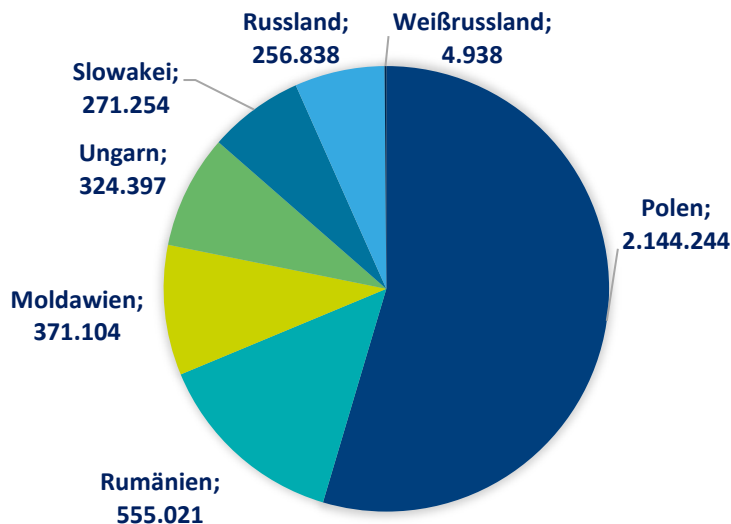


Anmerkungen: Der Bestand wird durch Zählungen der Grenzübertritte und aus Meldungen der nationalen Behörden erhoben und soweit möglich für Doppelzählungen bereinigt. Rückzüge in die Ukraine werden nicht berücksichtigt.

Quellen: UNHCR (2022a), eigene Berechnungen und Darstellung.

Die Fluchtmigration konzentriert sich überwiegend auf die Länder an den Außengrenzen der Ukraine. Allerdings wird die Weitermigration aufgrund der Visumsfreiheit und der offenen Grenzen im Schengen-Raum nur unvollkommen erfasst, so dass UNHCR für die anderen Länder in der EU keine Zahlen mehr ausweist. Nach den Angaben von UNHCR sind bisher mit 1,8 Millionen Personen 55 Prozent der Geflüchteten aus der Ukraine zunächst nach Polen, 14 Prozent nach Rumänien, 9 Prozent nach Moldawien und 8 Prozent nach Ungarn geflüchtet (Abbildung 2). Jedoch dürfte inzwischen ein nicht unerheblicher Teil in andere Mitgliedsstaaten der EU weitergezogen sein, dafür liegen aber keine umfassenden Angaben vor. Auch werden Rückzüge in die Ukraine nicht berücksichtigt. Ein klares Bild über die Verteilung der Geflüchteten über die Mitgliedsstaaten der EU und andere Länder existiert folglich nicht.

Abbildung 2: Verteilung der Geflüchteten auf die Länder an den Außengrenzen der Ukraine
Geflüchtete in Personen



Anmerkungen: Die Zahl der Geflüchteten wird durch Zählungen der Grenzübertritte und aus Meldungen der nationalen Behörden erhoben und soweit möglich für Doppelzählungen bereinigt. Rückzüge in die Ukraine werden nicht berücksichtigt, das gleiche gilt für die Weitermigration in andere Mitgliedsstaaten der EU.

Quellen: UNHCR (2022a), eigene Darstellung.

In Deutschland wurden nach den Angaben der Bundesregierung am 22. März 2022 232.000 Einreisen von Geflüchteten aus der Ukraine dokumentiert. Diese Zahlen beruhen auf Erhebungen der Bundespolizei u.a. durch Zählungen an den Außengrenzen und Bahnhöfen sowie Angaben der Kommunen bzw. Ausländerämter über registrierte Geflüchtete. Insgesamt dürften diese Zahlen die gesamten Zuzüge aus der Ukraine deutlich unterschätzen, weil die meisten Geflüchteten aus der Ukraine nicht bei den Ausländerbehörden oder den Erstaufnahmeeinrichtungen registriert sind und Zählungen an den Außengrenzen im Schengen-Raum unvollkommen sind. Die bisher geringe Registrierung ist einerseits auf Engpässe der zuständigen Behörden zurückzuführen, andererseits sehen möglicherweise auch Geflüchtete, die privat untergebracht sind, zunächst keinen Grund, sich gleich registrieren zu lassen. Dort herrschen möglicherweise auch Ängste, dass sie bei einer Registrierung auf andere Städte oder Kreise verteilt werden.

Es ist folglich damit zu rechnen, dass die Registrierung erst schrittweise erfolgt und somit die offiziellen Zahlen der Bundesregierung sich erst im Zeitverlauf an die tatsächliche Zahl der in Deutschland lebenden Geflüchteten aus der Ukraine annähern werden. Das gleiche gilt für die Verteilung der Geflüchteten auf die Bundesländer und Kommunen.

2.2 Schätzungen des Migrationspotenzials

Seit Ausbruch des Krieges und auch davor sind eine Reihe von Schätzungen des Migrationspotenzials aus der Ukraine vorgenommen worden. So schätzt UNHCR das Migrationspotenzial aus der Ukraine auf bis zu vier Millionen Personen (UNHCR, 2022b), UNICEF auf bis zu fünf Millionen (Reuters, 25.02.2022). Die Europäische Kommission bzw. der Europäische Rat berufen sich in dem Beschluss zur Aktivierung der Massen-Zustrom Richtlinie auf

Schätzungen von 2,5 bis 6,5 Millionen Geflüchtete bzw. Vertriebene (Europäische Kommission 2022). Frank Düvell und Iryna Lapshina erwarten, dass wenn weite Teile der Ukraine einschließlich Kiew durch Russland besetzt werden bis zu acht Millionen Menschen fliehen könnten (Düvell/Lapshina 2022). Gerald Knaus von dem Think Tank Europäische Stabilitätsinitiative schließlich prognostiziert eine Flucht von 10 Millionen Menschen (Spiegel Online 2022). Letzteres entspräche einem Viertel der Bevölkerung der Ukraine. Die letzten Schätzungen des Bundesministeriums für Inneres und Heimat belaufen sich für Deutschland auf eine Millionen Geflüchtete.

Auf empirische Evidenz gestützte quantitative Prognosen des Fluchtpotenzials aus der Ukraine sind allerdings, zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt, schwer möglich (Brücker et al. 2022). Das hat folgende Gründe:

- Es ist noch völlig unklar wie sich Krieg und andere gewaltsame Konflikte in der Ukraine weiter entwickeln werden: wie lange die Kämpfe andauern werden, wie viele Opfer sie fordern werden, ob das Land ganz oder teilweise besetzt wird.
- Wir kennen auch die Situation nach dem Ende der Kampfhandlungen nicht, ob und in welchem Umfang es dann zu politischem Terror, Verfolgung und anderer Gewaltausübung kommen wird und ob davon nur Teile oder die gesamte Bevölkerung der Ukraine betroffen sein werden.
- Offen ist auch, ob es zu einem späteren Zeitpunkt für die Männer im wehrfähigen Alter möglich sein wird, das Land zu verlassen.
- Die historischen Präzedenzfälle, auf die sich manche Prognosen berufen, weisen einige Unterschiede zur gegenwärtigen Situation in der Ukraine auf. Das gilt sowohl für den Tschetschenien-Krieg als auch die Besetzung Transnistriens. In diesen Fällen ist die Bevölkerung überwiegend in benachbarte Regionen in Russland bzw. Georgiens geflohen und nicht in weiter entfernte andere Länder. Auch in Syrien sind Kriegsverlauf und Migrationsbedingungen schwer vergleichbar.
- Schließlich gibt es keinen historischen Präzedenzfall, in dem die EU die Grenzen für ein vom Krieg betroffenes Land vollständig geöffnet und die Asylverfahren durch die pauschale Erteilung einer vorübergehenden Aufenthaltserlaubnis ausgesetzt hat.

Insofern können die tatsächlichen Flucht- und Migrationsbewegungen die vorliegenden Schätzungen und Prognosen gleichermaßen unter- und überschreiten. Aus wissenschaftlicher Sicht sind belastbare Prognosen nach unserer Einschätzung vor diesem Hintergrund gegenwärtig nicht möglich (vgl. auch Brücker et al. 2022).

3 Hohes Bildungsniveau zu erwarten

Belastbare Angaben zur Demografie und Sozialstruktur der Geflüchteten aus der Ukraine liegen bislang nicht vor. Aufgrund der Generalmobilmachung in der Ukraine dürfen alle Männer im Alter von 18 bis 60 Jahren das Land nicht verlassen. Knapp die Hälfte der Geflüchteten sind laut UNICEF minderjährige Kinder (EU Schengenvisa info 2022); die erwachsene Bevölkerung setzt

sich überwiegend aus Frauen und einigen älteren Personen zusammen. Genauere Angaben über die demografische Struktur liegen noch nicht vor. Inwieweit sich diese demografische Struktur künftig verändern wird, hängt natürlich im Wesentlichen davon ab, ob auch Männer im erwerbsfähigen Alter das Land künftig verlassen können. Das kann gegenwärtig nicht abgeschätzt werden.

Das Bildungsniveau in der Ukraine ist im internationalen Vergleich hoch. Die Bruttoeinschulungsquote in der tertiären Bildung und Ausbildung, also der Anteil der Studierenden an den jeweiligen Alterskohorten die Universitäten, Hochschulen und vergleichbare weiterführende Bildungseinrichtungen besuchen, liegt in der Ukraine bei 83 Prozent im Vergleich zu 74 Prozent in Deutschland (World Bank 2022). Dabei muss allerdings berücksichtigt werden, dass aufgrund des dualen Ausbildungssystems in Deutschland diese Zahlen nicht direkt vergleichbar sind, u.a. weil viele Qualifikationen, die in der Ukraine an Hochschulen und vergleichbaren Einrichtungen erworben werden, in Deutschland durch eine betriebliche Ausbildung vermittelt werden. Auch sagen die Einschulungsquoten noch nichts über die Qualität der Bildungseinrichtungen aus. Dennoch sprechen diese Indikatoren für ein im internationalen Vergleich recht hohes Bildungsniveau.

Es besteht auch ein deutliches Gender-Gefälle im Bildungsniveau zugunsten der Frauen: der Anteil der Frauen, die eine tertiäre Bildungs- oder Ausbildungseinrichtung in der Ukraine besuchen, ist 12 Prozentpunkte höher als der Anteil unter den Männern. Ein ähnliches oder noch ausgeprägteres Gendergefälle in der Bildung lässt sich auch in anderen mittel- und osteuropäischen Ländern wie Polen, Russland und Rumänien beobachten, während im Bereich der tertiären Bildung das Geschlechterverhältnis das Verhältnis in Syrien eher ausgeglichen ist (Tabelle 1).

Tabelle 1: Einschulungsquote nach Schultypen und ausgewählten Ländern

Einschulungsquote (brutto) in Prozent der jeweiligen Alterskohorte

	Ukraine 2014	Russland 2019	Polen 2019	Rumänien 2019	Syrien 2010	Syrien 2014	Deutschland 2019
	Alle						
Vorschulen	86	86	93	94	9	6	108
Primarschulen	99	104	97	88	115	82	103
Sekundarschulen	96	104	112	88	71	53	98
Tertiäre Bildung und Ausbildung	83	86	69	51	24	33	74
	Frauen						
Vorschulen	85	85	93	94	9	5	108
Primarschulen	100	104	97	87	113	80	103
Sekundarschulen	95	102	110	88	72	52	95
Tertiäre Bildung und Ausbildung	89	93	84	58	23	33	74
	Männer						
Vorschulen	86	87	93	94	9	6	107
Primarschulen	98	105	98	88	117	83	102
Sekundarschulen	97	105	113	88	71	53	100
Tertiäre Bildung und Ausbildung	77	80	55	45	25	33	73

Anmerkungen: Einschulungsquoten sind definiert als der Anteil der Schülerinnen und Schüler bzw. Studierenden einer Alterskohorte, die aufgrund ihres Alters für den jeweiligen Schul- bzw. Bildungstyp qualifiziert sind. Es handelt sich um Bruttoeinschulungsquoten, d.h. aufgrund von Schulbesuchern einer anderen Alterskohorte kann die Quote auch 100 Prozent übersteigen.

Quelle: World Bank: World Development Indicators. Washington DC 2022. Eigene Auswertungen und Darstellung. © IAB

Auch die in Deutschland lebende Bevölkerung aus der Ukraine verfügt über ein im Vergleich zu anderen Migrantengruppen hohes Bildungsniveau: So haben unter der erwachsenen Bevölkerung aus der Ukraine 50 Prozent tertiäre Bildungsabschlüsse, also Universitäts-, Hochschul- und vergleichbare Abschlüsse, weitere 14 Prozent post-sekundäre, in der Regel berufspraktische Bildungsabschlüsse, 26 Prozent obere sekundäre Schulabschlüsse (in der Regel 12 Schuljahre) und 10 Prozent sekundäre oder auch nur primäre Schulabschlüsse (in der Regel 10 Schuljahre oder darunter) (vgl. auch Brücker et al. 2022). Auch hier ist zu berücksichtigen, dass sich das Bildungssystem in der Ukraine von dem deutschen insofern unterscheidet, dass berufspraktische Qualifikationen sowohl in sekundären als auch in tertiären Bildungseinrichtungen erworben werden.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Geflüchteten aus der Ukraine wie auch andere Geflüchtete im Durchschnitt über ein höheres Bildungsniveau als die Bevölkerung der Herkunftsländer verfügen (Aksoy/Poutvaara 2021; Guichard 2020). Vor dem Hintergrund des ohnehin hohen durchschnittlichen Bildungsniveaus in der Ukraine können wir also davon ausgehen, dass die Geflüchteten aus der Ukraine sehr gut qualifiziert sind, auch wenn diese Qualifikationen aufgrund der Unterschiede der Bildungssysteme nicht identisch mit den beruflichen Qualifikationen in Deutschland sind.

4 Integrationsperspektiven

Bei der Aufnahme von Geflüchteten aus der Ukraine stehen zunächst humanitäre Fragen wie Sicherheit, Kontakte zu Familienangehörigen, Unterbringung und Versorgung mit Wohnraum, die Betreuung und gegebenenfalls Einschulung von Kindern, die gesundheitliche und psycho-soziale Betreuung im Vordergrund. Auch ist völlig offen, wie groß der Anteil der Geflüchteten aus der Ukraine ist, der hierbleiben oder in die Heimatländer zurückkehren wird, bzw. wie viele Geflüchtete noch kommen werden. Insofern ist es eigentlich zu früh, über die mittel- und längerfristige Integrationsperspektiven zu sprechen. Unter der Annahme, dass zumindest ein Teil der Geflüchteten aus der Ukraine längerfristig in Deutschland verbleiben werden, haben wir bereits im IAB-Forschungsbericht 2/2022 vor dem Hintergrund vergangener Erfahrungen die Integrationschancen und notwendigen Politikmaßnahmen diskutiert. Hier einige vertiefende Informationen:

In der Ukraine ist die Arbeitsmarktlage vor dem Ausbruch des Krieges ungünstiger als in Deutschland gewesen. So belief sich in der Ukraine im Jahr 2020 die durchschnittliche Erwerbstätigenquote der Bevölkerung im Alter von über 15 Jahren auf 50, die der Frauen auf 44 und die der Männer auf 57 Prozent. Im Vergleich hierzu betrug die durchschnittliche Erwerbstätigenquote in Deutschland zum gleichen Zeitpunkt 59, die Frauenerwerbstätigenquote 55 und die Männererwerbstätigenquote 64 Prozent (World Bank 2022).¹ Es zeigt sich also, dass die Erwerbstätigenquoten in der Ukraine rund zehn Prozentpunkte unter denjenigen in Deutschland lagen und dass das Gender-Gefälle in den Erwerbstätigenquoten in der Ukraine etwas stärker als in Deutschland ausgeprägt war.

Die Beschäftigungsstruktur in der Ukraine wird zwar auch durch die Dienstleistungssektoren dominiert, aber schwächer als in Deutschland: So waren 2019 75 Prozent der Frauen in der Ukraine (Deutschland: 86 Prozent) und 49 Prozent der Männer (Deutschland: 60 Prozent) in den Dienstleistungssektoren beschäftigt. In der Industrie waren 14 Prozent der Frauen (Deutschland: 14 Prozent) und 35 Prozent der Männer (Deutschland: 39 Prozent) beschäftigt, in der Landwirtschaft 11 Prozent der Frauen (Deutschland: 1 Prozent) und 14 Prozent der Männer (Deutschland: 2 Prozent) (World Bank 2022).

Die in Deutschland lebende, in der Ukraine geborene Bevölkerung hat mit 57 Prozent einen überdurchschnittlichen Frauenanteil und mit 19 Jahren eine etwas geringere durchschnittliche Aufenthaltsdauer als die Migrationsbevölkerung insgesamt. Fast die Hälfte ist über den Familiennachzug nach Deutschland zugezogen, gut ein Fünftel als Kontingentflüchtlinge² oder Spätaussiedler. 46 Prozent sind inzwischen deutsche Staatsangehörige (Tabelle 2).

¹ In Deutschland wird die Erwerbstätigenquote in der Regel für die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre) berechnet und fällt folglich höher aus. Aufgrund der unterschiedlichen statistischen Abgrenzung sind die hier berechneten Werte aus der Ukraine bzw. Deutschland deshalb nicht mit den später berichteten Werten aus Deutschland zu vergleichen.

² Im Rahmen eines Programms für Kontingentflüchtlinge hat die deutsche Bundesregierung der jüdischen Bevölkerung aus der früheren Sowjetunion die Einwanderung nach Deutschland ermöglicht.

Tabelle 2: Indikatoren zur sozialen und ökonomischen Lebenslage von Migrantinnen und Migranten aus der Ukraine und der Migrationsbevölkerung insgesamt, 2019

Anteile in Prozent, Bruttomonatsverdienste in Euro

	Ukraine	Migrationsbevölkerung insgesamt
	Allgemeine Merkmale	
Frauen	57	51
Aufenthaltsdauer (Durchschnitt)	19	24
<i>Zuzugsweg</i>		
Asyl, Kontingentflüchtlinge, Spätaussiedler	22	32
Familiennachzug	47	30
Erwerbszwecke	13	23
Sonstige	18	15
Deutsche Staatsangehörigkeit	46	32
	Arbeitsmarktindikatoren	
Erwerbstätigenquote	77	71
<i>Anforderungsniveau der Tätigkeit</i>		
Helfer- und Anlertätigkeiten	31	23
Fachlich ausgerichtete Tätigkeiten	40	50
Komplexe Spezialisten- und Expertentätigkeiten	30	27
<i>Bruttomonatsverdienste</i>		
Vollzeit	3.323	3.402
Insgesamt	1.978	2.651

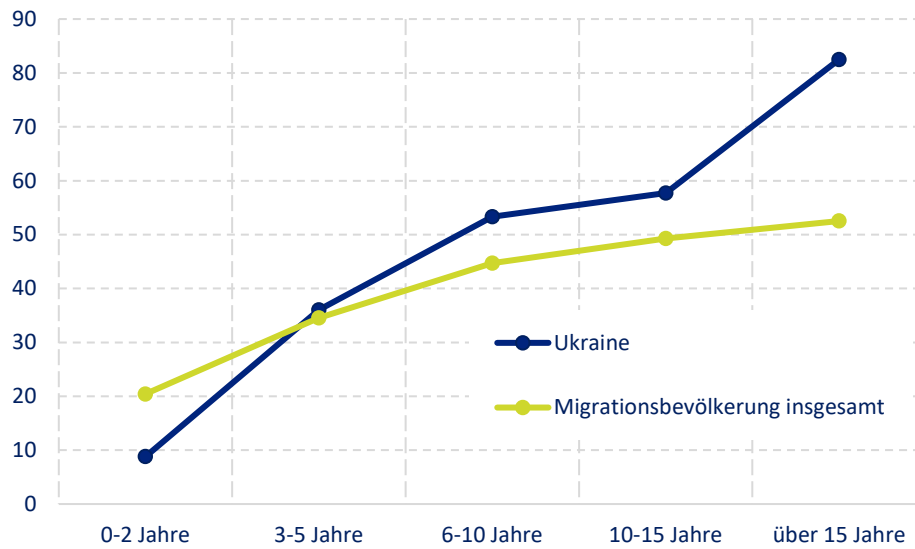
Anmerkungen: Die Angaben beziehen sich auf die Bevölkerung im Alter von 18 bis 64 Jahren. Alle Werte sind gewichtet.

Quellen: IAB-SOEP-Migrationsstichprobe; IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten, SOEPv36, eigene Berechnungen. © IAB

Das Ausgangsniveau der Personen, die beim Zuzug bereits über gute oder sehr gute deutsche Sprachkenntnisse verfügten, war mit rund einem Zehntel recht gering, auch im Vergleich zum Durchschnitt der Migrationsbevölkerung in Deutschland. Allerdings haben in der Vergangenheit die deutschen Sprachkenntnisse recht schnell zugenommen, so dass ein deutlicher Anstieg über die Zeit zu beobachten ist (Abbildung 3). Der schnelle Zuwachs der Sprachkompetenz dürfte auch auf das überdurchschnittliche Bildungsniveau der Bevölkerung aus der Ukraine zurückzuführen sein.

Abbildung 3: Entwicklung der Deutschsprachkenntnisse nach Aufenthaltsdauer

Anteile mit guten oder sehr guten Sprachkenntnissen in Prozent



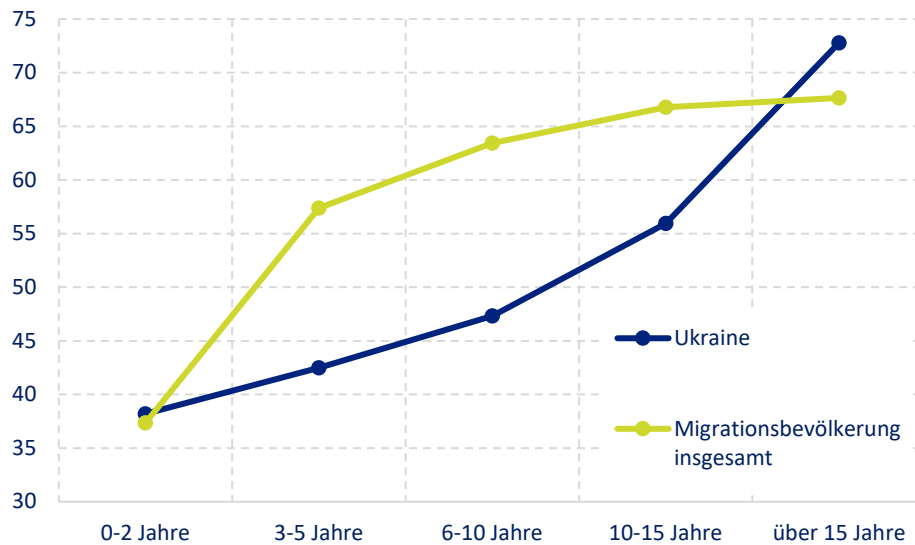
Anmerkungen: Der Indikator für die Deutschsprachkenntnisse beruht auf den gemittelten Werten für die Eigeneinschätzung der Sprachkenntnisse in den drei Dimensionen Sprechen, Lesen und Schreiben.

Quellen: IAB-SOEP-Migrationsstichprobe, IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten, SOEPv36, eigene Berechnungen und Darstellung.

Die Erwerbstätigenquote lag 2019 mit 77 Prozent etwas höher als im Durchschnitt der Migrationsbevölkerung insgesamt (71 Prozent). Bei einer Analyse nach der Aufenthaltsdauer zeigt sich, dass sich die Ukrainerinnen und Ukrainer zunächst langsamer als die Migrationsbevölkerung in den Arbeitsmarkt integriert haben, nach längerer Aufenthaltsdauer aber eine höhere Erwerbstätigenquote erreichen (Abbildung 4).

Abbildung 4: Erwerbstätigenquoten nach Aufenthaltsdauer

Anteile der Erwerbstätigen in Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (18 – 64 Jahre)



Anmerkungen: Als erwerbstätig ist eine Person definiert, die einer bezahlten Erwerbstätigkeit nachgeht, d.h. in einem bezahlten abhängigen Beschäftigungsverhältnis steht oder eine selbständige Tätigkeit ausübt.

Quellen: IAB-SOEP-Migrationsstichprobe, IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten, SOEPv36, eigene Berechnungen und Darstellung.

Die Bruttomonatsverdienste lagen im Jahr 2019 mit durchschnittlich 1.978 Euro deutlich unter denjenigen der Migrationsbevölkerung insgesamt (2.651 Euro). Dies ist auf einen hohen Anteil in Teilzeit arbeitender Personen, vor allem von Frauen, zurückzuführen. In Vollzeit erreichen die durchschnittlichen Bruttomonatsverdienste mit 3.323 Euro zwar auch nicht ganz das durchschnittliche Verdienstniveau der Migrationsbevölkerung in Deutschland insgesamt (3.402 Euro), allerdings ist die Differenz mit knapp 80 Euro oder 2,4 Prozent recht gering. Bei dem Vergleich ist auch die geringere Aufenthaltsdauer der Ukrainerinnen und Ukrainer im Vergleich zur Migrationsbevölkerung insgesamt zu berücksichtigen.

Insgesamt zeigen die vorliegenden Daten, dass die Migrantinnen und Migranten aus der Ukraine zwar ein hohes Bildungsniveau mitgebracht haben und auch vergleichsweise schnell die deutsche Sprache erlernt haben, sich aber etwas langsamer als andere Migrantengruppen in den Arbeitsmarkt integriert haben. Dabei dürften die hohen Anteile, die über den Familiennachzug nach Deutschland gekommen sind und vermutlich die Gender- und Familienkonstellationen eine Rolle gespielt haben, die zunächst die Arbeitsmarktintegration von Frauen aus der Ukraine behindert haben. Dies muss noch vertieft analysiert werden. Im Zeitverlauf zeigt sich dann, dass mit zunehmender Aufenthaltsdauer die Erwerbstätigenquoten von Migrantinnen und Migranten aus der Ukraine steigen und das durchschnittliche Niveau der Migrationsbevölkerung übertreffen.

Dies ist natürlich nur ein Blick in die Vergangenheit, aus dem sich nur sehr bedingt Schlussfolgerungen für die Integration von den Geflüchteten aus der Ukraine für die Zukunft ziehen lassen. Die Ausgangsbedingungen unterscheiden sich durch die Umstände von Krieg und Flucht, aber auch die Zuzugswege sowie die Gender- und Familienkonstellationen erheblich. Grundsätzlich gilt, dass Geflüchtete immer ungünstigere Integrationschancen als andere

Migrantinnen und Migranten haben, u.a. weil sie sich schlechter auf die Migration vorbereiten konnte. Dies gleicht sich dann im Zeitverlauf aus. Vor dem Hintergrund des vergleichsweise hohen Bildungsniveaus dürften die mittelfristigen Integrationschancen der Geflüchteten aus der Ukraine recht günstig sein. Vieles hängt allerdings auch davon ab, wie sich die Familienkonstellationen und die Betreuungsstrukturen in Deutschland entwickeln.

5 Verbesserte Integrationschancen durch Aktivierung der Massenzustrom-Richtlinie

5.1 Inhalt der Richtlinie

Seit der Veröffentlichung des Forschungsberichts 2/2022 haben sich die rechtlichen Rahmenbedingungen verändert: Wie bereits in dem Forschungsbericht erwartet, haben sich die Mitgliedsstaaten der EU darauf verständigt, die sogenannte „Massenzustrom-Richtlinie“ (Richtlinie 2001/55/EG vom 20. Juli 2001) zu aktivieren. Die Richtlinie wurde vor dem Hintergrund von Flucht und Vertreibung während der Kriege in den Nachfolgestaaten des früheren Jugoslawiens beschlossen, aber bislang in der EU nicht angewendet. Sie sieht u.a. folgendes vor:

- Geflüchtete Staatsangehörige aus der Ukraine und ihre Familienangehörigen erhalten ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht von zunächst einem Jahr. Sie müssen dafür kein Asylverfahren durchlaufen, der Zugang zum Asylverfahren ist aber jederzeit sichergestellt. Die Massenzustrom-Richtlinie und damit das Aufenthaltsrecht verlängert sich automatisch um ein halbes Jahr, wenn die EU die Maßnahme nicht für beendet erklärt. Die Massenzustrom-Richtlinie kann bei einem erneuten Beschluss mit qualifizierter Mehrheit auf bis zu drei Jahre verlängert werden.
- Andere Staatsangehörige, die auch aus der Ukraine geflohen sind, fallen nur dann unter diese Regelung, wenn sie nicht in ihre Heimatländer zurückkehren können. Geflüchtete, die einen anerkannten Schutzstatus in der Ukraine hatten, erhalten auch ein vorläufiges Aufenthaltsrecht. Der rechtliche Status von Geflüchteten aus der Ukraine, die sich dort bereits länger aufgehalten haben, aber nicht ukrainische Staatsangehörige sind, unterliegt dagegen einer erheblichen Unsicherheit. Das hängt von der Beurteilung der Frage ob, ob die deutschen Behörden der Auffassung sind, dass sie in ihre Heimatländer zurückkehren können oder nicht.
- Die Richtlinie regelt auch die Registrierung der Personen, die Vergabe von Visa und anderen Dokumenten. Das vorübergehende Aufenthaltsrecht garantiert nicht, dass die Geflüchteten sich auch in einem anderen EU-Mitgliedsstaat aufhalten können. Da aber in der EU keine Visumpflicht für ukrainische Staatsangehörige besteht, können sie sich bis zu 90 Tagen in einem anderen EU Mitgliedsstaat aufhalten.
- Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedsstaaten dazu, die Geflüchteten angemessen unterzubringen und für den Lebensunterhalt zu sorgen. Auch ist die erforderliche medizinische Unterstützung, insbesondere in Fällen von Folter, Vergewaltigung und anderen Formen physischer und psychischer Gewalt, zu gewähren.

- Die Richtlinie sieht einen Solidaritätsmechanismus vor. Mitgliedsstaaten können bei Kapazitätsengpässen die Aufnahme verweigern, freie Kapazitäten sollen von den Mitgliedsstaaten gemeldet werden. Ferner sieht der Solidaritätsmechanismus Kompensationszahlungen aus dem Europäischen Flüchtlingsfonds vor.
- Schließlich soll grundsätzlich der Zugang zu abhängiger und selbständiger Erwerbstätigkeit ermöglicht werden, allerdings kann der Arbeitsmarktzugang auch beschränkt werden.

In Deutschland wurde die Massenzustrom-Richtlinie über §24 des Aufenthaltsgesetzes in deutsches Recht übernommen. Daraus ergeben sich folgende Regelungen:

- Die freie **Wahl des Wohnortes** kann beschränkt werden. Die Geflüchteten können – ähnlich wie Asylbewerberinnen und -bewerber – nach ihrer Ankunft auf die Bundesländer verteilt werden. Sofern die Länder nichts anderes vereinbaren, kommt dabei der Königsteiner Schlüssel zur Anwendung. Die Bundesländer können die Verteilung auf die Kommunen durch Rechtsverordnung regeln. Es besteht kein Anspruch auf den Aufenthalt in einem bestimmten Land oder in einem bestimmten Ort; die Geflüchteten, die unter diese Regelung fallen, haben ihre Wohnung an dem Ort zu nehmen, an den sie zugewiesen wurden. Die Bundesregierung hat zunächst darauf verzichtet, den Verteilungsmechanismus anzuwenden, dann aber am 11.3.2022 beschlossen, den Königsteiner Schlüssel für die Verteilung zu nutzen.
- Die Geflüchteten aus der Ukraine erhalten Leistungen nach dem **Asylbewerberleistungsgesetz** und nicht Leistungen der Grundsicherung nach dem Sozialgesetzbuch II. Die Sätze nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sind geringer als die Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II. Im Falle einer Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften sind sie überwiegend in Sachleistungen auszuführen, bei einer Unterbringung in privaten Wohnungen überwiegend in Geldleistungen, können aber auch durch Wertgutscheine u.ä. ausbezahlt werden.
- Die vorübergehende Aufenthaltserlaubnis berechtigt zur Ausübung einer **selbständigen Tätigkeit**. Die Ausübung einer **abhängigen Beschäftigung** kann nach §4a, Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes erlaubt werden. Sie erfordert nach § 31 der Beschäftigungsverordnung keine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit. Das Bundesinnenministerium hat den Bundesländern dringend empfohlen, dass die Bundesländer unabhängig von einem konkreten Arbeitsverhältnis die Erlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung bereits in den Aufenthaltstitel eintragen sollen. Das liegt allerdings in der Kompetenz der Länder. Grundsätzlich dürften der Ausübung eines abhängigen Beschäftigungsverhältnisses aber keine rechtlichen Hindernisse entgegenstehen.

5.2 Einschätzung der Folgen und Handlungsalternativen

Die Aktivierung der Massenzustrom-Richtlinie und ihre Anwendung durch das deutsche Recht erleichtert, im Vergleich zu den Regeln der Dublin-III-Verordnung und den anderen Regeln des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), die Aufnahme von Geflüchteten aus der Ukraine und ihre Integration erheblich. Es ergeben sich eine Reihe von Vorteilen:

- Der Zugang zur EU und damit zu **Sicherheit und humanitären Schutz** ist gesichert, die Geflüchteten werden nicht zu irregulärer Migration und in risikoreiche Fluchtwege wie über

die Mittelmeerrouten gedrängt. Das verringert die Zahl der Opfer von Krieg, Gewalt und Verfolgung sowie die Risiken der Flucht.

- Die Möglichkeit zur **Sekundärmigration** entlastet die Länder an den Außengrenzen der EU und verringert deren wirtschaftliche, soziale und politische Kosten der Schutzgewährung. Zwar werden die Kosten der Aufnahme und Schutzgewährung nicht gleich über die Mitgliedsstaaten der EU verteilt sein, aber immerhin sehr viel gleicher als beispielsweise bei einer Durchsetzung der Regeln der Dublin-III-Verordnung, die die Durchführung der Asylverfahren und die Kosten der Schutzgewährung im Regelfall auf die Länder des ersten Grenzübertritts in die EU abwälzen. Zudem ermöglicht der Solidaritätsmechanismus die Umverteilung der Belastungen auf die gesamte EU. Dies gilt es so auszubauen, dass die Kosten der Schutzgewährung fair nach Wirtschaftskraft und Bevölkerungsgröße über die Mitgliedsstaaten verteilt und diejenigen Länder, die überdurchschnittlich viele Geflüchtete aufnehmen, materiell kompensiert werden. Auch dies stärkt die Anreize zur Schutzgewährung und verringert die Zahl der Opfer von Krieg und Verfolgung. Grundsätzlich ist die Entkopplung der Verteilung von Geflüchteten über die Mitgliedsstaaten von der Verteilung der Kosten der Schutzgewährung sinnvoll und kann die Allokationseffizienz erhöhen (Fernández-Huertas Moraga/Rapoport 2014, 2015).
- Die Sekundärmigration in Länder mit höherem Pro-Kopf-Einkommen wird zwar einerseits kurzfristig die Kosten für Unterkunft und Sicherung des Lebensunterhalts erhöhen. Andererseits sind in diesen Ländern auch Arbeitsproduktivität und die Verdienste und damit der Beitrag der Arbeitskräfte zur gesamtwirtschaftlichen Produktion höher. Per saldo kann die Sekundärmigration in die Mitgliedsstaaten der EU also zu **wirtschaftlichen Gewinnen** in der EU führen, wenn die Arbeitsmarktintegration gelingt. Ob und wie gut sich die Menschen aus der Ukraine in den Arbeitsmarkt integrieren werden kann allerdings heute noch nicht abgeschätzt werden, zumal es eine völlig offene Frage ist, wie viele Menschen aus der Ukraine hierbleiben werden.
- Die Erteilung eines vorübergehenden Aufenthaltsrechts ohne ein Asylverfahren stellt schnell **Rechtssicherheit** her und reduziert damit unbürokratisch die Belastungen für die Betroffenen und Behörden. Dies beschleunigt die Integration, wie die vorliegende empirische Evidenz zeigt: Mit dem Abschluss der Asylverfahren und gesicherten Bleibeperspektiven steigen die Anreize der Geflüchteten zu länderspezifischen Humankapitalinvestitionen wie Sprache, Anerkennung von Abschlüssen oder dem Erwerb weiterer Bildungsabschlüsse (Brenzel/Kosyakova 2019; Kosyakova/Brenzel 2020; Hainmüller/Hangartner/Lawrence 2016). Umgekehrt steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die Unternehmen Geflüchtete einstellen, weil sich die mit einer Einstellung verbundenen Investitionen über einen längeren Zeitraum und mit höherer Gewissheit amortisieren. Insofern senkt die Aktivierung der Massenzustrom-Richtlinie ganz erheblich die Integrationskosten, weil eine der großen Hürden, das Asylverfahren, nicht zur Anwendung kommt.

Die Aktivierung der Massenzustrom-Richtlinie und ihre gegenwärtige Anwendung in Deutschland haben aber auch einige Nachteile:

- Mit dem vorübergehenden Aufenthaltsrecht von einem Jahr wird zunächst nur eine **kurze Aufenthaltsperspektive** geschaffen. Kurzfristig, vor dem Hintergrund der völlig offenen Lage in der Ukraine, sind die meisten Geflüchteten noch nicht in der Lage längere

Perspektiven zu entwickeln. Die meisten Menschen hoffen wahrscheinlich, so schnell wie möglich in ihr Heimatland zurückkehren zu können. Kurzfristig ist die kurze Aufenthaltsperspektive deshalb noch nicht von großer Relevanz. Mittelfristig kann sich die kurze Aufenthaltsperspektive und die damit verbundene Ungewissheit aber zum Integrationshemmnis entwickeln. So zeigt die empirische Evidenz, dass die Beschäftigungs- und auch andere Integrationschancen steigen, wenn die Asylverfahren erfolgreich abgeschlossen wurden (Brenzel/Kosyкова 2019; Kosyakova/Brenzel 2020; Hainmüller/Hangartner/Lawrence 2016). Sobald sich die Lage verändert, wäre es deshalb sinnvoll, die Aufenthaltsperspektive den Regelungen für anerkannte Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention gleichzustellen, d.h. eine Aufenthaltserlaubnis auf zunächst drei Jahre zu gewähren. Zugleich sollte eine Perspektive für ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht, d.h. eine Niederlassungserlaubnis, eröffnet und die Bedingungen dafür klargestellt werden. Dies könnte auf Europäischer Ebene durch die Aktivierung der Massenzustrom-Richtlinie für einen längeren Zeitraum, aber auch auf nationaler Ebene durch eine Anpassung der Regelungen im Aufenthaltsgesetz geschehen.

- Mit der Auszahlung der Leistungen nach dem **Asylbewerberleistungsgesetz** ist auch eine Trennung der Träger der Leistungsgewährung und der Träger arbeitsmarktpolitischer Leistungen verbunden. Würden die Geflüchteten aus der Ukraine Leistungen der Grundsicherung nach dem Sozialgesetzbuch II erhalten, wären sie mit der Antragstellung automatisch auch in die Jobcenter und ihre Förderstruktur integriert. Die Trennung kann ein erheblicher Nachteil für die Integration in den Arbeitsmarkt sein. Bei anderen Geflüchteten ist zu beobachten, dass nach der Asylentscheidung, wenn sie von dem Leistungssystem des Asylbewerberleistungsgesetzes in das Leistungssystem des Sozialgesetzbuches II wechseln, auch die Beteiligung an der Arbeitsvermittlung und die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen steigt.
- Am problematischsten ist die **Verteilung der Geflüchteten über den Königsteiner Schlüssel**. Die Erfahrungen von 2015 haben gezeigt, dass die Geflüchteten damals überdurchschnittlich in Regionen untergebracht wurden, in denen die Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich hoch war (Aksoy/Poutvaara/Schikora 2020; Brücker et al. 2020). Durch den Erlass von Wohnsitzauflagen auch für Geflüchtete mit einem anerkannten Schutzstatus wurde diese Struktur verfestigt (Brücker et al. 2020). Die vorliegende empirische Evidenz belegt, dass die Konzentration von Geflüchteten in Regionen mit ungünstigen Arbeitsmarktbedingungen die Arbeitsmarktintegration erheblich beeinträchtigt hat (Aksoy et al. 2021, Brücker et al. 2020). Auf der anderen Seite sind, ähnlich wie 2015, viele Kommunen gegenwärtig damit überfordert, die Geflüchteten mit Unterkünften zu versorgen. Zudem zeichnet sich, auch aufgrund der Nähe zur polnischen Grenze, eine erhebliche Konzentration der Geflüchteten in Berlin ab, die dort vor allem die Kapazitäten zur Versorgung mit Unterkünften, aber auch die administrativen Kapazitäten der Registrierung und Auszahlung von Leistungen stoßen an ihre Grenzen. Insofern besteht ein politischer Handlungsbedarf, in die räumliche Verteilung einzugreifen. Vor diesem Hintergrund gilt es bei einer Verteilung folgende Dinge zu beachten: Erstens sollte die Umverteilung von Geflüchteten, die sich bereits an einem Ort niedergelassen haben und dort bleiben wollen, soweit möglich verzichtet werden. Das würde auch die Anreize zur Registrierung erhöhen. Die Verteilung

sollte sich auf die neu ankommenden Personen und Personen, die auf eine öffentliche Unterbringung angewiesen sind, konzentrieren. Dies ist gegenwärtig der Fall: Es sollen nur Personen verteilt werden, die nicht anderweitig, z.B. bei Familienangehörigen oder Freunden, privat untergekommen sind. Das sollte beibehalten werden. Zweitens sollten die regionalen Präferenzen der Geflüchteten soweit möglich berücksichtigt werden und verschiedene Kriterien für die Berücksichtigung von Präferenzen wie Familienbindungen, Netzwerke von Freunden und Bekannten, professionelle Netzwerke, Vorerfahrungen u.ä. berücksichtigt werden. Dabei kann auch eine Rangordnung von Kriterien angelegt werden. Zugleich sollten die Geflüchteten soweit möglich über die Arbeits- und Lebensbedingungen in den Regionen informiert werden. Drittens schließlich sollten bei der Verteilung ein Mix aus verschiedenen Kriterien, darunter neben der Verfügbarkeit von Wohnraum auch die Arbeitsmarktchancen, die Infrastruktur für die Integration, Schulen und Kinderbetreuung, Gesundheitsversorgung u.ä. berücksichtigt werden. Es bedarf also einer Berücksichtigung der Präferenzen der Betroffenen und einer Ergänzung des Königsteiner Schlüssels durch Integrationskriterien. Die Literatur zeigt, dass durch die Berücksichtigung solcher Kriterien, die Integrationschancen erheblich erhöht werden können: Bansak et al. (2018) zeigen, dass bei einer Optimierung des Matches zwischen den Eigenschaften der Geflüchteten und regionalen Charakteristika die Beschäftigungsquoten von Geflüchteten um 40 bis 70 Prozent steigen können. Nach den Ergebnissen von Aksoy/Poutvaara/Schikora (2020) steigen die Beschäftigungsquoten von Geflüchteten um 5 Prozentpunkte, wenn sie auf Regionen verteilt wurden, in denen die Arbeitslosenquote eine Standardabweichung (rund 1 Prozentpunkt) unter der durchschnittlichen Arbeitslosenquote liegen. Brücker et al. (2020) schließlich zeigen, dass in Bundesländern, in den Geflüchtete keiner regionalen Wohnsitzauflage unterliegen, die Beschäftigungswahrscheinlichkeit um knapp 12 Prozentpunkte im Vergleich zu Geflüchteten, die in Bundesländern mit regionaler Wohnsitzauflage angesiedelt sind, steigt. Auch steigt die Wahrscheinlichkeit, eine private Unterkunft zu finden, um etwa 15 Prozentpunkte, wenn Geflüchtete keiner Wohnsitzauflage unterliegen (Brücker et al. 2020).

- Schließlich ist der Status von Staatsangehörigen ungeklärt, die keine ukrainische Staatsangehörigkeit besitzen, sich länger in der Ukraine aufgehalten haben und dort aber keinen Schutzstatus beispielsweise als Flüchtlinge der Genfer Flüchtlingskonvention bekamen. Das könnte Studierende aus vielen Herkunftsländern oder Staatsangehörige aus Russland umfassen, die jetzt vor der russischen Invasion fliehen und nicht in ihre Heimatländer zurückkehren wollen oder können. Es bietet sich an, auch für diese Gruppen, die ebenfalls vor der russischen Invasion fliehen, schnelle und unbürokratische Lösungen zu finden.

6 Fazit

Der anhaltende Krieg in der Ukraine führt weiterhin dazu, dass immer mehr Menschen aus der Ukraine fliehen müssen oder vertrieben werden. Die Zahl der Geflüchteten, die pro Tag die Ukraine verlassen, ist von 210.000 auf ihrem Höhepunkt inzwischen auf 66.000 Personen gesunken. Das ist zwar deutlich auf weniger als auf dem Höhepunkt zehn Tage nach

Kriegsausbruch, aber die hohe Zahl der Geflüchteten ist immer noch, zumindest für die Zeit seit Ende des zweiten Weltkriegs, nahezu beispiellos. Die Bedingungen für Flucht und Migration weisen in der Ukraine gegenwärtig derart viele Besonderheiten auf, dass eine evidenzbasierte quantitative Prognose der Migrationsmöglichkeit nicht möglich ist, zumal zentrale Fragen wie Verlauf und Ausgang des Kriegs noch völlig offen ist. Es ist deshalb sinnvoll, dass Politik und Verwaltung ihre Entscheidungen auf ein zeitnahes und umfassendes Monitoring und nicht auf ungewisse Prognosen stützen. Die Visumsfreiheit in der EU und die Aktivierung der Massenzustrom-Richtlinie haben, im Vergleich zu der üblicherweise geltenden Dublin-III-Verordnung und den sonstigen Regeln des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems neue Bedingungen für die Migration geschaffen. Das beeinflusst Umfang, Verteilung und Struktur der Migration: Erstens können durch die Visumsfreiheit sehr viel mehr Menschen die Ukraine verlassen und hier zumindest vorübergehenden Schutz suchen. Zweitens werden nicht alle Lasten auf die Länder an den Außengrenzen der EU abgewälzt. Sie werden vielmehr durch die Sekundärmigration in die EU Mitgliedsstaaten entlastet, eine weitere Entlastung würde eintreten, wenn der in der Massenzustrom-Richtlinie vorgesehene Solidaritätsmechanismus die aufnehmenden Länder weitgehend für die Kosten der Schutzgewährung kompensieren würde. Drittens schließlich setzen sich die Geflüchteten überwiegend aus Frauen, Kindern und vulnerablen Gruppen wie Älteren oder von gesundheitlich Beeinträchtigten zusammen. Letzteres ist einerseits auf die geringen Fluchtrisiken durch die Politik der offenen Grenzen, andererseits durch die Generalmobilmachung und dem Ausreiseverbot für Männer im Alter von 18 bis 60 Jahren zurückzuführen. Das unterscheidet die Fluchtmigration aus der Ukraine von der Fluchtmigration in den Jahren 2015 und 2016.

Alle verfügbaren Daten deuten darauf hin, dass die Geflüchteten aus der Ukraine vergleichsweise gut qualifiziert sein werden, insbesondere der Anteil von Hochschulabsolventinnen und -absolventen wird voraussichtlich sehr hoch sein. Aufgrund der familiären Situation – es handelt sich zu hohen Anteilen um Frauen, die mit minderjährigen Kindern das Land verlassen haben, wird eine mögliche Integration in den Arbeitsmarkt auch wesentlich von der Integration von Kindern in die Schulen, Kindergärten, Kindertagesstätten und den entsprechenden Betreuungsangeboten abhängen. Auch stehen im Moment humanitäre Fragen im Vordergrund wie Sicherheit, Unterbringung, Gesundheitsversorgung und nicht zuletzt die Familienzusammenführung im Vordergrund. Es kann darum gegenwärtig noch nicht beurteilt werden, wie viele der Geflüchteten tatsächlich in Deutschland bleiben werden und wollen und wie sich mittelfristig die Integrationsperspektiven entwickeln werden. Die Erfahrungen aus der Vergangenheit deuten darauf hin, dass die Arbeitsmarktintegration, ähnlich wie bei anderen Geflüchteten, längere Zeiträume in Anspruch nehmen kann.

Die Massenzustrom-Richtlinie ermöglicht nicht nur eine effizientere Verteilung der Geflüchteten über die EU, sie hat auch die Integrationschancen durch die Erteilung eines vorübergehenden Aufenthaltsrechts erleichtert. Mittelfristig ist es sinnvoll, das Aufenthaltsrecht deutlich zu verlängern, um die Anreize für Investitionen in die Integration wie den Spracherwerb, aber auch die Investitionen der Unternehmen in Beschäftigungsverhältnisse zu stärken. Wenig sinnvoll ist, dass die Geflüchteten aus der Ukraine im Bedarfsfall Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten sollen. Die Integration könnte beschleunigt werden, wenn sie von vornherein Leistungen der Grundsicherung nach dem Sozialgesetzbuch II erhalten

würden. Dann könnten Leistungsgewährung, Arbeitsvermittlung und Arbeitsförderung von vorherein Hand in Hand gehen. Auch die Verteilung nach dem Königsteiner Schlüssel und die nachfolgende Verteilung der Geflüchteten auf die Kommunen durch die Länder hat sich in der Vergangenheit als ineffizient erwiesen. Die Geflüchteten wurden überdurchschnittlich auf strukturschwache Regionen mit hohen Arbeitslosenquoten verteilt. Dies hat die Integrationschancen nachhaltig beeinträchtigt, weil die regionale Anfangsverteilung Langzeitwirkungen nach sich zieht. Sinnvoller wäre es, neben einer Berücksichtigung der Präferenzen der Betroffenen, bei der Verteilung Integrationskriterien wie die Beschäftigungschancen, die Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur und die Verfügbarkeit von Integrationsprogrammen wie Sprachkurse mit zu berücksichtigen.

Literatur

- Aksoy, Cevat Giray; Poutvaara, Panu (2021): Refugees' and irregular migrants' self-selection into Europe. In: Journal of Development Economics, 152.
- Aksoy, Cevat Giray; Poutvaara, Panu; Schikora, Felicitas (2020): First Time Around: Local Conditions and Multi-dimensional Integration of Refugees. SOEP Papers on Multidisciplinary Panel Data Research. Berlin: DIW Berlin/SOEP. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3738561>.
- Brenzel, Hanna; Kosyakova, Yuliya (2019): Geflüchtete auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Längere Asylverfahren verzögern Integration und Spracherwerb. IAB Kurzbericht, 6/2019, S. 1–8.
- Brücker, Herbert; Goßner, Laura; Hauptmann, Andreas; Jaschke, Philipp; Kassam, Kamal; Kosyakova, Yuliya; Stepanok, Ignat (2022): Die Folgen des Ukraine Kriegs für Migration und Integration: Eine Erste Einschätzung. IAB Forschungsbericht 2/2022.
- Brücker, Herbert, Hauptmann, Andreas, Jaschke, Philipp (2020): Beschränkungen der Wohnortwahl für anerkannte Flüchtlinge: Wohnsitzauflagen reduzieren Chancen auf Arbeitsmarktintegration. IAB Kurzbericht 3/2020.
- Düvell, Frank; Lyphina, Iryna (2022): Die russische Bedrohung der Ukraine: Was könnte das für Vertreibung und Flucht bedeuten? In: FluchtforschungsBlog: Netzwerk Fluchtforschung, 14.02.2022, <https://blog.fluchtforschung.net/die-russische-bedrohung-der-ukraine-was-konnte-das-fur-vertreibung-und-flucht-bedeuten/>, Abruf am 25.2.2022.
- Fernández-Huertas Moraga, Jesús; Rapoport, Hillel (2014): Tradable Immigration Quotas, Journal of Public Economics, 115, 94-108. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2014.04.002>
- Fernández-Huertas Moraga, Jesús; Rapoport, Hillel (2015): Tradable Refugee-admission Quotas and EU Asylum Policy, CESifo Economic Studies, 61(3-4), 638-72. <https://doi.org/10.1093/cesifo/ifu037>
- Europäische Kommission (2022): Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss des Rates zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG des Rats vom 20. Juli 2001 und zur Einführung des vorübergehenden Schutzes. Europäische Kommission, COM (2022) 91 final. 2022/0069(NLE). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0091&from=EN>, Abruf: 15.3.2022.
- EU Schengenvisa-info (2022): Number of Refugees from Ukraine Reaches 3 Million, Almost Half of Them are Children. 16.03.2022. <https://www.schengenvisa-info.com/news/number-of-refugees-from-ukraine-reaches-3-million-almost-half-of-them-children/>, Abruf: 19.03.2022.
- Guichard, Lucas (2020): Self-selection of Asylum Seekers: Evidence From Germany. In: Demography, 57(3), S. 1089–1116.
- Hainmueller, Jens; Hangartner, Dominik; Lawrence, D. (2016): When lives are put on hold: Lengthy asylum processes decrease employment among refugees. In: Science Advances, 2(8), S. 1–7. <https://doi.org/10.1126/sciadv.1600432>.

- Kosyakova, Yuliya; Brenzel, Hanna (2020): The role of length of asylum procedure and legal status in the labour market integration of refugees in Germany. In: Soziale Welt, 71(1-2), S. 123-159. <https://doi.org/10.5771/0038-6073-2020-1-2-123>.
- Reuters (2022): Invasion could drive 5 million Ukrainians to flee abroad – U.N. Reuters.com, 25.2.2022, aktualisiert 26.2.2022, <https://www.reuters.com/world/europe/invasion-could-drive-5-million-ukrainians-flee-abroad-un-2022-02-25/>, Abruf am 26.2.2022.
- Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten. EU Lex.
- Spiegel Online (2022): Migrationsforscher erwartet zehn Millionen Flüchtlinge. Spiegel Online, 05.03.2022, 11.11 Uhr, Abruf: 14.3.2022.
- World Bank (2022): World Development Indicators. World Bank: Washington DC. <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#>. Abruf: 15.03.2022.
- UNHCR (2022a): Situations in the Ukraine. Operational Data Portal. <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>, Abruf: 22.03.2022.
- UNHCR (2022b): Live Ticker Ukraine Krise, Aktuelle Entwicklungen. In: uno-fluechtlingshilfe.de, 26.02.2022, 20:21 Uhr, <https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/hilfe-weltweit/ukraine/live-ticker-ukraine-krise>, Abruf am 28.02.2022.
- Zeit Online (2022): Krieg in der Ukraine: 147.000 Flüchtlinge in Deutschland eingetroffen. 14. März 2022, 11:35 Uhr. <https://www.zeit.de/politik/ausland/2022-03/ukraine-fluechtlinge-deutschland-polen-who>. Abruf: 15.2.2022.

Impressum

IAB-Forschungsbericht 4|2022

Veröffentlichungsdatum

24. März 2022

Herausgeber

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

Rechte

Diese Publikation ist unter folgender Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht:
Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International (CC BY-SA 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Bezugsmöglichkeit dieses Dokuments

<https://doku.iab.de/forschungsbericht/2022/fb0422.pdf>

Bezugsmöglichkeit aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Forschungsbericht“

<http://www.iab.de/de/publikationen/forschungsbericht.aspx>

Website

www.iab.de

ISSN

2195-2655

DOI

[10.48720/IAB.FB.2204](https://doi.org/10.48720/IAB.FB.2204)

Rückfragen zum Inhalt

Herbert Brücker

Telefon: 0911 179-3807

E-Mail: Herbert.Bruecker@iab.de