

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit



IAB-Stellungnahme

6/2017

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Zur Integration von Geflüchteten

Hanna Brenzel

Herbert Brücker

Tanja Fendel

Andreas Hauptmann

Philipp Jaschke

Yuliya Kosyakova

ISSN 2195-5980

Zur Integration von Geflüchteten

Hanna Brenzel

Herbert Brücker

Tanja Fendel

Andreas Hauptmann

Philipp Jaschke

Yuliya Kosyakova

Mit der Publikation von Stellungnahmen zu öffentlichen Anhörungen der parlamentarischen Gremien des Bundes und der Länder oder zu aktuellen, zentralen Themen der Arbeitsmarktpolitik will das IAB der Fachöffentlichkeit und der externen Wissenschaft einen Einblick in seine wissenschaftliche Politikberatung geben.

IAB intends to give professional circles and external researchers an insight into its scientific policy advisory services by publishing comments on the public hearings of parliamentary committees of the Federal Government and the Federal States and on current central topics of labour market policy.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Zusammenfassung..... | 4 |
| Abstract | 4 |
| 1 Vorbemerkung | 5 |
| 2 Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt..... | 5 |
| 3 Hürden und Fortschritte bei der Integration Geflüchteter | 6 |
| 3.1 Institutionelle Hürden..... | 6 |
| 3.2 Sprache | 8 |
| 4 Entwicklung der Zahl arbeitsloser Geflüchteter | 9 |
| Literatur | 10 |

Zusammenfassung

Zur Vorbereitung des Jahresgutachtens 2017/18 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wurde das IAB um seine Expertise zur Integration der in den letzten Jahren nach Deutschland zugezogenen Geflüchteten gebeten. Das IAB äußerte sich im Herbst 2017 zum aktuellen Stand der Integration in den Arbeitsmarkt, betrachtete Hürden und Fortschritte bei der Integration und ging auf die Auswirkungen der Fluchtzuwanderung auf die Entwicklung der jahresdurchschnittlichen Arbeitslosigkeit 2018 ein. Die Erkenntnisse hierzu werden in der vorliegenden Stellungnahme zusammengefasst.

Abstract

In preparation for the Annual Report 2017/18 of the German Council of Economic Experts, the IAB was asked to provide its expertise on the integration of refugees who have come to Germany over the past few years. The IAB commented in Autumn 2017 on their current state of integration into the labour market, examined the obstacles to and the progress made towards integration, and elaborated on the effects of forced immigration on the development of the average annual unemployment rate for 2018. The findings are summarised in this current statement.

1 Vorbemerkung

Zur Vorbereitung des Jahresgutachtens des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wird das IAB seit mehreren Jahren um seine Expertise zu verschiedenen Aspekten des Arbeitsmarktes gebeten. Im Vorfeld des aktuellen Jahresgutachtens 2017/18 betraf dies unter anderem die Integration der in den letzten Jahren nach Deutschland zugezogenen Geflüchteten in den Arbeitsmarkt, das Bildungssystem und die Gesellschaft. Im Herbst 2017 äußerte sich das IAB zum aktuellen Stand der Integration Geflüchteter in den Arbeitsmarkt, betrachtete Hürden und Fortschritte bei der Integration und ging auf die Auswirkungen der Fluchtzuwanderung auf die Entwicklung der jahresdurchschnittlichen Arbeitslosigkeit im Jahr 2018 ein. Die Erkenntnisse hierzu werden in der vorliegenden Stellungnahme zusammengefasst.

2 Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt

Insgesamt entspricht die Arbeitsmarktintegration der in den letzten Jahren nach Deutschland zugezogenen Geflüchteten den bisherigen Erfahrungen aus Fluchtepisoden der 1990er- und 2000er-Jahre. Erste Ergebnisse sprechen dafür, dass die Entwicklung gegenwärtig geringfügig günstiger verläuft (vgl. Brücker et al. 2015). Nach Angaben der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten waren von den 2015 eingereisten Geflüchteten 10 Prozent, von den 2014 eingereisten 22 Prozent und von den 2013 eingereisten 31 Prozent erwerbstätig (vgl. Brücker et al. 2017a).

Ein sehr ähnliches Bild ergibt sich nach Berechnungen des IAB aus der Entwicklung der Arbeitsmarktintegration nach der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit (BA), auch wenn Unterschiede in der methodischen Abgrenzung die Vergleichbarkeit einschränken. Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre) aus den acht nichteuropäischen Asylherkunftsländern¹ ist im Zeitraum von Dezember 2014 bis Juni 2017 um 716.000 Personen gestiegen. Die Beschäftigung von Personen aus dieser Ländergruppe hat im gleichen Zeitraum um 114.000 zugenommen, dies entspricht 16 Prozent des Anstiegs der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung stieg im gleichen Zeitraum um 86.000 Personen, dies entspricht zwölf Prozent.

¹ Die Beschäftigtenstatistik der BA enthält keine Angaben zur Beschäftigung von Geflüchteten. Rückschlüsse können aber aus den vorliegenden Angaben zur Staatsangehörigkeit gezogen werden, indem die Beschäftigungsentwicklung von Staatsbürgern aus Ländern mit einem hohen Anteil von Personen, die als Asylbewerber und Flüchtlinge nach Deutschland gekommen sind, untersucht wird. Eine solche Ländergruppe bilden die wichtigsten nichteuropäischen Asylherkunftsländer Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia und Syrien (vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2017). Man kann davon ausgehen, dass der überwiegende Teil der Personen aus dieser Ländergruppe, aber nicht alle, als Geflüchtete nach Deutschland eingereist sind.

3 Hürden und Fortschritte bei der Integration Geflüchteter

3.1 Institutionelle Hürden

Geflüchtete unterscheiden sich von anderen Migranten dadurch, dass sie größeren institutionellen Hürden für ihre Integration in den Arbeitsmarkt, das Bildungssystem und die Gesellschaft gegenüberstehen. Wie bei anderen Investitionen, spielt für die Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses Rechtssicherheit eine wichtige Rolle, weil Unternehmen wie Beschäftigte in Humankapital investieren müssen. Zwar können Asylbewerber und Geduldete – mit Ausnahme der Geflüchteten aus sicheren Herkunftsstaaten, die nach dem 31. August 2015 einen Asylantrag gestellt haben –, drei Monate nach dem Zuzug eine Beschäftigung aufnehmen.² Dennoch herrscht Unsicherheit über den künftigen Aufenthaltsstatus der Geflüchteten, so dass häufig erst nach einem erfolgreichen Abschluss der Asylverfahren realistische Chancen auf eine Arbeitsmarktintegration bestehen.

Der Gesetzgeber hat mit dem Integrationsgesetz, das am 6. August 2016 in Kraft getreten ist, die rechtliche Voraussetzung dafür geschaffen, dass die Vorrangprüfung für Asylbewerber ausgesetzt werden kann. Dies ist in 133 von 156 Bezirken der Arbeitsagenturen auch geschehen. Die Vergleichbarkeitsprüfung der Arbeitsbedingungen durch die BA ist allerdings aufrechterhalten worden. Schließlich wurde die Möglichkeit geschaffen, dass bei Aufnahme eines Ausbildungsverhältnisses zunächst ein Aufenthaltsrecht für drei Jahre erteilt wird. Bei erfolgreichem Abschluss und der Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses kann das Aufenthaltsrecht um weitere zwei Jahre verlängert werden. Sowohl die Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses als auch eines Ausbildungsverhältnisses ist an die Zustimmung der Ausländerbehörden gebunden. Diese legen die rechtlichen Voraussetzungen je nach Land und Region unterschiedlich aus, was in der Vergangenheit mitunter bei Unternehmen und Geflüchteten zur Rechtsunsicherheit beigetragen hat. Insgesamt haben sich die rechtlichen Bedingungen für die Aufnahme eines Beschäftigungs- und Ausbildungsverhältnisses während der Asylverfahren aber verbessert.

Es muss dennoch davon ausgegangen werden, dass längerfristige Beschäftigungsverhältnisse wegen der Ungewissheit über den künftigen Aufenthaltsstatus erst nach dem erfolgreichen Abschluss der Asylverfahren zustande kommen. Deshalb wird die Integration maßgeblich von der Geschwindigkeit der Asylverfahren beeinflusst. Nach den Ergebnissen der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten, die zwischen dem 1. Januar 2013 und dem 31. Januar 2016 eingereist sind, beträgt die Wahrscheinlichkeit, dass über deren Asylanträge entschieden wurde, zwölf Monate nach der Antragstellung 53 Prozent.³ Diese Wahrscheinlichkeit variiert stark nach Herkunftsländergruppen: Am schnellsten wurden die Verfahren für Geflüchtete aus den

² Allerdings ist eine Zustimmung der Ausländerämter und eine Vergleichbarkeitsprüfung durch die BA notwendig, in einem Teil der Agenturbezirke auch eine Vorrangprüfung.

³ Die Hazard-Rate wurde mit dem Kaplan-Meier-Schätzverfahren berechnet.

fünf Herkunftsländern mit guter Bleibeperspektive⁴ entschieden, danach die Verfahren für Geflüchtete aus sicheren Herkunftsstaaten.⁵ Bei den Geflüchteten aus den übrigen Herkunftsländern dauern die Verfahren sehr viel länger als im Durchschnitt. Im Zeitverlauf haben sich die Asylverfahren stark beschleunigt: Während die Wahrscheinlichkeit, dass ein Asylverfahren innerhalb von einem Jahr entschieden wurde, für die 2015 eingereisten Geflüchteten 59 Prozent betrug, belief sich dieser Anteil für Personen, die 2013 nach Deutschland eingereist waren, auf 26 Prozent.

Diesen Trend bestätigen auch die Angaben des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Danach beträgt die durchschnittliche Entscheidungsdauer für Geflüchtete, die 2017 eingereist sind, nur noch zwei Monate. Die Zahl der anhängigen Asylverfahren hat ebenfalls stark abgenommen. Zum 31. August 2017 waren nach Angaben der Asylgeschäftsstatistik des BAMF nur noch 114.202 Asylverfahren anhängig – im Vergleich zu 567.479 zum 31. August 2016 und 433.719 zum 31. Dezember 2016.⁶

Insofern ist für die große Mehrheit der 2015 und 2016 zugezogenen Geflüchteten inzwischen Klarheit über den Aufenthaltsstatus hergestellt worden, auch wenn die Asylverfahren zum Teil recht lange Zeiträume in Anspruch genommen haben. Es ist davon auszugehen, dass die Länge der Asylverfahren infolge der Entwertung des Humankapitals im Zeitverlauf und anderer Gründe langfristig auch die Integrationschancen in den Arbeitsmarkt beeinflusst.

Nur ein Teil der Geflüchteten, die einen Schutzstatus erhalten haben, wurde als Asylberechtigte nach Artikel 16a des Grundgesetzes oder als Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt. Für diese Gruppe gilt ein Aufenthaltsrecht für drei Jahre. Geflüchtete, die subsidiären Schutz nach § 4 Absatz 1 Aufenthaltsgesetz erhalten haben, oder deren Abschiebung nach § 60a Aufenthaltsgesetz ausgesetzt wurde, haben nur ein sehr viel kürzeres Aufenthaltsrecht und unterliegen damit einer sehr viel höheren Rechtsunsicherheit über ihren Aufenthaltsstatus. Zum 31. August 2017 waren nach Angaben des Ausländerzentralregisters 338.490 Geflüchtete im Alter von 18 Jahren und älter als Asylberechtigte nach Artikel 16a des Grundgesetzes und als Flüchtlinge der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt, 112.942 hatten subsidiären Schutz erhalten.⁷ Es kann davon ausgegangen werden, dass die zweite Gruppe schlechtere Integrationschancen hat. Der Trend zu einer Ausweitung der An-

⁴ Zurzeit Eritrea, Iran, Irak, Somalia und Syrien.

⁵ In Deutschland gelten derzeit folgende Länder als sichere Herkunftsstaaten: die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Albanien, Bosnien und Herzegowina, Ghana, Kosovo, Mazedonien, Montenegro, Senegal und Serbien.

⁶ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Asylgeschäftsstatistik, verschiedene Ausgaben, Nürnberg.

⁷ Die Erfassung des Aufenthaltstitels nach dem Ausländerzentralregister erfolgt auf Grundlage der Angaben der lokalen Ausländerämter und kann deshalb einer Zeitverzögerung unterliegen.

teile des subsidiären Schutzes im Vergleich zur Anerkennung als Asylberechtigte oder Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention kann deshalb auch die durchschnittlichen Integrationschancen der Geflüchteten beeinträchtigen.

3.2 Sprache

Deutschkenntnisse spielen eine zentrale Rolle in Hinblick auf die Integration von Geflüchteten in den deutschen Arbeitsmarkt und in das Bildungssystem sowie für ihre Teilhabe am gesellschaftlichen Alltag. Ein zu geringes Angebot an Sprachkursen sowie fehlende Zugangsberechtigungen zu Sprachmaßnahmen können damit wesentliche Hürden darstellen. Das zentrale Instrument der öffentlichen Sprachförderung sind die Integrationskurse des BAMF. Ende Oktober 2015 ermöglichte der Gesetzgeber, dass auch Asylbewerberinnen und Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive – aktuell trifft dies auf Personen aus Eritrea, Iran, Irak, Somalia und Syrien zu –, Geduldete mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 60a Absatz 2 Satz 3 Aufenthaltsgesetz sowie Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 5 Aufenthaltsgesetz einen Antrag auf Zulassung zu einem Integrationskurs beim BAMF stellen können (Brücker et al. 2017b).

Im Zusammenhang mit dem starken Anstieg des Zuzugs von Geflüchteten und den veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen sind die Zahl der angebotenen Integrationskurse und die Zahl der Teilnehmer deutlich gestiegen: So wurden nach der Integrationskursgeschäftsstatistik des BAMF im Jahr 2013 deutschlandweit 8.851 Integrationskurse angeboten, 2014 waren es 9.925, 2015 11.739 und 2016 20.047.⁸ Analog dazu ist die Zahl der Kursteilnehmer gestiegen: Gab es im Jahr 2014 noch 124.439 neue Kursteilnehmer, so lag ihre Zahl 2015 bei 179.398 und 2016 bei 339.578. Diese Zahlen beziehen sich auf alle Teilnehmer von Integrationskursen, nicht nur auf Geflüchtete.

Die Ergebnisse aus der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten zeigen, dass die Teilnahme an Integrationskursen mit steigender Aufenthaltsdauer zunimmt. Rund 38 Prozent der im Jahr 2015 zugereisten Geflüchteten hatten zum Zeitpunkt der Befragung im zweiten Halbjahr 2016 einen BAMF-Integrationskurs durchlaufen oder befanden sich zu diesem Zeitpunkt noch in dieser Maßnahme. Dieser Anteil steigt bei Personen, die bereits 2013 nach Deutschland zugereist sind und sich somit länger in Deutschland aufhalten, auf 44 Prozent. Gleichzeitig zeigen die Ergebnisse der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten, dass sich die Deutschkenntnisse über die Zeit verbessern. Rund 18 Prozent der Personen, die 2015 nach Deutschland eingereist waren, berichteten zum Befragungszeitpunkt über gute bis sehr gute Deutschkenntnisse. Bei Geflüchteten, die im Jahr 2013 eingereist waren, betrug dieser Anteil 25 Prozent.

⁸ Diese Zahlen beziehen sich auf das Angebot neu begonnener Kurse.

Mit der Ausweitung des Angebots und den steigenden Teilnehmerzahlen an den Integrationskursen dürften die Integrationschancen der Geflüchteten zumindest auf mittlere Sicht steigen. Es muss allerdings berücksichtigt werden, dass viele Geflüchtete, die an Integrationskursen teilnehmen, zumindest kurzfristig dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen. Ausnahme sind Kombinationsprogramme (zum Beispiel „KompAS – Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb“), die berufsqualifizierende Maßnahmen und Praktika mit den Integrationskursen verbinden. Um eine frühzeitige Arbeitsmarktintegration zu unterstützen, wäre eine Ausweitung solcher Programme und von Integrationskursangeboten, die berufsbegleitend wahrgenommen werden können, hilfreich. Das könnte dazu beitragen, mögliche „Lock-in“-Effekte zu vermeiden.

4 Entwicklung der Zahl arbeitsloser Geflüchteter

In seiner Herbstprognose schätzt das IAB, dass die Änderung der jahresdurchschnittlichen Arbeitslosigkeit 2018 aufgrund der Fluchtzuwanderung seit 2015 um 60.000 Personen höher ausfällt (vgl. Fuchs et al. 2017).

Literatur

Brücker, Herbert; Hauptmann, Andreas; Trübswetter, Parvati (2015): Asyl- und Flüchtlingsmigration in die EU und nach Deutschland. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Aktuelle Berichte Nr. 8.

Brücker, Herbert; Hauptmann, Andreas; Sirries, Steffen (2017a): Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten in Deutschland: Der Stand zum Jahresbeginn 2017. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Aktuelle Berichte Nr. 4.

Brücker, Herbert; Rother, Nina; Schupp, Jürgen (Hrsg.) (2017b): IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten 2016: Studiendesign, Feldergebnisse sowie Analysen zu schulischer wie beruflicher Qualifikation, Sprachkenntnissen sowie kognitiven Potenzialen. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. IAB-Forschungsbericht Nr. 13.

Fuchs, Johann; Hummel, Markus; Hutter, Christian; Klinger, Sabine; Wanger, Susanne; Weber, Enzo; Zika, Gerd (2017): IAB-Prognose für 2017/2018: Arbeitsvolumen so hoch wie nie. IAB-Kurzbericht Nr. 21.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2017): Migrations-Monitor Arbeitsmarkt: Personen im Kontext von Fluchtmigration. Arbeitsmarkt in Zahlen, 8/2017.

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

| Nr. | Autor(en) | Titel | Datum |
|-------------------------------|---|---|--------------|
| <u>2/2016</u> | Tanja Buch, Stefan Fuchs, Annekatriin Niebuhr, Cornelius Peters, Andrea Stöckmann | Zur Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt in Schleswig-Holstein | 4/16 |
| <u>3/2016</u> | Philipp vom Berge, Mario Bossler, Joachim Möller | Erkenntnisse aus der Mindestlohnforschung des IAB | 4/16 |
| <u>4/2016</u> | Herbert Brücker, Joachim Möller, Joachim Wolff | Integration von Geflüchteten | 6/16 |
| <u>1/2017</u> | Britta Matthes, Enzo Weber | Veränderungen der Arbeitswelt | 2/17 |
| <u>2/2017</u> | Jonas Beste, Kerstin Bruckmeier, Isabell Klingert, Peter Kupka, Torsten Lietzmann, Andreas Moczall, Christopher Osiander, Philipp vom Berge, Joachim Wolff | Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit | 3/17 |
| <u>3/2017</u> | Emanuel Bennewitz, Michael Stops | Auswirkungen der Digitalisierung auf den Arbeitsmarkt in Hessen | 10/17 |
| <u>4/2017</u> | Bossler, Mario; Dietrich, Hans; Gartner, Hermann; Hummel, Markus; Klinger, Sabine; Kubis, Alexander; Weber, Enzo; Wolter, Stefanie | Zur Lage und Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland | 11/17 |
| <u>5/2017</u> | Peter Haller, Elke J. Jahn, Gesine Stephan, Simon Trenkle, Enzo Weber | Agenda 2010 – zur Diskussion über weitere Reformen der Reform | 11/17 |

Stand: 14.12.2017

Eine vollständige Liste aller erschienenen IAB-Stellungnahmen finden Sie unter
<http://www.iab.de/de/publikationen/iab-stellungnahme.aspx>

Impressum

IAB-Stellungnahme 6/2017

Herausgeber

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

Redaktion

Dr. Andrea Kargus

Technische Herstellung

Erika Popp

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise -
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Website

<http://www.iab.de>

Bezugsmöglichkeit

<http://doku.iab.de/stellungnahme/2017/sn0617.pdf>