

Forschungsdatenzentrum

der Bundesagentur für Arbeit
im Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

FDZ

FDZ-Methodenreport

07/2018

DE

Methodische Aspekte zu Arbeitsmarktdaten

Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigungssituation von Geflüchteten

Stand der Forschung, methodische Ansätze und
Erschließung von Datenquellen

Clemens Ohlert,
Oliver Bruttel



Bundesagentur für Arbeit

Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigungssituation von Geflüchteten

Stand der Forschung, methodische Ansätze und Erschließung von Datenquellen

Clemens Ohlert, Oliver Bruttel (Geschäfts- und Informationsstelle für den Mindestlohn)

Documentation version: DOI: 10.5164/IAB.FDZM.1807.de.v1

Die FDZ-Methodenreporte befassen sich mit den methodischen Aspekten der Daten des FDZ und helfen somit Nutzerinnen und Nutzern bei der Analyse der Daten. Nutzerinnen und Nutzer können hierzu in dieser Reihe zitationsfähig publizieren und stellen sich der öffentlichen Diskussion.

FDZ-Methodenreporte (FDZ method reports) deal with the methodical aspects of FDZ data and thus help users in the analysis of data. In addition, through this series users can publicise their results in a manner which is citable thus presenting them for public discussion.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
Abstract	4
1 Einleitung	5
2 Begrifflichkeiten und rechtliche Regelungen	6
2.1 Abgrenzung des Personenkreises der Geflüchteten	6
2.2 Arbeitsmarktzugang von Geflüchteten	6
2.3 Anwendungsbereich des Mindestlohns	7
3 Entwicklung und Struktur der Zuwanderung durch Geflüchtete	7
3.1 Entwicklung und demografische Merkmale der Geflüchteten	8
3.2 Qualifikationsstruktur der Geflüchteten	11
4 Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten in Deutschland	12
4.1 Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Arbeitssuche	12
4.2 Verdienste	16
4.3 Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik	17
4.4 Ausbildung	18
5 Auswirkungen des Mindestlohns auf die Beschäftigungschancen und Beschäftigungsbedingungen von Geflüchteten	18
5.1 Deskriptive Befunde aus amtlichen Statistiken und Befragungen von Geflüchteten	19
5.2 Unternehmensbefragungen	20
5.3 Qualitative Studien und Medienberichte	21
5.4 Internationale Forschungsarbeiten und Policy-Diskussion	23
5.5 Zusammenfassung	25
6 Methodische Ansätze	26
6.1 Deskriptive Zeitreihen-Analyse	27
6.2 Beschäftigungsentwicklung je nach Mindestlohnbetreffenheit	27
6.3 Wahrscheinlichkeit und Dauer bis zur Beschäftigung	28
6.4 Vergleich mit ähnlichen Gruppen am Arbeitsmarkt	29
6.5 Qualitative Ansätze	30
6.6 Zusammenfassung	30
7 Erschließung von Datenquellen	30
7.1 IAB-SOEP-Migrationsstichprobe	31
7.2 IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten	32
7.3 Integrierte Erwerbsbiografien	33
7.4 Zusammenfassung	34
8 Fazit	35
9 Anhang	37
Literatur	40

Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag befasst sich mit den aktuellen und zukünftigen Möglichkeiten für die Analyse von Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigungssituation von Geflüchteten. Dazu werden die wichtigsten Erkenntnisse zur Zuwanderung und Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten nach Deutschland in den letzten Jahren zusammengefasst. Die zur Verfügung stehenden Daten werden auf ihre Eignung für die Untersuchung von Mindestlohnwirkungen untersucht und unterschiedliche methodische Herangehensweisen werden diskutiert. Im Ergebnis spricht vieles dafür, dass sich die Evaluation der Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Geflüchtete derzeit methodisch kaum angemessen realisieren lässt.

Abstract

This report discusses current and future opportunities to evaluate effects of the general minimum wage on employment chances of refugees. For this purpose, the recent developments of refugees' immigration and labour market integration in Germany are summarized. It is then explored whether available datasets on refugees are suitable to evaluate minimum wage effects, considering different methodological approaches. We conclude that an evaluation of minimum wage effects on refugees can currently hardly be performed adequately.

Keywords: minimum wage, evaluation, employment, refugees

Die Autoren danken Herbert Brücker, Martin Kroh, Marco Caliendo, Philipp vom Berge, Steffen Sirries, Mario Bossler, Barbara Heß, Harald Lederer und Anton Klaus für den hilfreichen Austausch. Verbleibende Fehler liegen selbstverständlich bei den Autoren. Der Artikel gibt ausschließlich die Meinung der Autoren und nicht die der Mindestlohnkommission wieder.

1 Einleitung

Vor dem Hintergrund der vergleichsweise umfangreichen Zuwanderung von Geflüchteten nach Deutschland in den Jahren 2015 und 2016 und der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zum 1. Januar 2015 ergibt sich die Frage, ob bzw. in welcher Form sich der gesetzliche Mindestlohn auf die Beschäftigungschancen und Beschäftigungsbedingungen von Geflüchteten auswirkt. Aufgrund der Dauer der Asylverfahren sowie der Teilnahme an Integrationsmaßnahmen treten die in den Jahren 2015 und 2016 nach Deutschland eingereisten Geflüchteten erst verzögert in den Arbeitsmarkt ein. Der Zugang Geflüchteter zum Arbeitsmarkt unterscheidet sich zudem je nach rechtlichem Aufenthaltsstatus. Verlässliche Informationen über die Eingliederung von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt liegen erst seit kurzem vor bzw. werden zu vielen Aspekten erst in Zukunft verfügbar sein.

Dieser Beitrag zeigt die aktuellen und zukünftigen Möglichkeiten für die Analyse von Auswirkungen des Mindestlohns auf die Situation von Geflüchteten am Arbeitsmarkt auf. Dazu werden zunächst die wichtigsten Erkenntnisse zur Zuwanderung und Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten nach Deutschland in den letzten Jahren zusammengefasst. Die zur Verfügung stehenden Daten werden auf ihre Eignung für die Untersuchung von Mindestlohnwirkungen untersucht und unterschiedliche methodische Herangehensweisen werden diskutiert. Die Kernfrage ist in diesem Zusammenhang, ob die Beschäftigungschancen von Geflüchteten seit der Einführung des Mindestlohns im Januar 2015, bei sonst gleichen Bedingungen, andere wären, wenn es den Mindestlohn nicht gegeben hätte bzw. dieser nicht für Geflüchtete gelten würde. Das fundamentale Problem der Evaluationsforschung besteht darin, dass die „kontrafaktische Situation“ nicht beobachtet werden kann. Die methodischen Möglichkeiten, die Fragestellung in Bezug auf Geflüchtete dennoch zu beantworten, sind grundsätzlich die gleichen wie bei der Evaluation des gesetzlichen Mindestlohns. Allerdings stellen sich beim Personenkreis der Geflüchteten eine Reihe zusätzlicher Herausforderungen.

Der Beitrag ist wie folgt gegliedert: Das nächste Kapitel klärt zunächst Begrifflichkeiten und rechtliche Regelungen. Kapitel 3 zeigt die Entwicklung und Struktur der Fluchtmigration und Kapitel 4 deren Arbeitsmarktintegration auf. Kapitel 5 fasst die bisherigen Erkenntnisse zu den Auswirkungen des Mindestlohns auf die Beschäftigungschancen und Beschäftigungsbedingungen von Geflüchteten zusammen. Kapitel 6 stellt in Frage kommende methodische Ansätze dar, während Kapitel 7 untersucht, inwiefern bestehende Datensätze zur diesbezüglichen Analyse geeignet sind. Kapitel 8 zieht ein kurzes Fazit.

2 Begrifflichkeiten und rechtliche Regelungen

2.1 Abgrenzung des Personenkreises der Geflüchteten

In Anlehnung an gängige Vorgehensweisen (OECD 2017; Brücker et al. 2016b) wird die Population der „Geflüchteten“ anhand von drei Gruppen definiert: Erstens sind dies Personen, die sich noch im Asylverfahren befinden (Asylbewerberinnen und Asylbewerber). Zweitens sind dies Personen, denen bereits ein Schutzstatus zuerkannt wurde: Asylberechtigte nach Art. 16a GG, Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention sowie subsidiär geschützte Personen. Drittens sind dies auch abgelehnte Asylbewerberinnen und Asylbewerber, deren Ausreise bzw. Abschiebung ausgesetzt wurde und die daher überwiegend eine Duldung erhalten haben. Für eine Beschreibung der verschiedenen rechtlichen Status siehe z.B. SVR (2016).

2.2 Arbeitsmarktzugang von Geflüchteten

Der Arbeitsmarktzugang von Geflüchteten ist je nach rechtlichem Status unterschiedlich geregelt (vgl. ausführlich Bundesagentur für Arbeit 2016; BAMF 2016b). Durch eine Reihe von Gesetzesmaßnahmen wurde der Arbeitsmarktzugang für Geflüchtete mit ausreichender Bleibeperspektive in den letzten Jahren erleichtert. Dies betraf insbesondere die Wartezeiten bis zum Arbeitsmarktzugang sowie die sogenannte „Vorrangprüfung“, in der die Bundesagentur für Arbeit prüft, ob inländische Personen bei Stellenbesetzungen vorzuziehen sind (OECD 2017: 26).

Für Personen mit anerkanntem Schutzstatus besteht uneingeschränkter Zugang zum Arbeitsmarkt sowie zu den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Arbeitsagenturen oder Jobcenter. Der Zugang geht mit der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis durch die Ausländerbehörde einher. Sie können somit uneingeschränkt als Beschäftigte arbeiten, einer selbständigen Tätigkeit nachgehen oder eine Berufsbildung aufnehmen. Es besteht keine Wartezeit und die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zur Aufnahme einer Beschäftigung ist nicht notwendig.

Für Asylbewerberinnen und Asylbewerber sowie geduldete Personen gelten davon abweichende Regelungen des Arbeitsmarktzugangs. Sie dürfen erst nach Ablauf einer Wartezeit von drei Monaten eine Beschäftigung aufnehmen. Die Aufnahme einer Beschäftigung bedarf der Genehmigung durch die Ausländerbehörde, die ihrerseits die Zustimmung der örtlichen Arbeitsagentur einholt. Asylbewerberinnen und Asylbewerber oder Geduldete dürfen keine Beschäftigung aufnehmen, wenn sie aus einem sicheren Herkunftsland kommen und solange sie verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. Die Bundesagentur für Arbeit prüft grundsätzlich, ob bevorrechtigte inländische Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer für die konkrete Beschäftigung zur Verfügung stehen (Vorrangprüfung). Sie prüft zudem, dass Asylbewerberinnen und Asylbewerber nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen eingestellt werden als vergleichbare inländische Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer.

Die Notwendigkeit der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit entfällt bei Erfüllung der Voraussetzungen der Blauen Karte EU, bei Ausbildung sowie bei „mindestlohnfreien Praktika“ (siehe unten). Die Vorrangprüfung ist seit August 2016 in 133 von 156 Arbeitsagenturbezirken für drei Jahre ausgesetzt. Die Vorrangprüfung entfällt auch, wenn sich Asylbewerberinnen und Asylbewerber oder Geduldete seit mindestens 15 Monaten erlaubt in Deutschland aufhalten.

2.3 Anwendungsbereich des Mindestlohns

Der gesetzliche Mindestlohn gilt grundsätzlich auch für Geflüchtete, soweit diese als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland beschäftigt sind und nicht unter eine der im Mindestlohngesetz vorgesehenen Ausnahmen fallen (§ 22 MiLoG). Die Ausnahmeregelungen betreffen Personen unter 18 Jahre, Auszubildende, Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten nach Aufnahme einer Beschäftigung, in bestimmten Praktika und übergangsweise in Branchen mit allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträgen und bei der Zeitungszustellung. Zu den Praktika, die nicht unter den Anwendungsbereich des Mindestlohngesetzes fallen, zählen Pflichtpraktika im Rahmen von Schule, Ausbildung oder Studium sowie freiwillige Praktika mit einer Dauer von bis zu drei Monaten, die vor oder während einer Berufs- oder Hochschulausbildung stattfinden. Außerdem besteht bei Praktika im Rahmen einer Einstiegsqualifizierung nach dem SGB III kein Anspruch auf den Mindestlohn. Weiterhin besteht in Maßnahmen der Arbeitsförderung nach SGB III kein Anspruch auf den Mindestlohn, da diese kein Beschäftigungsverhältnis begründen (siehe auch Bundesagentur für Arbeit 2017c).

Anfang des Jahres 2017 wurde diskutiert, ob betriebliche Phasen einer Anpassungsqualifizierung im Kontext der Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse nach dem Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen (BQFG) wie Pflichtpraktika im Sinne von § 22 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 bis 4 MiLoG zu behandeln sind und somit vom Mindestlohn befreit wären. Ein Entwurf zur gemeinsamen Auslegung durch BMAS, BMBF und BMF hatte dies vorgesehen. Diese Gesetzesauslegung wurde seitens des DGB kritisiert (Falk und Riedel 2017). Nach Einschätzung des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages verbleibt diesbezüglich Rechtsunsicherheit, sofern keine Änderung des MiLoG vorgenommen wird (Deutscher Bundestag 2017b: 11). Betriebliche Phasen der Anpassungsqualifikation im Kontext der Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse seien nach Wortlaut und Systematik nicht durch die Ausnahmeregelungen des MiLoG erfasst. Jedoch seien sie den in der Ausnahmeregelung erwähnten Pflichtpraktika in Hinblick auf ihren Zweck und weitere Kriterien „wesentlich gleich gelagert“, so dass Sinn und Zweck der Ausnahmeregelung für deren Einbeziehung spräche (Deutscher Bundestag 2017b).

3 Entwicklung und Struktur der Zuwanderung durch Geflüchtete

Bislang ist der Stand der Forschung zu den Beschäftigungschancen der in den letzten Jahren nach Deutschland gekommenen Geflüchteten begrenzt. Es wurden allerdings einige Sonderbefragungen durchgeführt und Umstellungen in amtlichen Statistiken vorgenommen, um mehr Informationen über die Situation von Geflüchteten in Deutschland zu erhalten. Die wichtigsten Neuerungen sind Sonderbefragungen von Geflüchteten durch das Bundesamt für Migration

und Flüchtlinge (BAMF) und deren Verknüpfung mit dem Sozio-oekonomischen Panel sowie mit den Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit, insbesondere die IAB-BAMF-SOEP-Befragung (siehe ausführlich Abschnitt 7.2). Darüber hinaus ermöglicht die Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit Auswertungen auf Basis der Nationalität der Hauptsylherkunftsländer. Seit Juni 2016 wird der rechtliche Aufenthaltsstatus im Rahmen von Arbeitssuchend- bzw. Arbeitslosmeldungen erfasst (vgl. ausführlich Kapitel 7). Aus diesen Erhebungen liegen erste Ergebnisse zu den Merkmalen sowie zur bisherigen Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten in Deutschland vor.

3.1 Entwicklung und demografische Merkmale der Geflüchteten

Nachdem bereits Anfang der 1990er Jahre, im Zusammenhang mit den Balkankriegen, eine relativ große Anzahl von Geflüchteten nach Deutschland kam, sank die Flüchtlingszuwanderung zwischenzeitlich wieder auf ein niedrigeres Niveau. Seit 2008 stieg der Umfang der Flüchtlingszuwanderung kontinuierlich an und erreichte im Jahr 2015 den bisherigen Höchststand (BAMF 2017a). Auslöser der Fluchtmigration der letzten Jahre ist in erster Linie der Bürgerkrieg in Syrien seit 2011 sowie die instabile Lage in weiteren Ländern des Nahen und Mittleren Ostens. Die Hauptherkunftsländer von Geflüchteten waren in den letzten Jahren daher Syrien, Afghanistan und der Irak, aber auch Eritrea und die Westbalkanstaaten (BAMF 2016a, 2017b).

Über die Zuzüge von Schutzsuchenden nach Deutschland gibt grundsätzlich die Anzahl der gestellten Asylanträge Auskunft (siehe Tabelle 1). Im Jahr 2013 wurden rund 110.000 und im Jahr 2014 rund 173.000 Erstanträge auf Asyl gestellt. Für die Jahre 2015 und 2016 ist die Zahl der Asylanträge nicht aussagekräftig, da aufgrund der hohen Flüchtlingszuwanderung viele Anträge erst im jeweiligen Folgejahr gestellt werden konnten. Zur Abschätzung des Umfangs der Flüchtlingszuwanderung der Jahre 2015 und 2016 werden daher Informationen aus dem Registrierungs- und Verteilungssystem des BAMF (EASY-System) herangezogen.¹ Diesem ist zu entnehmen, dass im Jahr 2015 rund 1,1 Millionen Schutzsuchende in Deutschland registriert wurden. Eine Abschätzung von Rück- und Weiterreisenden ergab eine Nettozuwanderung von ca. 890.000 Schutzsuchenden für das Jahr 2015; es wurden rund 442.000 Asylersanträge gestellt. 2016 fiel die Flüchtlingszuwanderung wieder geringer aus. Es wurden 321.000 Schutzsuchende registriert und die Nettozuwanderung wurde auf 280.000 beziffert (Bundesagentur für Arbeit 2017b). Die Anzahl von gestellten Erstanträgen lag aufgrund des Überhangs aus dem Vorjahr mit 722.000 weitaus höher. Für 434.000 Asylanträge stand Ende 2016 noch eine Entscheidung aus (BAMF 2017b).

¹ Das EASY-System ist eine IT-Anwendung des BAMF, das dazu genutzt wird, Flüchtlinge auf die Bundesländer zu verteilen. Die Zahlen können durch nicht erkannte Doppelzählungen, Rück- und Weiterzüge mit Fehlern behaftet sein (Brücker et al. 2016d).

Tabelle 1: Daten zur Zuwanderung von Schutzsuchenden 2012 bis 2016

	2012	2013	2014	2015	2016
EASY-Registrierungen	-	-	-	1.092.000	
geschätzte Nettozuwanderung	-	-	-	0	321.000
				890.000	280.000
Asylanträge	77.651	127.023	202.834	476.649	745.545
darunter Erstanträge	64.539	109.580	173.072	441.899	722.370
Entschiedene Asylanträge	61.826	80.978	128.911	282.726	695.733
Positive Entscheidungen insgesamt	17.140	20.128	40.563	140.915	433.920
darunter:					
Rechtsstellung als Flüchtling*	8.764	10.915	33.310	137.136	256.136
Gewährung von subsidiärem Schutz	6.974	7.005	5.174	1.707	153.700
Feststellung eines Abschiebeverbots	1.402	2.208	2.079	2.072	24.084
Gesamtschutzquote (in %)**	27,7	24,9	31,5	49,8	62,4

* Einschließlich Anerkennungen als Asylberechtigte (Art. 16a GG und Familienasyl)

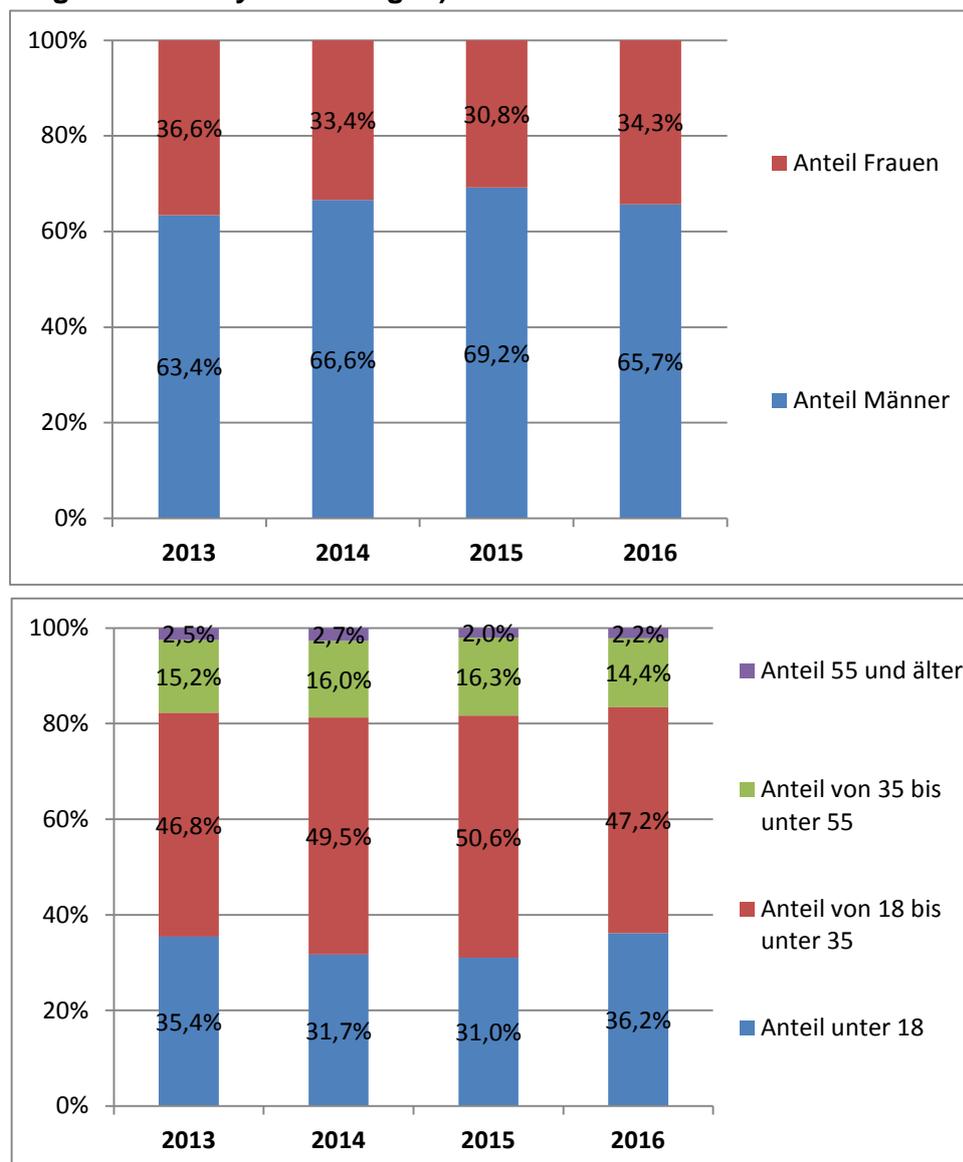
** Die Gesamtschutzquote berechnet sich aus der Anzahl der positiven Entscheidungen bezogen auf die Gesamtzahl der Entscheidungen im betreffenden Zeitraum.

Quelle: BAMF (2017b); Bundesagentur für Arbeit (2017a); Bundesagentur für Arbeit (2017b).

Die Bleibeperspektive und der Zugang von Geflüchteten zum Arbeitsmarkt sowie die angebotenen Integrationsförderungen hängen vom gewährten Schutzstatus ab (siehe auch Abschnitt 2.2). Im Jahr 2013 betrug die Anerkennungsquote 25 Prozent und in 2014 rund 32 Prozent. In den Jahren 2015 und 2016 betrug die Gesamtanerkennungsquote 50 bzw. 62 Prozent. Insbesondere für Personen aus Syrien, Eritrea und dem Irak war die Anerkennungsquote hoch. Im Jahr 2016 wurde deutlich häufiger als zuvor (Anstieg von rund 1 Prozent auf rund 35 Prozent) nur noch subsidiärer Schutz gewährt (BAMF 2017b: 19; OECD 2017). Subsidiär Schutzberechtigte erhalten zunächst eine Aufenthaltserlaubnis für ein Jahr, während anerkannte Flüchtlinge zunächst eine Aufenthaltserlaubnis für drei Jahre erhalten.

Anhand der Asylantragszahlen lässt sich feststellen, dass in den Jahren 2013 bis 2016 mehr Männer (etwa zwei Drittel) als Frauen (etwa ein Drittel) einen Antrag stellten (Abbildung 1). Die Schutzsuchenden sind zu großen Anteilen im erwerbsfähigen Alter. Knapp die Hälfte der Antragstellerinnen und Antragsteller ist zwischen 18 und 35 Jahre alt. Etwa zwei Drittel sind zwischen 18 und 54 Jahre alt. 55 Jahre und älter waren nur sehr wenige. Etwa ein Drittel war noch nicht volljährig. Diese Zusammensetzung war über die Jahre 2013 bis 2016 ähnlich.

Abbildung 1: Zusammensetzung der Geflüchteten nach Geschlecht und Alter (Anteile an gestellten Asylerstanträgen)



Quelle: BAMF (2014, 2015, 2016a, 2017b).

Als weitere Datenquelle zur Zahl der Geflüchteten kann das vom BAMF geführte Ausländerzentralregister (AZR) dienen. Die dortigen Daten sind nicht vergleichbar zu den Asylantrags- und Entscheidungsdaten, da sich letztere auf Zeiträume beziehen und Rück- und Weiterzüge unberücksichtigt lassen, während das AZR eine Stichtagsauswertung vornimmt.² Die im Verwaltungsprozess generierten Daten wie die Asylgeschäftsdatei (Antragszahlen, vgl.

² Zum 31.12.2016 hielten sich laut AZR rund 452.000 Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention und rund 40.000 Asylberechtigte nach Art. 16a GG in Deutschland auf. Rund 680.000 Personen waren als Asylbewerberinnen und Asylbewerber in Deutschland (BAMF 2017b: 54). Weiterhin hatten zum 31.12.2016 rund 37.000 Personen einen Schutzstatus durch Abschiebeverbot und rund 74.000 Personen waren subsidiär schutzberechtigt. Die Gesamtzahl der in Deutschland lebenden abgelehnten Asylbewerberinnen und Asylbewerber betrug Ende 2016 rund 557.000, darunter waren rund 108.000 mit Duldung. Die Gesamtzahl der geduldeten Personen in Deutschland insgesamt betrug zum 31.12.2016 rund 153.000 (Deutscher Bundestag 2017a).

Tabelle 1) oder das AZR ermöglichen nur wenige sozio-demografische Differenzierungen der erfassten Personen. Daher stützen sich Aussagen und Analysen über die Zusammensetzung von Geflüchteten insbesondere hinsichtlich der Qualifikation auf Befragungen. Als wichtigste ist die IAB-BAMF-SOEP-Befragung zu nennen, weil diese repräsentative Aussagen über die in den letzten Jahren nach Deutschland gekommenen Geflüchteten ermöglicht.

3.2 Qualifikationsstruktur der Geflüchteten

Die IAB-BAMF-SOEP-Befragung liefert repräsentative Ergebnisse unter anderem zur schulischen und beruflichen Bildung von Geflüchteten der Jahre 2013 bis 2016. Demnach zeigt sich, dass erwachsene Geflüchtete zu 37 Prozent eine weiterführende Schule und zu 31 Prozent eine Mittelschule besucht haben. Allerdings haben auch zehn Prozent nur eine Grundschule und neun Prozent gar keine Schule besucht (Brücker et al. 2016b; Brücker et al. 2016c: 7).

19 Prozent der erwachsenen Geflüchteten haben Universitäten oder Hochschulen besucht und 13 Prozent erwarben einen Hochschulabschluss. Des Weiteren nahmen neun Prozent an einer betrieblichen Ausbildung teil und sechs Prozent erwarben dabei einen Abschluss. Die meisten der Fluchtherkunftsländer kennen kein berufliches Ausbildungssystem, das mit dem in Deutschland vergleichbar wäre. Viele Berufe werden „on the job“ gelernt und nicht in zertifizierten Ausbildungsgängen. Dementsprechend haben 69 Prozent der Geflüchteten keine formelle berufliche Ausbildung. Es ist davon auszugehen, dass dennoch berufliche Fähigkeiten und Erfahrungen erworben wurden – der Umfang ist allerdings unklar (Brücker et al. 2016b). 81 Prozent der geflüchteten Männer und 50 Prozent der Frauen gaben an, bereits vor der Einreise nach Deutschland Berufserfahrung gesammelt zu haben (im Durchschnitt 73 Prozent). Davon waren 27 Prozent selbständig, 30 Prozent als Arbeiterinnen und Arbeiter, 25 Prozent als Angestellte ohne Führungsposition und 13 Prozent als Angestellte mit Führungsposition tätig. Zum Vergleich: Von denjenigen Geflüchteten, die zum Zeitpunkt der Befragung bereits in Deutschland (wieder) erwerbstätig waren, sind 33 Prozent als Arbeiterinnen und Arbeiter, 35 Prozent als Angestellte und 30 Prozent in Ausbildung oder Praktika beschäftigt. Selbständigkeit oder Führungspositionen kommen bisher dagegen kaum vor (Brücker et al. 2016b: 48, 49).

Fehlende Sprachkenntnisse stellen ein erhebliches Hindernis für die Aufnahme einer Beschäftigung dar (Walwei 2016: 188). Laut den Ergebnissen der IAB-BAMF-SOEP-Befragung ist allerdings mit zunehmender Aufenthaltsdauer ein deutlicher Anstieg der deutschen Sprachkompetenz zu erkennen. Bei der Einreise nach Deutschland hatten nur wenige Geflüchtete Deutschkenntnisse (Brücker et al. 2016b: 37; Büschel et al. 2015; Rich 2016; Walwei 2016: 188). 90 Prozent gaben an, noch keine Kenntnisse gehabt zu haben, knapp 30 Prozent konnten nach eigener Einschätzung gut oder sehr gut Englisch. Zum Zeitpunkt der Befragung (Juni bis Oktober 2016) waren die selbsteingeschätzten Deutschkenntnisse derselben Population bereits deutlich besser als bei der Einreise. 18 Prozent der Geflüchteten, die weniger als zwei Jahre in Deutschland waren, schätzten ihre Deutschkenntnisse als gut oder sehr gut ein, 35 Prozent als mittel und 47 Prozent gaben an, über geringe oder gar keine Deutschkenntnisse zu verfügen. Bei Geflüchteten, die länger als zwei Jahre in Deutschland waren, betrug der

Anteil mit guten oder sehr guten Deutschkenntnissen 32 Prozent, mit mittleren Kenntnissen 37 Prozent. Unter mehreren untersuchten Faktoren spielt die Teilnahme an Sprachkursen quantitativ die wichtigste Rolle für den Erwerb deutscher Sprachkompetenz (Brücker et al. 2016b: 38).³

4 Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten in Deutschland

4.1 Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Arbeitssuche

Die Ergebnisse der IAB-BAMF-SOEP-Befragung konstatieren eine hohe Arbeitsmotivation der Geflüchteten. 78 Prozent der Geflüchteten geben an, „ganz sicher“ in der Zukunft eine Erwerbstätigkeit aufnehmen zu wollen. 97 Prozent der Männer gaben an, „sicher“ oder „wahrscheinlich“ eine Erwerbstätigkeit ausüben zu wollen. Bei den Frauen waren es 85 Prozent (Brücker et al. 2016b: 51). Bisher können Geflüchtete allerdings zum größten Teil noch keine Beschäftigung aufnehmen, weil sie entweder auf die Entscheidung im Asylverfahren warten oder sich in Sprach- und Integrationskursen befinden. Zum Zeitpunkt der Befragung (Juni bis Oktober 2016) waren 14 Prozent der Befragungsteilnehmerinnen und -teilnehmer erwerbstätig.⁴ Davon waren 32 Prozent vollzeitbeschäftigt, 21 Prozent teilzeitbeschäftigt und 24 Prozent der Teilnehmerinnen und Teilnehmer in Praktika oder beruflicher Ausbildung. Die weiteren rund 23 Prozent entfallen auf geringfügig oder unregelmäßig Beschäftigte. Mit zunehmender Zeit seit dem Zuzug erhöht sich der Anteil der erwerbstätigen Geflüchteten. Im Herbst 2016 waren von den 2015 zugezogenen Geflüchteten 9 Prozent erwerbstätig, 2014 zugezogene waren zu 22 Prozent und 2013 zugezogene zu 31 Prozent erwerbstätig (Brücker et al. 2016b: 50). Die genannte Studie konnte zeigen, dass die Dauer bis zur Aufnahme einer ersten Beschäftigung bei Vorliegen eines Berufsabschlusses geringer ist. Weiterhin wurden eine negative Wirkung eines unsicheren Aufenthaltsstatus und positive Wirkungen von Sprach- und Beratungsangeboten des BAMF und der Bundesagentur für Arbeit auf die Wahrscheinlichkeit, erwerbstätig zu sein, festgestellt (Brücker et al. 2016b: 52f.).

Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen, dass Geflüchtete im Vergleich zu anderen Migrantinnen und Migranten mehr Zeit benötigen, um sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren (Walwei 2016: 176). Vergleicht man die Beschäftigungsquoten im Zeitverlauf seit dem Zuzug nach Deutschland wird deutlich, dass diese für Geflüchtete lange Zeit unter denen von anderen Migrantinnen und Migranten liegen (Brücker et al. 2015: 10; Salikutluk et al. 2016). Die beiden zitierten Analysen untersuchten mittels der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe frühere Zuwanderungskohorten der Jahre 1990 bis 2012, insbesondere aus dem früheren Jugoslawien. Erst nach 15 Jahren erreichten die Geflüchteten die Beschäftigungsquoten anderer

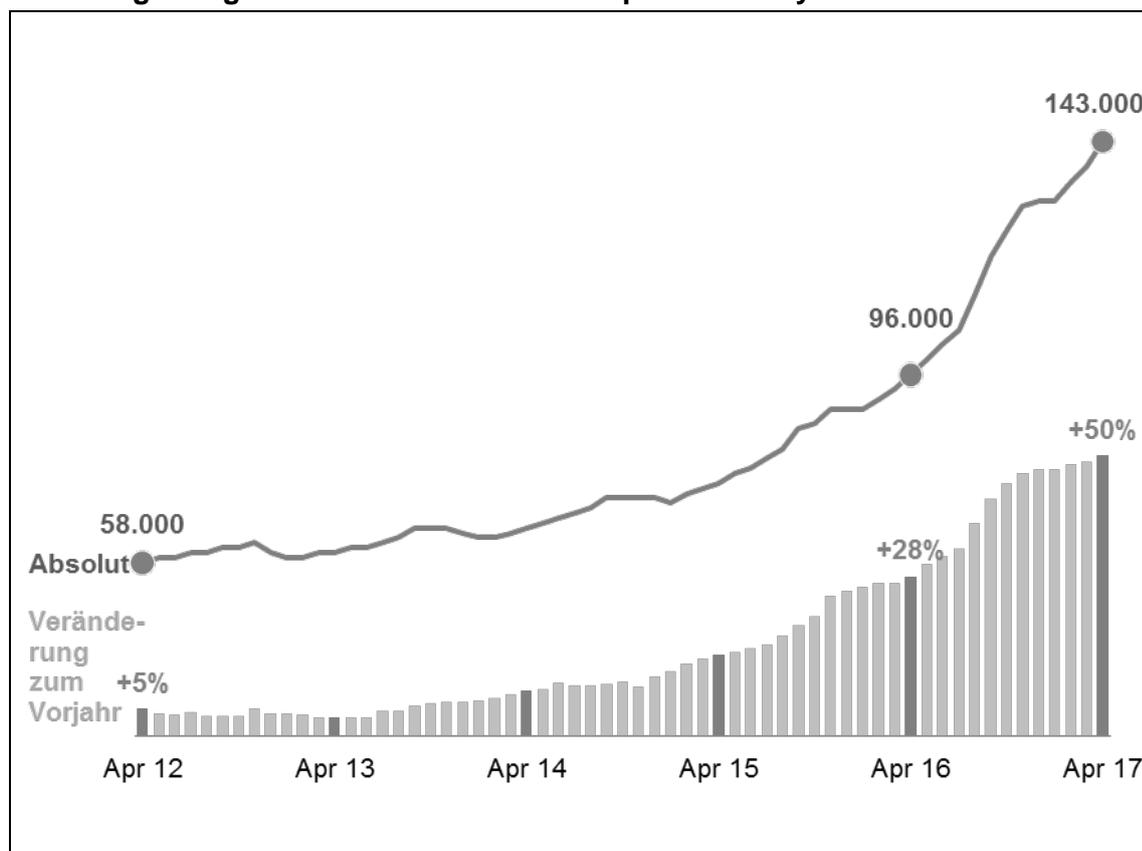
³ In der IAB-BAMF-SOEP-Befragung geben 5 Prozent der Geflüchteten an, dass sie über keinerlei Lese- und Schreibkenntnisse in ihrer Muttersprache oder der jeweiligen offiziellen Landessprache verfügen. Hinzu kommt eine Gruppe von 7 Prozent, die angibt, dass die Lese- und Schreibkompetenz in der Muttersprache oder der jeweiligen offiziellen Landessprache „schlecht“ oder „geht so“ ist (Brücker et al. 2016b: 38).

⁴ Als erwerbstätig werden hier Personen definiert, die angeben, Vollzeit erwerbstätig (einschließlich Selbständigen), in Teilzeitbeschäftigung, geringfügig oder unregelmäßig erwerbstätig, in betrieblicher Ausbildung oder in einem betrieblichen Praktikum zu sein.

Migrantinnen und Migranten, die sich unter anderem aus Zugewanderten aus anderen EU-Ländern, Arbeitsmigration, Spätaussiedlern oder Familienzusammenführung zusammensetzen. Darüber hinaus weisen weitere Befunde darauf hin, dass Geflüchtete im Vergleich zu anderen Migrantinnen und Migranten vor besonderen Herausforderungen bei der Arbeitsmarktintegration stehen. Sie sind häufiger nicht ihrer Qualifikation entsprechend beschäftigt und erzielen im Durchschnitt geringere Löhne (Salikutluk et al. 2016).

Weitere Ergebnisse zur Arbeitsmarktintegration der in den letzten Jahren nach Deutschland gekommenen Geflüchteten können den Statistiken der Bundesagentur für Arbeit entnommen werden (Bundesagentur für Arbeit 2017a, b). Geflüchtete Menschen können in der Arbeitslosenstatistik erst seit Juni 2016 und in der Grundsicherungsstatistik erst seit September 2016 ausgewiesen werden (dort als „Personen im Kontext von Fluchtmigration“ bezeichnet). In den Meldungen sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung sind die Merkmale Aufenthaltsstatus sowie auch der Einreisezeitpunkt nicht enthalten. Daher werden Auswertungen anhand der Staatsangehörigkeit der acht Hauptherkunftsländer von den nach Deutschland gekommenen Geflüchteten herangezogen. Als solche wurden von der Bundesagentur für Arbeit Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan Somalia und Syrien definiert.

Abbildung 2: Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten mit einer Staatsangehörigkeit aus den acht nichteuropäischen Asylherkunfts-ländern



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2017a).

Im April 2017 waren rund 143.000 Personen aus diesen Ländern sozialversicherungspflichtig beschäftigt, wobei nicht alle Personen aus diesen Ländern zwingend zur Gruppe der Geflüchteten zählen müssen. Zusätzlich gingen rund 51.000 Personen einer ausschließlich geringfügigen Beschäftigung nach. Rund 476.000 Geflüchtete waren im April 2017 arbeitssuchend gemeldet, darunter waren rund 179.000 Personen arbeitslos.⁵

Die absolute Zahl beschäftigter Personen aus den Hauptasylherkunftsländern hat in den letzten Jahren zugenommen. Insbesondere seit dem Jahr 2015 stieg die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Personen aus diesen Ländern deutlich an (Abbildung 2). Die Beschäftigungsquote (inklusive ausschließlich geringfügig Beschäftigter), also der Anteil der beschäftigten Personen an allen erwerbsfähigen Personen aus diesen Ländern, lag dennoch sowohl Anfang 2016 als auch Anfang 2017 recht konstant bei 16,4 bzw. 16,6 Prozent.

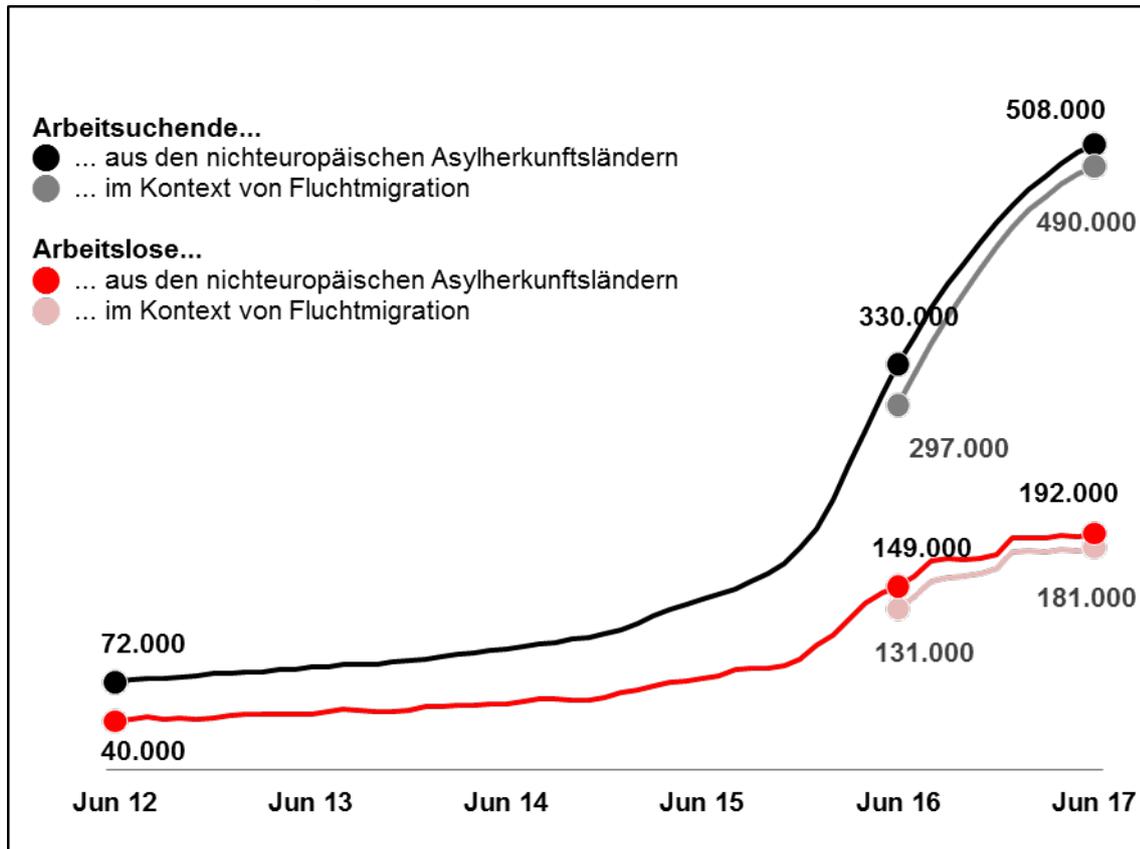
Verbleibsanalysen der Bundesagentur für Arbeit zeigen, dass im Verlauf des Jahres 2016 rund 35.500 Personen aus den acht zugangsstärksten Asylherkunftsländern ihre Arbeitslosigkeit beendet haben, indem sie eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt aufnahmen. Darunter begannen 29.400 eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Weitere 3.000 Personen begannen eine Ausbildung (Bundesagentur für Arbeit 2017b: 10). Rund jede fünfte der Beschäftigungsaufnahmen erfolgte in der Arbeitnehmerüberlassung. Ebenfalls häufig waren Beschäftigungsaufnahmen in den Bereichen wirtschaftliche Dienstleistungen (rund 15 Prozent) und Gastgewerbe (rund 13 Prozent).

Seit Ende 2015 stieg auch die Zahl von arbeitslosen oder arbeitssuchenden Personen aus den Hauptasylherkunftsländern deutlich (dunkle Linien in Abbildung 3). Während im Juni 2015 rund 74.000 Personen arbeitslos waren, waren es im Juni 2016 rund 149.000 und im Juni 2017 rund 192.000. Die Arbeitslosigkeit hat sich in dieser Gruppe also binnen eines Jahres um rund 43.000 Personen erhöht. Die Arbeitslosenquote stieg von Januar 2016 zu Januar 2017 von rund 46 Prozent auf 52 Prozent. Die Zahl der Arbeitssuchenden stieg ebenfalls und liegt deutlich über der Zahl der Arbeitslosen. Dies ist darin begründet, dass viele Geflüchtete zunächst in Weiterbildungs-, Sprach- oder Integrationsmaßnahmen sind und dadurch nicht als arbeitslos gelten.

Arbeitslose Geflüchtete sind überwiegend unter 35 Jahre alt. Die Bundesagentur für Arbeit (2017b: 11) ermittelte, dass für etwa 62 Prozent, unter anderem aufgrund mangelnder Sprach- oder Berufskenntnisse, nur eine Helfertätigkeit in Frage komme; rund 15 Prozent werden als Fachkräfte eingeschätzt und rund drei Prozent als Experten. Die arbeitslosen Geflüchteten suchen vor allem in den Branchen Reinigung, Lagerei und Logistik, als Küchenhilfe, im Verkauf und in Büro- und Sekretariatstätigkeiten Arbeit (Bundesagentur für Arbeit 2017a: 11).

⁵ Nichtarbeitslose Arbeitssuchende sind z.B. Personen in einer arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahme, Arbeitslosengeld-II-Beziehende, die geringfügig beschäftigt sind, oder kurzzeitig erkrankten Personen (unter 6 Wochen) (Bundesagentur für Arbeit 2017a: 11). Bei der Arbeitsagentur als arbeitslos gemeldete Personen haben immer auch den Status arbeitssuchend, da sie dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen müssen, um Leistungen nach SGB II oder SGB III zu erhalten.

Abbildung 3: Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Arbeitssuche von Personen im Kontext von Fluchtmigration



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2017a).

Die hellen Linien in Abbildung 3 zeigen jeweils den Verlauf der Anzahl von Arbeitslosen und Arbeitssuchenden der seit Mitte 2016 erfassten spezifischen Gruppe der Geflüchteten (anstatt nur des nicht ausschließlich auf Geflüchtete beschränkten Personenkreises aus den acht Hauptherkunftsländern). Der sehr ähnliche Verlauf dieser Trends im Vergleich zur Darstellung nach Nationalität der wichtigsten Asylherkunftsländer zeigt, dass letztere eine gute Approximation für die Gesamtentwicklung der Geflüchteten darstellt.

Die vorliegenden Auswertungen zeigen, dass sich die vergleichsweise hohe Flüchtlingszuwanderung der letzten Jahre mittlerweile am Arbeitsmarkt bemerkbar macht. Nach und nach erhöht sich die Arbeitsmarktpartizipation der Geflüchteten, was sich sowohl in den Beschäftigungs- als auch den Arbeitslosenzahlen niederschlägt. Neben dem zu erwartenden Anstieg der aggregierten Größen (Fuchs und Weber 2016) können sich daraus auch regionale und branchenspezifische Veränderungen von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit ergeben, soweit sich die Geflüchteten hinsichtlich ihrer Arbeitsmarktpartizipation nicht gleichmäßig über Regionen und Branchen verteilen.

4.2 Verdienste

Erste Erkenntnisse über die Verdienste von erwerbstätigen Geflüchteten liegen ebenfalls aus der IAB-BAMF-SOEP-Befragung und der Statistik der Bundesagentur für Arbeit vor. Aus der Befragung geht hervor, dass die monatlichen Nettoverdienste von in Deutschland Vollzeit beschäftigten Geflüchteten (mit Zuzug in den Jahren 2013 bis Anfang 2016) im Herbst 2016 im Durchschnitt bei 1.122 Euro lagen (Brücker et al. 2016b: 50). Auf den – für den Mindestlohn – relevanten Bruttostundenverdienst lässt sich aus diesen Ergebnissen zu Nettoverdiensten nicht schließen. Es wird jedoch deutlich, dass die durchschnittlichen Verdienste der Geflüchteten eher im Niedriglohnbereich liegen. Die nachfolgend genannten Daten der Verdienststatistik der Bundesagentur für Arbeit liefern Ergebnisse zu Bruttomonatslöhnen.

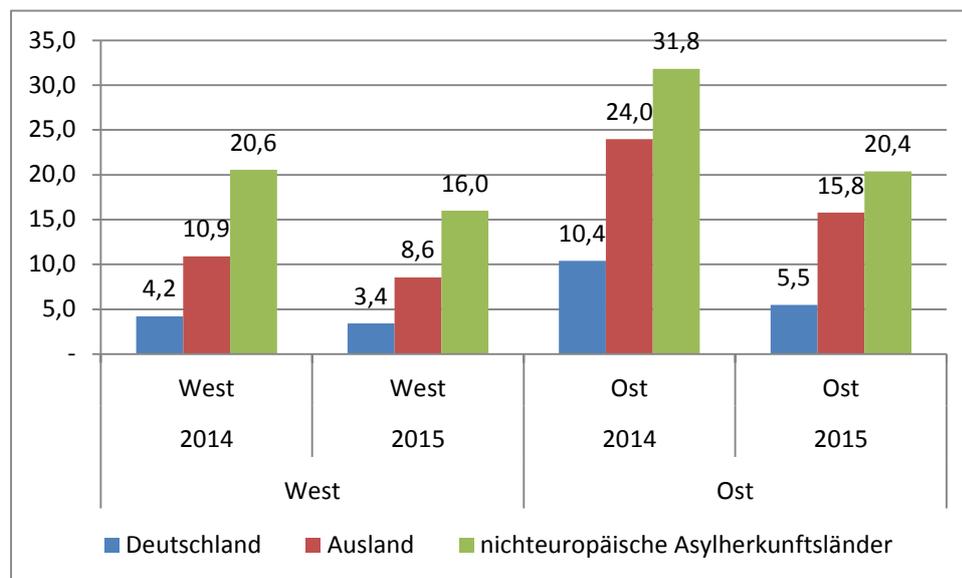
Die Verdienststatistik der Bundesagentur für Arbeit ermöglicht Auswertungen von Bruttomonatslöhnen je nach Nationalität für die Jahre 2014 und 2015 (jeweils Dezember). Die Gruppe der Geflüchteten kann auch hier über die Nationalität der acht zugangsstärksten Asylherkunftsländer approximiert werden. Die Ergebnisse zeigen, dass das mittlere Bruttomonatsentgelt (Median) von Vollzeitbeschäftigten aus diesen Ländern mit 1.962 Euro Ende 2015 deutlich geringer ausfiel als das von deutschen Beschäftigten (3.141 Euro) und auch als das von ausländischen Beschäftigten in Deutschland insgesamt (2.467 Euro, vgl. Tabelle 2). In Ostdeutschland fiel der Medianverdienst von Personen aus den wichtigsten Asylherkunftsländern rund 90 Euro geringer aus als in Westdeutschland (eigene Auswertung auf Basis von Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit). In Helfertätigkeiten lag der Medianverdienst bei Vollzeitbeschäftigten aus Asylherkunftsländern im Jahr 2015 bei 1.681 Euro. Bei einer Wochenarbeitszeit von 35 Stunden entspräche dies einem Bruttostundenlohn von gut 11 Euro, bei einer Wochenarbeitszeit von 40 Stunden gut 9,70 Euro (berechnet als Monatsverdienst dividiert durch (Wochenarbeitszeit*4,33)). Da es sich um aggregierte Durchschnittswerte handelt, sind auf Basis dieser Auswertungen keine Aussagen auf der Individualebene möglich.

Tabelle 2: Bruttomonatsverdienste von Vollzeitbeschäftigten (jeweils Median), in Euro

2014					
	Insgesamt	Helfer	Fachkraft	Spezialist	Experte
Deutschland	3.068	2.168	2.810	3.967	>*
Ausland	2.493	1.863	2.496	3.851	4.749
nichteuropäische Asylherkunftsländer	1.917	1.645	1.928	3.138	4.274
2015					
	Insgesamt	Helfer	Fachkraft	Spezialist	Experte
Deutschland	3.141	2.211	2.873	4.049	5.136
Ausland	2.467	1.863	2.488	3.884	4.825
nichteuropäische Asylherkunftsländer	1.962	1.681	1.982	2.689	4.276

* Wert wird in der Statistik der Bundesagentur für Arbeit nicht ausgewiesen, da er in die Klasse fällt, in der die niedrigste, für das betrachtete Gebiet geltende Beitragsbemessungsgrenze liegt. Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Darstellung; Stichtag jeweils 31.12.

Abbildung 4: Anteil der Vollzeitbeschäftigten mit Bruttomonatsverdienst unter 1.400 Euro



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Darstellung; Stichtag jeweils 31.12.

Abbildung 4 zeigt, dass auch der Anteil derjenigen, die als Vollzeitbeschäftigte im Jahr 2014 unter 1.400 Euro brutto im Monat verdienten und damit am oder unter dem Mindestlohniveau entlohnt wurden, bei den Personen aus den Asylhauptherkunftsländern höher lag als bei anderen ausländischen oder deutschen Beschäftigten. Bei den Personen aus den Asylhauptherkunftsländern betrug dieser Anteil in Westdeutschland im Jahr 2014 rund 21 Prozent und in Ostdeutschland rund 32 Prozent. Im Jahr 2015 reduzierte sich dieser Anteil deutlich und lag in Westdeutschland noch bei 16 Prozent und Ostdeutschland bei rund 20 Prozent. Die Befunde deuten somit darauf hin, dass die Verdienste von Geflüchteten aufgrund des Mindestlohns stiegen, aber auch darauf, dass der Mindestlohn unter Umständen bei Geflüchteten in geringerem Maße umgesetzt wird als bei deutschen und anderen ausländischen Beschäftigten. Insgesamt zeigt sich, dass der Mindestlohn für Geflüchtete, aber auch für andere ausländische Beschäftigte durchaus eine relevante Größe ist.

4.3 Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Viele Geflüchtete befinden sich derzeit in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die Auswertung der Maßnahmen zeigt einen deutlichen Anstieg der Teilnahmen von Personen aus den Asylherkunftsländern bzw. im Kontext von Fluchtmigration seit Ende 2015 (Bundesagentur für Arbeit 2017b). Im Dezember 2016 wurden rund 83.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gefördert. Größtenteils wurden Maßnahmen zur Aktivierung und zur beruflichen Eingliederung wahrgenommen (rund 71 Prozent der Teilnehmenden). Auch Maßnahmen zur Vorbereitung und Unterstützung bei der Berufswahl und beruflicher Ausbildung (elf Prozent) sowie berufliche Weiterbildungen (sechs Prozent) waren von Bedeutung. Förderungen zur Aufnahme von Beschäftigung durch Lohnzuschüsse wurden bisher noch kaum von Geflüchteten genutzt (Bundesagentur für Arbeit

2017b: 13). Im Dezember 2016 befanden sich außerdem rund 166.000 Geflüchtete in verschiedenen Maßnahmen, die nicht durch die Agenturen für Arbeit und Jobcenter, sondern durch Dritte gefördert wurden, wie etwa insbesondere die Integrationskurse des BAMF.

4.4 Ausbildung

Zur Integration von jungen Geflüchteten in das berufliche Ausbildungssystem liegen bislang kaum empirische Daten vor (vgl. zu den nachfolgenden Angaben ausführlich Bundesinstitut für Berufsbildung 2017: Kapitel C3). Obwohl sich die Anzahl der Ausbildungsanfängerinnen und -anfänger aus den acht wichtigsten nichteuropäischen Asylherkunftsländern in der dualen Berufsausbildung laut Berufsbildungsstatistik vom Jahr 2013 zum Jahr 2015 von 1.600 Personen auf 2.900 Personen fast verdoppelte, erscheinen die Zahlen angesichts der Zuwanderung junger Geflüchteter gering. Die Bundesagentur für Arbeit hat für das Ausbildungsjahr 2015/16 rund 10.300 Ausbildungssuchende „im Kontext von Fluchtmigration“ erfasst. Im Zeitraum von Oktober 2015 bis September 2016 konnten davon rund 3.500 einen Ausbildungsvertrag abschließen. 9 Prozent der Ausbildungssuchenden waren als „unversorgt“ gemeldet, bei 29 Prozent fehlen Angaben zum Verbleib. Die anderen befanden sich beispielsweise in Praktika oder berufsvorbereitenden Maßnahmen. Für die kommenden Jahre prognostiziert das BIBB eine deutlich stärkere Nachfrage Geflüchteter nach Ausbildungsplätzen.

5 Auswirkungen des Mindestlohns auf die Beschäftigungschancen und Beschäftigungsbedingungen von Geflüchteten

Zum jetzigen Zeitpunkt können keine gesicherten Aussagen über die Auswirkungen des Mindestlohns auf die Beschäftigungschancen von Geflüchteten getroffen werden. Für Deutschland liegen bisher keine Studien vor, die dieser Fragestellung mittels gängiger Evaluationsmethoden (vgl. Kapitel 6) nachgehen.

Gleichwohl gibt es eine Reihe von Publikationen, die sich mit der Rolle des Mindestlohns für die Beschäftigungschancen und Beschäftigungsbedingungen von Geflüchteten befassen. Um einen möglichst umfassenden Überblick über die vorhandenen Studien zu geben und diese aus methodischer Sicht zu bewerten, sollen die wichtigsten Arbeiten nachfolgend vorgestellt werden. Die Arbeiten lassen sich verschiedenen Kategorien zuordnen: a) Hinweise auf Basis deskriptiver Daten der amtlichen Statistik oder aus wissenschaftlichen Surveys, b) Hinweise auf Basis von Unternehmensbefragungen, c) Hinweise auf Basis qualitativer Studien und von Medienberichten, d) Erkenntnisse auf Basis von internationalen Studien und Policy-Dokumenten.

5.1 Deskriptive Befunde aus amtlichen Statistiken und Befragungen von Geflüchteten

Eine Annäherung an die Frage, inwiefern die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns die Arbeitsmarktchancen von Geflüchteten beeinflusst haben könnte, besteht darin, die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten nach der Einführung des Mindestlohns mit dem Integrationsverlauf früherer Flüchtlingskohorten zu vergleichen. Hierbei ist zu beachten, dass sich im Zeitverlauf neben der Mindestlohneinführung auch andere relevante Faktoren verändert haben können, die Einfluss auf die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten haben können. Zu nennen sind beispielsweise die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, insbesondere die Lage am Arbeitsmarkt, die Merkmale der Geflüchteten unter anderem hinsichtlich ihrer schulischen und beruflichen Qualifikation oder die verbesserte Betreuung von Geflüchteten infolge verbesserter Verwaltungsabläufe und Programme.

Einen Vergleich dieser Art ziehen Brücker et al. (Brücker et al. 2016c; Brücker et al. 2017), indem sie die Ergebnisse zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten, die zwischen Anfang 2013 und Anfang 2016 eingereist sind, mit der von Geflüchteten vergleichen, die zwischen 1990 und 2012 einwanderten. Über erstere liegen Befunde aus der IAB-BAMF-SOEP-Befragung vor (Brücker et al. 2016b), während für letztere Ergebnisse aus der IAB-SOEP-Migrationsbefragung vorliegen (Salikutluk et al. 2016; Brücker et al. 2016d).⁶ Die Autoren stellen fest, dass die Arbeitsmarktintegration der kürzlich nach Deutschland gekommenen Geflüchteten dem zeitlichen Verlauf der Arbeitsmarktintegration in der Vergangenheit sehr ähnlich ist, wobei die gegenwärtige Entwicklung geringfügig besser verläuft (Brücker et al. 2017: 4). Aufgrund des recht groben Vergleichs der beiden Flüchtlingskohorten und deren relativ großem zeitlichen Abstand kann auf die Effekte einzelner Einflussfaktoren wie der Einführung des Mindestlohns nicht geschlussfolgert werden. Die verwendeten Befragungsdaten bieten allerdings Potenzial, um Analysen dieser Art besser auf die Anforderungen der Mindestlohnevaluation auszurichten (siehe Kapitel 6 und 7).

Weitere Erkenntnisse lassen sich aus Vergleichen von Verdienst- und Beschäftigungsstatistiken der Bundesagentur für Arbeit vor und nach der Mindestlohneinführung ziehen. Das in Abschnitt 4.2 dargestellte Lohnniveau von Personen mit einer Nationalität aus den acht wichtigsten Asylherkunftsländern zeigte bereits, dass deren Verdienste geringer ausfallen als die von Personen mit deutscher oder anderer ausländischer Nationalität und somit häufiger am oder unter dem Mindestlohn entlohnt wurden bzw. werden (siehe Tabelle 2 und Abbildung 4).

Die in Abschnitt 4.1 dargestellten Entwicklungen von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit für die Jahre 2014 und 2015 lässt keinen offensichtlichen Bruch erkennen, der mit dem Mindestlohn in Verbindung gebracht werden könnte. Beide Größen stiegen in erster Linie aufgrund der hohen Zuwanderung von Geflüchteten nach Deutschland. Aus diesem Grund sind auch Vorjahresvergleiche nicht aufschlussreich. Sinnvoller erscheint die Darstellung von Erwerbstätigen- oder Arbeitslosenquoten in einem gewählten zeitlichen Abstand nach der Zuwanderung von Geflüchteten, wobei die Ergebnisse für Zuzugskohorten vor Einführung des

⁶ Vgl. Abschnitte 7.1 und 7.2 für eine Beschreibung der beiden Befragungen.

Mindestlohns und danach verglichen werden können. Die dafür wichtige Information des Einreisezeitpunktes ist in der BA-Statistik jedoch nicht enthalten.

5.2 Unternehmensbefragungen

Auch Unternehmensbefragungen können erste Anhaltspunkte bezüglich der Rolle des Mindestlohns bei der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten geben. Das ifo-Institut hat im Oktober 2015 im Rahmen seines monatlichen Konjunkturtests eine Befragung unter rund 3.000 tendenziell eher größeren Unternehmen durchgeführt und dabei auch die potentiellen Hürden für die Beschäftigung von Geflüchteten aus Unternehmenssicht ermittelt (Battisti et al. 2015). Auch im Rahmen der ifo-Managerbefragungen im Dezember 2015 (Garnitz und Wohlrabe 2016b) sowie im Frühjahr 2016 (Garnitz und Wohlrabe 2016a), bei denen jeweils rund 500 Führungskräfte aus den Wirtschaftsbereichen Industrie, Bau, Handel und Dienstleistungen befragt wurden, waren die größten Hemmnisse für die Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt ein Thema. Das IW Köln hat im Februar 2016 mehr als 900 Geschäftsführer von Unternehmen aus den Bereichen Industrie und industrienaher Dienstleister zu ihren Erfahrungen mit der Beschäftigung von Geflüchteten befragt und dabei ebenfalls die möglichen Hürden für eine Beschäftigung von Flüchtlingen thematisiert (Hüther und Geis 2016). Weitere Erhebungen ermittelten ebenfalls die Rahmenbedingungen sowie die wichtigsten Hürden für die Beschäftigung von Flüchtlingen, fragten aber nicht separat nach den Wirkungen des Mindestlohns (OECD 2017; Geis et al. 2016; Jacob-Puchalska 2017; Gürtzgen et al. 2017).

Die Befragungen ergaben, dass der Anteil der Unternehmen, die Geflüchtete beschäftigen, über die Zeit deutlich angestiegen ist. Die IAB-Stellenerhebung, die auf Basis der Befragung von rund 9.000 bis 11.000 Betrieben repräsentative Ergebnisse für die Gesamtheit aller Betriebe mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten liefert, weist für das 4. Quartal 2016 einen Anteil von knapp zehn Prozent der Betriebe aus, die bereits Erfahrungen mit Geflüchteten in Form von Bewerbungen, Vorstellungsgesprächen oder der Beschäftigung gemacht haben; etwa 3,5 Prozent hätten bereits mindestens eine Geflüchtete oder einen Geflüchteten eingestellt. Der IW-Integrationsmonitor kommt auf Basis von rund 600 Online-Interviews mit Betrieben des IW-Personalpanels zu dem Ergebnis, dass sich der Anteil der Betriebe, die Flüchtlinge beschäftigen, zwischen Frühjahr und Herbst 2016 von sieben auf 14 Prozent erhöhte (Geis et al. 2016). Die ifo-Personalleiterbefragungen beziffern den Anteil auf etwa 22 Prozent im 1. Quartal 2017, nach etwa sieben Prozent im 4. Quartal 2015 (Jacob-Puchalska 2017). Größere Unternehmen beschäftigen häufiger Geflüchtete als mittlere und kleine Betriebe, was teilweise auch den Unterschied zwischen den Befragungsergebnissen erklären kann (Gürtzgen et al. 2017: 4). Geflüchtete wurden bisher vorwiegend als Praktikanten, Auszubildende oder Hilfskräfte in Unternehmen eingestellt (Jacob-Puchalska 2017; OECD 2017). Im Vergleich verschiedener Branchen war der Anteil von Betrieben, die bereits Erfahrungen mit Geflüchteten gemacht haben, in der Arbeitnehmerüberlassung mit rund 25 Prozent am höchsten, gefolgt vom Gastgewerbe sowie Erziehung und Unterricht mit jeweils rund 16 Prozent (Gürtzgen et al. 2017).

Hinsichtlich der wichtigsten Hindernisse für die Beschäftigung von Geflüchteten kommen die Unternehmensbefragungen zu ähnlichen Ergebnissen: Als größte Hürden gelten in erster Linie fehlende Sprachkenntnisse und das mangelnde Qualifikationsniveau. Auch die „rechtlichen Rahmenbedingungen“, „Bürokratie“, das Fehlen geeigneter Stellen oder fehlende Informationen über Qualifikationen der Geflüchteten werden häufiger genannt. Der Mindestlohn bzw. die Mindestlohnregelungen rangieren hingegen jeweils auf dem letzten bzw. vorletzten Platz. In der ifo-Managerbefragung von November 2015 sehen 78 Prozent fehlende Sprachkenntnisse als Hürde für ihr Unternehmen, Geflüchtete einzustellen, 59 Prozent das unpassende Qualifikationsniveau, 32 Prozent „arbeitsrechtliche Vorgaben“ und 19 Prozent den Mindestlohn (Garnitz und Wohlrabe 2016b: 40). Ein ähnliches Bild ergibt sich in der ifo-Managerbefragung von April 2016. Dort nennen 81 Prozent der Führungskräfte insgesamt bzw. 76 Prozent der Führungskräfte aus „Unternehmen mit Flüchtlingserfahrung“ fehlende Sprachkenntnisse als Hemmnis für die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen. Die mangelnde Qualifikation gilt 49 Prozent bzw. 38 Prozent als Hemmnis, der Mindestlohn 16 bzw. 21 Prozent (Garnitz und Wohlrabe 2016a: 62). In der Befragung des IW Köln sehen 79 Prozent die Sprachkenntnisse als großes Hemmnis, 60 Prozent das Qualifikationsniveau, 50 Prozent die aufenthaltsrechtlichen Restriktionen und 46 Prozent die fehlende Information über Qualifikationen. Die Mindestlohnregelungen sehen 17 Prozent als großes Hemmnis (Hüther und Geis 2016: 12). Lediglich in der frühesten ifo-Befragung von Oktober 2015 wird dem Mindestlohn von den Befragten eine etwas höhere Bedeutung als Beschäftigungshürde beigemessen. Zwar gelten auch dort Sprachkenntnisse (92 Prozent), fachliche Qualifikationen (71 Prozent) und arbeitsrechtliche Vorgaben (59 Prozent) als größte Hürden. Aber immerhin 32 Prozent sehen auch im Mindestlohn eine große Barriere. Überdurchschnittlich häufig wurde der Mindestlohn in kleineren Betrieben sowie in Ostdeutschland und dort vor allem im Handel als Beschäftigungshürde gesehen (Battisti et al. 2015: 24-25).

5.3 Qualitative Studien und Medienberichte

Bislang liegen keine qualitativen Studien vor, die sich dezidiert mit der Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigungschancen und die Beschäftigungsbedingungen von Geflüchteten befassen. Im Rahmen der bislang wohl umfangreichsten qualitativen Studie im Kontext der aktuellen Flüchtlingszuwanderung haben sich das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), das Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) am DIW Berlin mit den Lebenslagen von geflüchteten Menschen in Deutschland befasst (Brücker et al. 2016a). Neben persönlichen und biographischen Themen stellten auch die Rahmenbedingungen und Perspektiven für die Integration der Geflüchteten einen Schwerpunkt dar, zu der auch die Arbeitsmarktintegration zählt. Insgesamt wurden für die Studie 123 Geflüchtete und Migrantinnen und Migranten befragt und 26 Expertengespräche (z.B. mit Integrationsbeauftragten, Unterkunftsleitungen) geführt. Die Studie diente neben der Beantwortung der inhaltlichen Fragestellungen insbesondere der Exploration für die anschließende quantitative, bereits erwähnte IAB-BAMF-SOEP-Befragung von geflüchteten Menschen. Der Mindestlohn spielte in den Interviews keine Rolle. Vielmehr ging es zu diesem Zeitpunkt, als die meisten Interviewpartnerinnen und Interviewpartner noch keine Beschäftigungserlaubnis

besaßen, eher um die möglichen Formen der Arbeitsmarktintegration, insbesondere den Stellenwert von Spracherwerb und (der Anerkennung von) Qualifikationsabschlüssen. Als größte Hürde für eine rasche Arbeitsmarktintegration wurden von den Geflüchteten der bürokratische Aufwand zur Erteilung einer Arbeitserlaubnis, die teilweise als mangelhaft wahrgenommene Unterstützung durch das Jobcenter, die fehlende Anerkennung der eigenen Ausbildung und Berufserfahrung genannt. Zudem wurde von „ältere[n] Arbeitswillige[n] ab 30 Jahren“ kritisiert, dass für ihren Personenkreis weniger Ausbildungsprogramme zur Verfügung stünden, was ihre Arbeitsmarktperspektiven erheblich einschränke (Brücker et al. 2016a: 116).

Eine weitere qualitative Studie des Instituts für Arbeit und Qualifikation (IAQ) beschäftigt sich derzeit mit der Kontrolle und Durchsetzung von Mindestarbeitsbedingungen im Baugewerbe, in der Fleischwirtschaft und im Gastgewerbe (siehe Homepage des IAQ an der Universität Duisburg-Essen). Erste Ergebnisse sind im Laufe des Jahres 2017 zu erwarten. Allerdings wird es darin nur sehr am Rande um Geflüchtete auf dem Arbeitsmarkt gehen.

Laut Auskunft des Zolls können auf Basis der Überprüfungen der Umsetzung des Mindestlohns durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit keine Aussagen über einzelne Personengruppen getroffen werden. Die Zollbehörden leiten bei festgestellten Verstößen Ermittlungsverfahren gegen die betroffenen Arbeitgeber ein. Zu den Beschäftigten, denen der gesetzliche Mindestlohn nicht gezahlt wird, führt die Zollverwaltung keine gesonderten statistischen Erhebungen.

In den Medien gab es vereinzelt Berichte, die den gesetzlichen Mindestlohn mit Blick auf Geflüchtete aufgegriffen haben. Grundsätzlich gilt für die Berichterstattung, dass sich auf Basis der Einzelfälle keine Verallgemeinerung ableiten lässt. Allerdings können die genannten Fälle inhaltliche Impulse für vertiefte (wissenschaftliche) Forschungsarbeiten geben. Deshalb sollen nachfolgend einige exemplarische Beispiele, zitiert werden:

Im August 2016 berichtete der NDR unter dem Titel „Flüchtlinge arbeiten schwarz für Dumpinglöhne“ über die Ergebnisse von „Recherchen von NDR Info in Hamburg, Niedersachsen, Berlin und Sachsen-Anhalt bei Sozialarbeitern, Flüchtlingshelfern, Wissenschaftlern und schwarz arbeitenden Flüchtlingen“ (NDR 2016). In dem Artikel wurden mehrere Quellen zitiert, die den Anteil der schwarz arbeitenden Geflüchteten auf Basis eigener Erfahrungen zwischen zehn und 50 Prozent schätzten. Zudem wurde auf eine Studie von Friedrich Schneider (Universität Linz) verwiesen.⁷ Es wurde aber auch der Zoll zitiert, der rund zehn Fälle pro Monat aufdecke.⁸ Die NDR-Meldung wurde mit einem ähnlichen Tenor von vielen anderen Medien aufgegriffen. In DIE ZEIT (2016) wurde hingegen die Berichterstattung, insbesondere auch mit Blick auf die zitierte Studie von Friedrich Schneider, scharf kritisiert. Nach Interviews mit „Flüchtlingshelfern, Heimbetreibern, Gewerkschaftern und Arbeitgebervertretern“ fänden sich

⁷ Die Studie selbst stammt von Februar 2016 (Schneider und Boockmann 2016) und wurde auch zu diesem Zeitpunkt bereits von den Medien zitiert. Die dort genannten Zahl von schwarz arbeitenden Flüchtlingen ist allerdings nicht das Ergebnis einer empirischen Erhebung, sondern vielmehr eine von den Autoren auf Basis persönlicher Einschätzungen getroffene Annahme, die in das Modell zur Berechnung des Umfangs der Schattenwirtschaft einfließt.

⁸ Die im ZEIT-Artikel genannte Zahl konnte von der Finanzkontrolle Schwarzarbeit auf Nachfrage der Autoren nicht bestätigt werden.

„Nirgendwo [...] konkrete Hinweise darauf, dass Schwarzarbeit unter Asylsuchenden massenhaft verbreitet ist.“ Zitiert werden unter anderem der Zoll, DEHOGA, NGG, der Zentralverband Deutsches Baugewerbe, IG BAU, Caritas und auch einer Mitarbeiterin der Beratungsstelle Migration und Arbeit des DGB in Hamburg.

Anfang 2017 berichtete die Frankfurter Allgemeine Zeitung über eine größere Reinigungsfirma, die Flüchtlinge als Putzkräfte in Hotels im Rhein-Main-Gebiet einsetze und gegen geltende Arbeitsrechtsbestimmungen verstoße (FAZ 2017). Im Artikel wird ein afghanischer Flüchtling zitiert: „Acht Stunden und mehr am Tag habe er in Hotels geschrubbt und gewischt, aber nur für fünf Stunden sei er bezahlt worden.“ Im Artikel kommen auch Vertreter der IG BAU zu Wort, die sich zur fehlerhaften Arbeitszeitdokumentation sowie der im Artikel auch erwähnten Kündigung bei Krankheit äußern. Die DEHOGA Hessen wird mit den Worten zitiert, „dass das Problem der Hotellerie mit Dienstleistern, die sich nicht an Tarifverträge und Gesetze halten“, dem Verband „nicht neu sei. Die Variante mit Flüchtlingen schon“.

Zudem wurde die Situation von Geflüchteten und Mindestlohn in einer Reihe weiterer Medienberichte thematisiert: So wurde berichtet, dass Geflüchtete zum Teil nicht vom Mindestlohn bzw. ihrem Anspruch darauf wissen (Handelsblatt 2016). In einem Interview äußerte sich eine Mitarbeiterin des Jobcenters Vorpommern-Rügen kritisch zu der von ihr beobachteten Vergabe von kurzen Praktika an wechselnde Flüchtlinge in der Hotel- und Gaststättenbranche (Soziale Sicherheit 2017). Andererseits wurde berichtet, dass Geflüchtete durchaus zum Mindestlohn eingestellt wurden (z.B. HAZ 2017). In einem durch das IAB geführten Interview mit Ingrid Hofmann, der Geschäftsführerin des gleichnamigen Zeitarbeitsunternehmens, äußerte diese, dass nicht der Mindestlohn das Einstellungshindernis für Geflüchtete sei, „sondern die teilweise sehr hohen Einstiegsgruppierungen in manchen Tarifverträgen“ (Bellmann und Schludi 2017).

5.4 Internationale Forschungsarbeiten und Policy-Diskussion

Im Vergleich zur recht umfangreich erforschten Situation von Migrantinnen und Migranten, gibt es zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten auch international nur wenig empirische Befunde (Konle-Seidl und Bolits 2016: 21; OECD und European Union 2015). Dies ist auch auf die wenigen Daten zurückzuführen, die für Analysen in Bezug auf Geflüchtete zur Verfügung stehen. Dennoch fassen Konle-Seidl und Bolits (2016) einige internationale Befunde zu Geflüchteten aus der Vergangenheit zusammen. Etwa, dass deren Arbeitsmarktintegration erhebliche Zeit beanspruche, dass der Verlauf auch von den Arbeitsmarktbedingungen zur Zeit des Eintritts der Geflüchteten abhängt und dass die Arbeitsmarktintegration geflüchteter Frauen weniger erfolgreich verlaufe. Konle-Seidl und Bolits (2016) zitieren auch zwei Studien (Aleksynska und Tritah 2017; Ho und Shirono 2015), die zu dem Ergebnis kommen, dass die Beschäftigungschancen von Migrantinnen und Migranten zwischen Ländern der Europäischen Union erheblich variierten und dort höher seien, wo Einstiegsgehälter gering, Kündigungsschutz wenig ausgeprägt und Arbeitsmärkte weniger dualistisch seien (vgl. auch Kogan 2007). Sie vermuten, dass solche institutionelle Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt für den unterschiedlichen Verlauf der Arbeitsmarktintegration zwischen Ländern verantwortlich sein könn-

ten, weisen aber gleichzeitig darauf hin, dass Befunde zum Zusammenhang von institutionellen Bedingungen am Arbeitsmarkt und dem Verlauf der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten – mit Ausnahme der zwei zitierten Studien – eher rar („scarce“) seien (Konle-Seidl und Bolits 2016: 25).

Zum spezifischen Zusammenhang von Mindestlöhnen bzw. der Lohnverteilung und der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten und Einwanderern liegen lediglich zwei Studien aus OECD-Ländern vor:⁹

Eine Studie für Schweden untersucht die Effekte von Mindestlöhnen auf die Arbeitslosigkeit von Geflüchteten im Zeitraum 1998 bis 2007 (Lundborg und Skedinger 2014). Schweden bietet für eine solche Analyse grundsätzlich gute Voraussetzungen, da vergleichsweise umfangreiche Daten über Geflüchtete vorliegen. Die Studie nutzt die vorhandenen sektoralen Unterschiede von Mindestlöhnen für die Identifikation von Mindestlohneffekten und kontrolliert unterschiedliche regionale und sektorale Trends. Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass durch kollektive Verhandlungen festgelegte sektorale Mindestlöhne sowohl die Arbeitslosigkeit als auch die Dauer der Arbeitslosigkeit für männliche Geflüchtete in Schweden erhöhen. Für geflüchtete Frauen sind die Effekte sehr klein bzw. statistisch nicht signifikant.

Eine US-amerikanische Studie untersucht die Effekte von Mindestlöhnen auf Beschäftigung und Verdienste von Immigranten in den USA im Zeitraum 1994 bis 2005 (Orrenius und Zavadny 2008). Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass keine negativen Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen auf erwachsene Immigranten ausgehen. Allerdings würden unterschiedliche Mindestlöhne auf bundesstaatlicher Ebene die Wahl des Wohnorts von geringqualifizierten Immigranten beeinflussen.

Die beiden Studien kommen somit zu unterschiedlichen Ergebnissen in Bezug auf die Effekte von Mindestlöhnen auf die Arbeitsmarktchancen von Geflüchteten bzw. Migrantinnen und Migranten. Zudem lassen die unterschiedlichen institutionellen und zeitlichen Rahmenbedingungen kaum Rückschlüsse auf die deutsche Situation zu.

Korrespondierend zu den wenigen empirischen Befunden scheint dem Mindestlohn bzw. seiner zeitweisen Aussetzung für Geflüchtete in der internationalen Policy-Debatte im Vergleich zu anderen Maßnahmen für die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten wenig Bedeutung beigemessen zu werden (vgl. Übersicht bei Konle-Seidl und Bolits 2016). In zentralen Policy-Dokumenten von Europäischer Kommission, Europäischem Parlament, OECD und UNHCR finden sich kaum Hinweise auf Mindestlohnregelungen als wichtiger Bestandteil der Integrationskonzepte für Geflüchtete (European Commission 2014; Papadopoulou et al. 2013; OECD 2016; UNHCR 2013). Dies deckt sich mit der Feststellung von Konle-Seidl und

⁹ Eine weitere internationale Studie untersucht die Auswirkungen der syrischen Flüchtlingszuwanderung auf den jordanischen Arbeitsmarkt (Ajluni und Kwar 2014). Mangels umfangreicher Forschungsdaten trägt die Studie allerdings lediglich amtliche Statistiken, Befragungen und Einschätzungen zusammen. Der Mindestlohn in Jordanien gilt nur für Staatsbürger und nicht für Immigranten oder Geflüchtete. Die Umsetzung des Mindestlohns wird als schwach bewertet und der informelle Sektor auf 44 Prozent der Gesamtbeschäftigung geschätzt. Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass Geflüchtete einheimischen Arbeitskräften im Niedriglohnbereich aufgrund der Durchsetzbarkeit von geringeren Löhnen vorgezogen werden. Insbesondere im informellen Sektor führe die Zuwanderung syrischer Geflüchteter zu Senkungen des Lohnniveaus.

Bolits (2016: 40) in ihrer Übersichtsarbeit, dass es bislang keine empirische Evidenz dafür gibt, dass ein geringerer Mindestlohn für Geflüchtete zu einer rascheren Arbeitsmarktintegration führe. Lediglich der Internationale Währungsfonds (IWF) empfiehlt eine zeitweise Ausnahme vom Mindestlohn für Geflüchtete in solchen Ländern, in denen hohe Einstiegsgehälter von Bedeutung sind, um die anfänglichen Nachteile der Geflüchteten am Arbeitsmarkt durch niedrigere Löhne zu kompensieren. Gleichzeitig wird aber auch darauf hingewiesen, dass dadurch auch das Risiko einer Segmentierung des Arbeitsmarkts einhergehen könnte (Aiyar et al. 2016). Speziell für Deutschland wägt Bauer (2015) das Für und Wider einer solchen Regelung ab. Er schätzt den Vorschlag einer Ausnahmeregelung grundsätzlich als sinnvoll ein, weist aber zugleich auf mögliche negative Konsequenzen für die einheimische Bevölkerung hin, insbesondere deren Verdrängung aus Beschäftigung und die Verringerung ihrer Löhne. Zudem nennt er die Gefahr, dass durch die Maßnahme die Akzeptanz der Flüchtlingszuwanderung gefährdet werden könnte.

5.5 Zusammenfassung

Bislang liegen keine gesicherten wissenschaftlichen Erkenntnisse zu den (kausalen) Auswirkungen des Mindestlohns auf die Beschäftigungschancen von Geflüchteten vor. Für die Arbeitsmarktforschung scheint das Thema bislang von untergeordneter Bedeutung zu sein. Dies dürfte zum einen an den methodischen Herausforderungen und fehlenden Daten liegen. Zum anderen identifizieren die verschiedenen vorliegenden Studien eine Reihe von anderen Faktoren mit höherer Bedeutung für die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten.

Die bislang verfügbaren aggregierten Daten der Bundesagentur für Arbeit deuten darauf hin, dass Geflüchtete vergleichsweise häufig am bzw. unter dem Mindestlohn entlohnt werden, die Zeitreihe der Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitsentwicklung von Geflüchteten gibt jedoch keinen Hinweis auf einen ausgeprägten Effekt zum Zeitpunkt der Einführung des Mindestlohns. Ergebnisse der IAB-BAMF-SOEP-Befragung und der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe deuten darauf hin, dass die Arbeitsmarktintegration der jüngst nach Deutschland gekommenen Geflüchteten ähnlich verläuft wie die von Geflüchteten, die in den 1990er oder 2000er Jahren nach Deutschland kamen. Ob die Integration auch längerfristig ähnlich verlaufen wird, kann derzeit allerdings nicht beurteilt werden. Im Vergleich zu anderen Migrantinnen und Migranten des gleichen Zeitraums verläuft die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten allerdings – damals wie heute – langsamer. Als maßgebliche Ursache dafür kommen deren geringeres Qualifikationsniveau, mangelnde Sprachkenntnisse und die Regelungen des Arbeitsmarktzugangs von Geflüchteten in Betracht.

Die Ergebnisse einer Reihe von Unternehmensbefragungen zeigen, dass der gesetzliche Mindestlohn zwar aus Sicht der Befragten eine Hürde für die Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt darstellen kann, dass dieser aber im Vergleich zu anderen Faktoren wie Sprachkenntnissen, Qualifikation und arbeits- sowie aufenthaltsrechtlichen Regelungen eine deutlich nachrangige Rolle spielt.

Qualitative Studien zum Themenfeld Geflüchtete und Mindestlohn liegen bislang nicht vor. Eine Reihe von Medienberichten haben konkrete Fälle der Umgehung des Mindestlohns bei

Geflüchteten thematisiert. Aus den in den Medienberichten genannten Einzelfällen lassen sich jedoch keine allgemeingültigen Aussagen ableiten.

Als letzte Möglichkeit für eine erste Abschätzung der möglichen Folgen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigungschancen und Beschäftigungsbedingungen von Geflüchteten wurde schließlich auf internationale Forschungsarbeiten rekurriert. Die wenigen verfügbaren Studien lassen bisher keine eindeutigen Schlussfolgerungen zu. In der internationalen Policy-Debatte zur Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt spielen der Mindestlohn bzw. Ausnahmen vom Mindestlohn kaum eine Rolle.

6 Methodische Ansätze

Die in Abschnitt 5 dokumentierten Befunde beinhalten deskriptive und anekdotische Beschreibungen sowie erste Annäherungen an mögliche Effekte des Mindestlohns auf die Beschäftigungschancen und Beschäftigungsbedingungen von Geflüchteten. Im Hinblick auf die Zielsetzung einer Evaluation der (kausalen) Wirkungen des Mindestlohns auf Geflüchtete liegen die Anforderungen an Daten und Methoden höher. Im Folgenden werden die in Frage kommenden Forschungsdesigns zunächst weitgehend unabhängig von den momentan zur Verfügung stehenden Daten diskutiert. Inwiefern die erforderlichen Daten zur Verfügung stehen, wird im nächsten Kapitel thematisiert.

Die evaluatorische Zielsetzung sowie die zur Verfügung stehenden Methoden sind in Hinblick auf Geflüchtete grundsätzlich die gleichen wie für die Evaluation des Mindestlohns insgesamt. Um die kausalen Wirkungen des Mindestlohns auf die Beschäftigungschancen und die Beschäftigungsbedingungen zu untersuchen, müsste die Frage beantwortet werden: Wie wären die Beschäftigungschancen und Beschäftigungsbedingungen von Geflüchteten, wenn es keinen gesetzlichen Mindestlohn gäbe bzw. dieser nicht für Geflüchtete gelten würde? Damit offenbart sich auch das fundamentale Problem der Evaluationsforschung, das darin besteht, dass die „kontrafaktische Situation“ nicht beobachtet werden kann (vgl. hierzu ausführlich auch Mindestlohnkommission 2016: Rn. 19, 30ff.). Grundsätzlich gilt es daher, zu Geflüchteten für die der Mindestlohn gilt, eine oder mehrere möglichst ähnliche Vergleichsgruppe(n) zu finden, die nicht oder zumindest in unterschiedlichem Maß von der Maßnahme betroffen sind.

Dass der Umfang der Fluchtmigration erst nach der Einführung des Mindestlohns deutlich zunahm und noch einmal einige Zeit später überhaupt Wirkungen auf dem Arbeitsmarkt zeigen konnte, kann problematisch für die Evaluation sein. Denn somit ist es möglich, dass sich die Kohorten von Geflüchteten, die nach der Einführung des Mindestlohns nach Deutschland kamen, unabhängig vom Mindestlohn, erheblich von früheren Kohorten unterscheiden. Darüber hinaus können die bekannten zentralen Einflussfaktoren für die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten, z.B. Sprach- und Integrationskurse, erhebliche „Störgrößen“ darstellen, wenn diese mit der Entlohnung Geflüchteter korreliert sind.

Bei der Analyse ist grundsätzlich zu unterscheiden, für welche Zielgrößen die Auswirkungen des Mindestlohns untersucht werden sollen. In der bisherigen Evaluation des gesetzlichen

Mindestlohn steht vor allem die Auswirkung auf die vorhandenen Beschäftigungs- und Arbeitslosenzahlen im Fokus. Angesichts der geringen Zahl beschäftigter Geflüchteter zum Zeitpunkt der Mindestlohneinführung erscheint es aber zielführender, den Fokus eher auf die Wahrscheinlichkeit bzw. die Dauer bis zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in den Blick zu nehmen.

6.1 Deskriptive Zeitreihen-Analyse

Als eine erste Annäherung zur Analyse von Auswirkungen des Mindestlohns ist ein Zeitreihenvergleich möglich, bei dem die Arbeitsmarktentwicklung von in den 1990er Jahren oder 2000er Jahren zugewanderten Geflüchteten mit den aktuell zugewanderten Geflüchteten verglichen wird. Problematisch ist dabei, insbesondere wenn die Vergleichsperioden zeitlich so weit auseinanderliegen, dass die beobachteten Unterschiede auch durch andere Faktoren als die Einführung des Mindestlohns beeinflusst worden sein könnten. Zu nennen wären beispielsweise das wirtschaftliche Umfeld, die gesetzlichen Rahmenbedingungen und die Struktur der zugewanderten Geflüchteten hinsichtlich Herkunftsland oder Bildungs- bzw. Qualifikationsniveau.

Eine bessere Annäherung zur Analyse der Auswirkungen des Mindestlohns auf Geflüchtete stellt daher der Vergleich der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten, die dem Arbeitsmarkt im Zeitraum unmittelbar vor der Einführung des Mindestlohns zur Verfügung standen, zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten, die erst nach Einführung des Mindestlohns in den Arbeitsmarkt eintraten, dar. Die Arbeitsmarktlage von Geflüchteten, die in den Jahren 2015 und 2016 nach Deutschland kamen bzw. Arbeitsmarktzugang erhielten, könnte also z.B. im Vergleich zu jenen, die in den Jahren 2013 und 2014 nach Deutschland kamen, untersucht werden. Eine enge Eingrenzung auf den Vergleich von Populationen direkt vor und nach Einführung des Mindestlohns reduziert die Problematik, dass über die Zeit veränderte Rahmenbedingungen unter Umständen nicht vergleichbar sind. Allerdings gilt auch bei diesem vergleichsweise kurzen Zeitraum (ca. 2013 bis 2016), dass sich sowohl die Ursachen und Bedingungen der Flucht, die Zusammensetzung der Geflüchteten als auch die rechtlichen Regelungen zur (Arbeitsmarkt-) Integration von Geflüchteten in Deutschland geändert haben, so dass auch bei dieser Analyse nicht zwingend auf die ursächliche Wirkung des Mindestlohns geschlossen werden kann. Ein weiteres Problem ergibt sich bei der Begrenzung auf einen engen Zeitraum vor und nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns dadurch, dass der Verlauf der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten vor der Einführung des Mindestlohns nur für einen relativ kurzen Zeitraum sinnvoll betrachtet werden kann, z.B. von der Zuwanderung im Jahr 2013 bis zum Ende des Jahres 2014, da ab 2015 auch für sie der Mindestlohn galt. Mangels anderer Möglichkeiten erscheinen Zeitreihenvergleiche aber zumindest als erste Abschätzung denkbar.

6.2 Beschäftigungsentwicklung je nach Mindestlohn Betroffenheit

Eine der gängigsten Herangehensweisen für die Evaluation von Mindestlöhnen ist der Differenz-von-Differenzen-Ansatz (DvD), bei dem die Entwicklung von zwei Gruppen über den gleichen Zeitraum verglichen wird, die sich möglichst nur in ihrer Betroffenheit durch den

Mindestlohn unterscheiden. Bei einer flächendeckenden Einführung des Mindestlohns wurde häufig ein inkrementeller Differenz-von-Differenzen-Ansatz gewählt, bei dem die Beschäftigungsentwicklung in Regionen, Branchen oder Betrieben mit einer unterschiedlichen Betroffenheit von Mindestlohn (sog. „bite“) verglichen wurde. Der inkrementelle DvD-Ansatz setzt bei den Stundenlöhnen von erwerbstätigen Personen an. Neben Auswirkungen auf die Beschäftigungsentwicklung können aber auch Veränderungen von Arbeitslosigkeit oder der Arbeitslosenquote untersucht werden.

Die Anwendung des inkrementellen DvD-Ansatzes erscheint allerdings wenig vielversprechend: Zum einen ist fraglich, ob der allgemeine regionale Mindestlohn-Bite für die spezifische Betroffenheit von Geflüchteten aussagekräftig ist. Vielmehr wäre die (regional) differenzierte Mindestlohnbetroffenheit dieser Gruppe, d.h. der regionale Anteil der Geflüchteten, die im Jahr 2014 unter 8,50 Euro verdienen, vorzuziehen. Die regional unterschiedlichen Beschäftigungs- oder auch Arbeitslosigkeitsentwicklungen der jeweiligen Flüchtlingspopulationen aus dem Jahr 2014 würden dann Erkenntnisse über die Mindestlohnwirkungen auf Geflüchtete bringen. Damit wären allerdings nur Aussagen über Geflüchtete, die bis 2014 zugewandert sind, möglich. Für die Zugewanderten des Jahres 2015 und 2016, die ja den Großteil der derzeitigen Flüchtlingszuwanderung darstellen, könnte hingegen keine Aussage über den Effekt der Einführung des Mindestlohns getroffen werden. Sie waren im Jahr 2014 und ganz überwiegend auch 2015 noch nicht am Arbeitsmarkt aktiv, so dass sich Auswirkungen des Mindestlohns auf ihre Beschäftigung so nicht untersuchen ließen. Zudem sind bei einer regionalen Differenzierung teilweise zu geringe Fallzahlen für einzelne Regionen zu erwarten.

Als weitere Variante des DvD-Ansatzes findet regelmäßig der sogenannte „within“-Ansatz Anwendung. Dabei wird die Entwicklung einer Gruppe, die vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns unterhalb der neuen Lohnuntergrenze verdiente, mit einer Gruppe verglichen, die zuvor bereits oberhalb der neuen Lohnuntergrenze verdiente und somit von der Einführung des Mindestlohns nicht direkt betroffen war. Auch hier wäre die Untersuchung allerdings auf Geflüchtete beschränkt, die bis 2014 zugewandert sind und eine Beschäftigung aufgenommen haben. Dabei wäre auch zu prüfen, ob die beiden Gruppen die Annahme eines gemeinsamen Trends (Common Trend Assumption, CTA) erfüllen, die eine Voraussetzung für die Anwendung dieser Methode ist. Sollten sich Geflüchtete, die vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns mehr als 8,50 Euro verdienen, (beispielsweise aufgrund unterschiedlicher Qualifikationsstrukturen) von denjenigen unterscheiden, die weniger als 8,50 Euro verdienen, wäre eine zentrale Voraussetzung nicht erfüllt und somit die skizzierte Analyse nicht möglich.

6.3 Wahrscheinlichkeit und Dauer bis zur Beschäftigung

Grundsätzlich erscheint es sinnvoll, wie bereits einleitend zu diesem Kapitel erwähnt wurde, die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme einer Beschäftigung oder die Dauer bis zur Aufnahme einer Beschäftigung als Indikator für die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten zu verwenden. Dadurch ergeben sich weitere methodische Möglichkeiten (Windzio 2013; Kalbfleisch

und Prentice 2002; Blossfeld und Rohwer 2002).¹⁰ So könnte man z.B. für eine Kohorte von Geflüchteten in einem gewählten zeitlichen Abstand nach der Zuwanderung die Wahrscheinlichkeiten der Aufnahme einer Beschäftigung schätzen. Mangels einer vom Mindestlohn nicht betroffenen Gruppe liegt zunächst der Vergleich der Arbeitsmarktintegration von Zuwanderungskohorten vor und nach der Mindestlohneinführung nahe. Die Schwierigkeit besteht dabei erneut darin, für die mögliche unterschiedliche Zusammensetzung der Geflüchteten sowie mögliche unterschiedlichen Rahmenbedingungen vor und nach der Mindestlohneinführung zu kontrollieren. In diesem Design könnte der Verlauf der Arbeitsmarktintegration für die vom Mindestlohn nicht betroffene Gruppe zudem nur bis maximal Ende 2014, also nur kurzfristig, betrachtet werden.

In Anlehnung an den in 6.2 beschriebenen inkrementellen DvD-Ansatz könnte außerdem die durchschnittliche Dauer bis zur Aufnahme der Beschäftigung von im Jahr 2014 zugewanderten Geflüchteten verglichen werden, je nachdem ob der (regionale) Mindestlohn-Bite des Wohnorts hoch oder niedrig war. Mit diesem Ansatz wären aber erneut keine Analysen für den Großteil der erst im Jahr 2015 zugewanderten Geflüchteten möglich.

6.4 Vergleich mit ähnlichen Gruppen am Arbeitsmarkt

Denkbar wäre schließlich noch, die Wirkungen des Mindestlohns auf Geflüchtete aus der Analyse von Gruppen mit vergleichbarer Qualifikation abzuschätzen, die jedoch eine andere Intensität der Mindestlohn Betroffenheit aufweisen. Eine mögliche Vergleichsgruppe wären insbesondere andere Migrantinnen und Migranten aus ähnlichen Herkunftsregionen oder Ländern, so dass eine grundsätzlich strukturelle Ähnlichkeit besteht. Relevante Merkmale wie Bildung, Berufserfahrung oder andere Fähigkeiten könnten zusätzlich durch multivariate Verfahren angeglichen werden (z.B. durch Propensity Score Matching). Anschließend könnte man dann sowohl die Betroffenheit vom Mindestlohn als auch Zielgrößen wie die Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigung vergleichen oder eine DvD-Schätzung durchführen. Es würden allerdings die gleichen Einschränkungen hinsichtlich Fallzahlen oder möglichen Analysezeitraum gelten wie bei den zuvor genannten Ansätzen. Zudem setzt ein solcher Ansatz die Möglichkeit zur Kontrolle der Unterschiede zwischen Geflüchteten und der Vergleichsgruppe hinsichtlich der rechtlichen Rahmenbedingungen zum Arbeitsmarktzugang sowie der zur Verfügung stehenden Fördermaßnahmen voraus, die beide einen wesentlichen Einfluss auf den Arbeitserfolg haben. Ungeachtet dessen könnten deskriptive Vergleiche der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten mit der von anderen Migrantinnen und Migranten interessant sein. Sie dienen allerdings nicht der Ermittlung des Mindestlohneffekts auf Geflüchtete, sondern einer groben Einordnung der Stärke des Effekts im Vergleich zu dem Effekt, den der Mindestlohn auf andere strukturell ähnliche Gruppen hat.

¹⁰ Auch möglich wären Analysen zur Dauer einer Beschäftigung, also der Frage, ob das Risiko einer Beschäftigungsbeendigung aufgrund des Mindestlohns gestiegen ist. Dies dürfte aber angesichts der geringen Zahl beschäftigter Geflüchteter wenig zielführend sein.

6.5 Qualitative Ansätze

Unabhängig von der Ermittlung quantitative Effekte können qualitative Forschungsansätze Einblicke in die Erfahrungen und Ansichten von Geflüchteten und Personalverantwortlichen bezüglich der Rolle des Mindestlohns für die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten geben. Denkbar wären beispielsweise leitfadengestützte Interviews. Auch wenn sich auf Basis qualitativer Studie keine statistisch repräsentativen Aussagen treffen lassen, können die Bedingungen der Umsetzung des Mindestlohns sowie dessen Bedeutung für die Beschäftigungschancen und Beschäftigungsbedingungen von Geflüchteten zum einen explorativ und zum anderen vertiefend hinsichtlich der Beweggründe der Akteure untersucht werden.

6.6 Zusammenfassung

Methoden zur Evaluation politischer Maßnahmen vergleichen üblicherweise Personen für die eine Maßnahme gilt mit solchen, für die die Maßnahme nicht gilt. Für Geflüchtete in Deutschland liegt eine vom Mindestlohn nicht betroffene Gruppe grundsätzlich nicht vor. Daher können vorerst nur Vergleiche der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten vor und nach der Mindestlohneinführung angestellt werden, um Hinweise auf die Wirkungen des Mindestlohns zu erhalten. Solche Analysen können besser auf die Fragestellung abgestimmt werden, als es in bisherigen Auswertungen der Fall war (siehe Abschnitt 5.1). Eine eindeutige Identifizierung von Mindestlohnwirkungen kann damit jedoch nicht erreicht werden.

In den Abschnitten 6.2 bis 6.5 wurden Ideen diskutiert, um einer Wirkungsanalyse dennoch methodisch näher zu kommen. Da für Geflüchtete die Integration in den Arbeitsmarkt im Vordergrund steht, sind Indikatoren wie die Aufnahme einer Beschäftigung oder die Dauer bis zur Aufnahme einer Beschäftigung den ansonsten üblichen Vergleichen von Beschäftigungsentwicklungen vorzuziehen. Dies ist durch Verweildaueranalysen auf Basis verschiedener Kohorten von Geflüchteten möglich.

Für jeden der diskutierten Ansätze, die versuchen eine Kontrollgruppe zu konstruieren, wären erhebliche Hindernisse zu überwinden. So ist ein regionaler Mindestlohn-Bite nicht unbedingt informativ über die spezifische Mindestlohn Betroffenheit Geflüchteter. Der Vergleich von Personen mit Verdiensten oberhalb und unterhalb des Mindestlohns setzt explizit bei Erwerbstätigen an und ist daher nicht geeignet, die Wirkungen auf derzeit noch überwiegend nicht-erwerbstätige Geflüchtete zu erfassen. Vergleiche der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten mit der von anderen Migrantinnen und Migranten sind deskriptiv von Interesse, weisen aber in erster Linie auf Unterschiede zwischen diesen Gruppen hin und nicht auf Effekte des Mindestlohns.

7 Erschließung von Datenquellen

Vor dem Hintergrund der im vorherigen Kapitel dargestellten methodischen Anforderungen an eine valide Evaluation der Auswirkungen des Mindestlohns auf die Beschäftigungschancen und Beschäftigungsbedingungen von Geflüchteten lassen sich die verfügbaren Datenquellen

bewerten. Dazu lässt sich festhalten, dass die Datenlage in Bezug auf Geflüchtete schlechter ist als für andere Populationen, weil Geflüchtete im Rahmen der gängigen Befragungen und Statistiken nicht (ausreichend) erfasst werden. Die wichtigsten Anforderungen entsprechen zunächst denen der allgemeinen Mindestlohnforschung (vgl. vom Berge et al. 2014). Ergänzend kommen aber noch speziell für die Population von Geflüchteten relevante Merkmale wie beispielsweise der Einreisezeitpunkt oder der Aufenthaltsstatus hinzu.

Die wichtigsten Kriterien für die Kausalanalyse sind:

- Klar definierte Beobachtungseinheiten
- Zeitliche Struktur des Datensatzes (Messungen vor und nach Einführung des Mindestlohns)
- Geeignete Ergebnisvariablen, z.B. Beschäftigungsstatus, Art der Beschäftigung
- Ausreichend große Stichprobe Geflüchteter

Die wichtigsten Merkmale sind:

- Zeitpunkt der Einreise, Zeitpunkt des Bescheids über Asylantrag
- Aufenthaltsstatus
- Verdienst
- Arbeitszeiten
- Arbeitsmarktstatus
- Qualifikationen und Tätigkeitsbereiche

Aus den Angaben zu Verdienst und Arbeitszeit lässt sich in der Regel ein Stundenlohn berechnen, soweit die Angaben ausreichend detailliert sind.

Lediglich drei Datensätze kommen aufgrund ihrer Konzeption überhaupt grundsätzlich für Mindestlohnanalysen mit Blick auf Geflüchtete in Betracht:

- IAB-SOEP-Migrationsstichprobe
- IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten
- Integrierte Erwerbsbiografien

Die drei Datensätze werden nachfolgend vorgestellt und mit Blick auf ihre Nutzung für mindestlohnbezogene Analysen bewertet. Für eine detaillierte Beschreibung siehe die Datenstammbblätter in den Anhangtabellen A1 bis A3.

7.1 IAB-SOEP-Migrationsstichprobe

Die IAB-SOEP-Migrationsstichprobe ist eine Spezialstichprobe in Ergänzung zum Sozio-oekonomischen Panel der Jahre 2013 und 2014, die die Zahl der im Rahmen des SOEP befragten Migrantinnen und Migranten etwa verdoppelt (Brücker et al. 2014). Die Stichprobe wird aus den Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) des IAB gezogen und die Befragungsdaten

können zur Auswertung mit den IEB verknüpft werden. Dadurch liegen umfangreich Informationen über die Migrationsgeschichte, den Haushaltskontext und die Erwerbsbiografien sowohl im Herkunfts- als auch im Zuwanderungsland vor. Schwerpunkt der Befragung sind Haushalte von Migrantinnen und Migranten, die seit 1995 eingewandert sind und jemals in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Deutschland eingetreten sind, arbeitssuchend waren oder an einer Maßnahme der Bundesagentur für Arbeit teilnahmen. Im Rahmen der Befragung werden Ausländer und nicht in Deutschland geborene Personen gefragt, wann sie nach Deutschland eingewandert sind und zu welcher Zuwanderungsgruppe sie gehörten. 751 Personen gaben an, als Asylsuchende eingereist zu sein.

Die IAB-SOEP-Migrationsstichprobe bietet umfangreiche Analysemöglichkeiten im Hinblick auf die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten, die zwischen 1995 und 2012 am deutschen Arbeitsmarkt aktiv waren. Sie bietet damit einen Referenzpunkt für Vergleiche der Arbeitsmarktintegration späterer Zuwanderungskohorten, insbesondere auch nach Einführung des Mindestlohns, über die in der IAB-BAMF-SOEP-Befragung Informationen erhoben wurden (siehe Abschnitt 7.2). Dass der betrachtete Zeitraum relativ weit in der Vergangenheit liegt, ist potenziell ein Problem für die Vergleichbarkeit mit der kürzlich stattgefundenen Flüchtlingszuwanderung. Für den langen Betrachtungszeitraum bietet aber auch die Möglichkeit, den längerfristigen Verlauf der Arbeitsmarktintegration zu betrachten. Die Anzahl der im Rahmen der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe befragten Geflüchteten ist begrenzt (etwa 750), da die Befragung auf Migration im Allgemeinen und nicht spezifisch auf Geflüchtete ausgerichtet ist. Eine Eingrenzung des Beobachtungszeitraumes auf eine Zeitspanne, die näher an der Mindestlohneinführung liegt, würde die Stichprobe weiter verkleinern. Neben Auswertungen von kohortenspezifischen Beschäftigungsquoten oder der Dauer bis zur Beschäftigungsaufnahme wäre es auch möglich, den Erwerbsverlauf von bereits beschäftigten Personen vor und nach der Mindestlohneinführung mittels der Verknüpfung mit den integrierten Erwerbsbiografien zu untersuchen.

Die Nutzung der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe ist über das Forschungsdatenzentrum des IAB und des SOEP möglich. Die mit der IEB verknüpfte Version der Befragungsdaten wird durch das Forschungsdatenzentrum (FDZ) des IAB bereitgestellt.

7.2 IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten

Die IAB-BAMF-SOEP-Befragung ist eine repräsentative Längsschnittstudie über Geflüchtete, die in den Jahren 2013 bis 2016 nach Deutschland zuwanderten (Brücker et al. 2016b). Die Stichprobe wird aus dem Ausländerzentralregister des BAMF gezogen, so dass alle Personen enthalten sind, die einen Asylantrag gestellt haben. In der ersten Befragungswelle, die ab Mitte 2016 durchgeführt wurde, wurden mehr als 4.500 Geflüchtete ab 18 Jahren in rund 3.500 Haushalten befragt. Mitte des Jahres 2017 wurde die Stichprobe um weitere 1.200 Haushalte ergänzt und im Herbst 2017 wurde die zweite Befragungswelle durchgeführt. Die Befragung ist mit der regulären SOEP-Befragung harmonisiert, so dass die Ergebnisse über Geflüchtete mit denen über Personen mit und ohne Migrationshintergrund vergleichbar sind. Erhoben wurden unter anderem die Zeitpunkte der Einreise, der Asylantragstellung und des Bescheids über den Antrag. Außerdem wurden Informationen über Qualifikationen sowie über die

Erwerbsverläufe vor und nach der Flucht erhoben. Der Zeitpunkt der Aufnahme der ersten Beschäftigung in Deutschland ermöglicht vergleichende Analysen der Dauer bis zur Beschäftigungsaufnahme je nach Zeitpunkt der Einreise. In der ersten Befragungswelle wurde nur der monatliche Bruttoverdienst erhoben, nicht aber die Arbeitszeit. Ab der zweiten Befragungswelle wird auch die Arbeitszeit erhoben, so dass Stundenlöhne berechnet werden können.

Die Befragungsdaten können mit den Integrierten Erwerbsbiografien des IAB (IEB) verknüpft werden, so dass von dieser Seite umfangreiche Informationen über Arbeitssuche, Arbeitslosigkeit, Teilnahme an Maßnahmen und Erwerbsverläufe ergänzt werden können und die Verläufe der Arbeitsmarktintegration für verschiedene Kohorten von Geflüchteten, z.B. der Jahre 2013/2014 und 2015/2016 detailliert analysiert und längerfristig verglichen werden können. Der Verknüpfung stimmten rund 70 Prozent der Befragten zu. Voraussetzung dafür, dass die befragten Geflüchteten in der IEB gefunden werden können, ist, dass sie (schon) bei der Bundesagentur für Arbeit registriert wurden.

Der Datensatz bietet durchaus Potenzial für die Evaluation der Wirkungen des Mindestlohns auf Geflüchtete. Wichtige Merkmale wie der Zeitpunkt der Einreise, aber auch detaillierte Informationen über Qualifikationen und Sprachkenntnisse werden für eine relativ große Stichprobe von Geflüchteten erhoben. Das Sample kann dementsprechend in Kohorten aufgeteilt werden, die vor und nach der Mindestlohneinführung zuwanderten. Deren Verlauf der Arbeitsmarktintegration kann somit verglichen werden, wobei sich aus den in Kapitel 6 dargestellten methodischen Problemen weiterhin Einschränkungen für eine kausale Wirkungsanalyse ergeben. Da die Arbeitszeit in der ersten Welle nicht erhoben wurde, können vorerst keine Aussagen über die Anzahl derjenigen, die am oder unter dem Mindestlohn entlohnt wurden, getroffen werden. Für Analysen der Dauer bis zur Beschäftigungsaufnahme von nicht-erwerbstätigen Geflüchteten ist diese Information nicht relevant. Fraglich ist demnach vor allem, inwiefern die grundsätzlichen methodischen Probleme, die in Abschnitt 6 diskutiert wurden, in der praktischen Anwendung gelöst werden können.

Die Nutzung der IAB-BAMF-SOEP-Befragung ist seit Ende 2017 über das Forschungsdatenzentrum des IAB und des SOEP möglich. Die mit der IEB verknüpfte Version der Befragungsdaten wird später durch das FDZ des IAB bereitgestellt.

7.3 Integrierte Erwerbsbiografien

Die Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) basieren auf administrativen Daten der Bundesagentur für Arbeit und werden durch das IAB aufbereitet. Die IEB bzw. die für die Forschung zur Verfügung stehende Stichprobe der Integrierten Arbeitsmarktbiografien (SIAB) bieten grundsätzlich umfangreiche Möglichkeiten für die Evaluation von Mindestlöhnen, da Erwerbsverläufe detailliert nachvollzogen werden können, auch detaillierte Analysen von Subgruppen möglich sind und eine hohe Datenqualität vorliegt (vom Berge et al. 2014). Eine grundsätzliche Einschränkung der IEB ist aber, dass Arbeitszeiten nicht erfasst sind und somit keine Stundenlöhne berechnet werden können. Dies wäre für Aussagen über die Anzahl Beschäftigter, die am oder unter dem Mindestlohn entlohnt werden, notwendig, ist aber für Analysen der Dauer bis zur Aufnahme einer Beschäftigung weniger von Bedeutung. In der IEB sind diejenigen Personen enthalten, die durch Arbeitssuche, Beschäftigung, Maßnahmeteilnahme

oder Leistungsbezug nach SGB II oder SGB III bei der Bundesagentur für Arbeit registriert sind.

Für Auswertungen in Bezug auf Geflüchtete bietet die IEB, wie in den vorangegangenen Abschnitten erläutert, vor allem durch die Verknüpfung mit Migrations- bzw. Flüchtlingsbefragungen Möglichkeiten. Aus den Befragungsdaten können für die Stichprobe der Befragten die wichtigen Merkmale Einreisezeitpunkt und Aufenthaltsstatus ergänzt werden. Die IEB bieten aber auch eigenständig Analysepotenziale in Bezug auf Geflüchtete, da Erwerbsverläufe und Übergänge aus Arbeitslosigkeit/Arbeitssuche in Beschäftigung detailliert analysiert werden können. Die IEB bzw. auch die für externe Forscher zugängliche Teilstichprobe (SIAB) umfasst wesentlich größere Beobachtungszahlen als die Stichproben von Befragungen.

Eine Verbesserung der Datenlage zu Geflüchteten wurde durch die Erfassung des Aufenthaltsstatus bei der „arbeits-suchend“ oder „arbeitslos“ Meldung bei der Bundesagentur für Arbeit erreicht. Diese Information ist ab Juni 2016 in den Statistiken der Bundesagentur für Arbeit enthalten und wird zukünftig in die IEB eingehen. Eine trennscharfe Identifikation von Geflüchteten ist für den Zeitraum davor und damit vor der Mindestlohneinführung nicht möglich. Eine approximative Identifikation von Geflüchteten kann über die Nationalität von Zugewanderten aus den zuzugsstärksten Asylherkunftsländern vorgenommen werden (Bundesagentur für Arbeit 2017a, b).

Die in der IEB enthaltenen individuellen Merkmale enthalten verschiedene Bildungsniveaus sowie Indikatoren für Arbeitsmarkterfahrung und Erfahrung im aktuellen Betrieb. Detailliertere Informationen z.B. zu Sprachkenntnissen, weiteren Fähigkeiten und spezifischen Erfahrungen sind in der IEB nicht enthalten, könnten aber aus Befragungsdaten zugespielt werden. Diese Informationen wären notwendig, um die Vergleichbarkeit verschiedener Flüchtlingskohorten einschätzen bzw. gewährleisten zu können.

Für Analysen der Dauer bis zur Aufnahme einer Beschäftigung durch Geflüchtete fehlt in der IEB das Merkmal Zuzugszeitpunkt. Möglich wären allerdings die Analyse der Dauer vom Beginn der Arbeitssuche bis zur Aufnahme einer Beschäftigung und der diesbezügliche Vergleich verschiedener Zeiträume. In Übergangsanalysen könnte analysiert werden in welche Art von Beschäftigung Geflüchtete bzw. Personen aus den wichtigsten Asylherkunftsländern aus Arbeitssuche oder Arbeitslosigkeit eintreten und ob sich dies seit der Einführung des Mindestlohns geändert hat.

Die IEB wird durch das IAB angeboten. Auszählungen und Datenreporte sind nicht frei zugänglich, können aber projektbezogen zur Verfügung gestellt werden. Die Stichprobe der Integrierten Arbeitsmarktbiografien (SIAB) steht externen Forschern per Antrag über das FDZ des IAB zur Verfügung. Die aktuelle Version davon umfasst den Zeitraum 1975 bis 2014 – eine Aktualisierung bis zum Jahr 2017 wird 2019 zur Verfügung gestellt.

7.4 Zusammenfassung

Mit der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe und der IAB-BAMF-SOEP-Befragung liegen zwei Befragungen von Geflüchteten zu unterschiedlichen Zeiträumen vor, die beide an das Sozio-

oekonomische Panel angelehnt sind und mit den administrativen Daten des IAB zu Erwerbsverläufen verknüpfbar sind. Die IAB-SOEP-Migrationsstichprobe bezieht sich auf den Zeitraum 1995 bis 2012 und bietet eher begrenzte Fallzahlen befragter Geflüchteter. Der Datensatz erlaubt dennoch die Analyse der längerfristigen Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten in Deutschland und den Vergleich zu Geflüchteten, die später nach Deutschland kamen. Die IAB-BAMF-SOEP-Befragung für den Zeitraum 2013 bis 2016 bietet viel Potenzial für die Analyse der Arbeitsmarktintegration von kürzlich nach Deutschland gekommenen Geflüchteten. Kohorten, die vor und nach der Mindestlohneinführung nach Deutschland kamen, können verglichen werden. Arbeitszeiten wurden in dieser Befragung bisher nicht erfasst, was die Ermittlung des Bruttostundenlohns verhindert. Somit kann auch keine Varianz der Mindestlohn Betroffenheit von Geflüchteten z.B. nach Regionen oder Branchen ausgewiesen werden. Die Erhebung der Arbeitszeit ist für die zweite Befragungswelle (Herbst 2017) vorgesehen. Als dritter Datensatz bieten die Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) sowohl durch Verknüpfung als auch unabhängig von den genannten Befragungen Potenziale, insbesondere für die Analyse von Übergängen von Geflüchteten in Beschäftigung. Aber auch hier fehlt die Möglichkeit, den Bruttostundenlohn zu ermitteln. Höchstens für Vollzeitbeschäftigte könnte eine Annäherung vorgenommen werden.

Bei der bestehenden Datenlage sind Vergleiche der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten vor und nach der Mindestlohneinführung grundsätzlich möglich. Diese können erste Hinweise auf die Wirkungen des Mindestlohns liefern. Die Anwendung von Methoden, die einen verlässlichen Schluss auf kausale Wirkungen des Mindestlohns auf Geflüchtete erlauben würden, ist allerdings nicht möglich, unter anderem weil für die größtenteils nicht erwerbstätigen Geflüchteten keine Unterscheidung zwischen vom Mindestlohn betroffenen und nicht betroffenen Personen vorgenommen werden kann bzw. Unterschiede in den rechtlichen Rahmenbedingungen und den zur Verfügung stehenden Fördermaßnahmen vor und nach der Mindestlohneinführung nicht ausreichend kontrolliert werden können.

8 Fazit

Die in den letzten Jahren nach Deutschland zugewanderten Geflüchteten kommen zunehmend am Arbeitsmarkt an. Dies schlägt sich sowohl in der Anzahl Erwerbstätiger als auch der Anzahl der Arbeitssuchenden und Arbeitslosen nieder. Mit fortschreitender Zeit seit dem Zuzug erhöht sich erfahrungsgemäß der Anteil der Erwerbstätigen unter den Geflüchteten. Insofern decken sich die Erfahrungen der derzeitigen Flüchtlingszuwanderung mit denen früherer Kohorten. Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen allerdings auch, dass Geflüchtete im Vergleich zu anderen Migrantinnen und Migranten mehr Zeit benötigen, um eine Beschäftigung zu finden.

Zum jetzigen Zeitpunkt können keine gesicherten Aussagen über die Auswirkungen des Mindestlohns auf die Beschäftigungschancen von Geflüchteten getroffen werden. Für Deutschland liegen bisher keine Studien vor, die dieser Fragestellung mittels gängiger Evaluationsmethoden nachgehen. Gleichwohl gibt es eine Reihe von Forschungsarbeiten und Veröffentlichungen, die sich mit der Rolle des Mindestlohns für die Beschäftigungschancen und

Beschäftigungsbedingungen von Geflüchteten befassen. Im Ergebnis deuten Umfang und Inhalt der bislang vorliegenden (internationalen) Studien und Erkenntnisse darauf hin, dass der Mindestlohn im Vergleich zu anderen Faktoren eine nachrangige Rolle für die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten spielt. Auch für die Arbeitsmarktforschung scheint das Thema bislang von untergeordneter Bedeutung zu sein, was nicht zuletzt an den methodischen Herausforderungen und fehlenden Daten liegen dürfte.

Die aus Evaluationssicht zu beantwortende Forschungsfrage lautet: Wie wären die Beschäftigungschancen und Beschäftigungsbedingungen von Geflüchteten, wenn es keinen gesetzlichen Mindestlohn gäbe bzw. dieser nicht für Geflüchtete gelten würde? Da diese kontraktische Situation nicht beobachtet werden kann, bedarf es der Identifizierung einer möglichst ähnlichen Vergleichsgruppe, die nicht oder zumindest in unterschiedlichem Maß vom Mindestlohn betroffen ist. Auch wenn komplexe methodische Konstruktionen denkbar sind, spricht vieles dafür, dass die Evaluation der Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Geflüchtete methodisch kaum angemessen zu realisieren sein wird. Aus methodischer Sicht ist zudem zu bedenken, dass die Mindestlohneinführung vor den Zeitpunkt des größten Anstiegs der Flüchtlingszuwanderung im Jahr 2015 fällt. Ein Längsschnittvergleich mit Kontrollgruppe bzw. inkrementellem Differenz-von-Differenzen-Ansatz ist daher praktisch nicht möglich.

Qualitative Forschungsansätze könnten Einblicke in die Erfahrungen von Geflüchteten bei der Arbeitsmarktintegration und dort besonders auch zur Rolle des Mindestlohns sowie möglicher Verstöße geben. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass qualitative Studien in der Regel recht kostenintensiv sind. Zudem scheint der Mindestlohn für die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten im Vergleich zu anderen Faktoren eine eher nachrangige Bedeutung zu haben.

Neben bzw. in Verbindung mit den methodisch möglichen Analyseansätzen stellt ferner die verfügbare Datenbasis eine Herausforderung dar. Lediglich drei Datensätze kommen aufgrund ihrer Konzeption grundsätzlich für Mindestlohnanalysen mit Blick auf Geflüchtete in Betracht: die IAB-SOEP-Migrationsstichprobe, die IAB-BAMF-SOEP-Befragung sowie die Integrierten Erwerbsbiografien (IEB). Alle drei weisen zwar von der Erhebungsmethodik eine hohe Qualität und auch Repräsentativität auf, haben aber unterschiedliche Einschränkungen, was deren Verwertbarkeit für Mindestlohnanalysen reduziert.

Fasst man die vorliegenden Erkenntnisse zusammen, sind die Möglichkeiten zur Erforschung der Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigungschancen und Beschäftigungsbedingungen von Geflüchteten angesichts methodischer Probleme und der nach wie vor unzureichenden Datenlage sehr beschränkt. Zudem legen die vorhandenen Befunde auf Basis deskriptiver Analysen, Unternehmensbefragungen, Einschätzungen des Zolls sowie des internationalen Forschungsstands und der internationalen Policy-Debatte zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten nahe, dass der Mindestlohn im Vergleich zu anderen Faktoren, allen voran Sprachkenntnissen und beruflicher Qualifikation, eine untergeordnete Rolle spielt.

9 Anhang

Tabelle A1: Datenstammblatt IAB-SOEP Migrationsstichprobe

Allgemeine Informationen	Datensatzname	IAB-SOEP Migrationssample
	Kurzbeschreibung	Ergänzende Befragung zu den SOEP-Wellen 2013 und 2014; verknüpfbar mit den Integrierten Erwerbsbiografien des IAB; nur Zeitraum vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns erhoben
	Anbieter	IAB / DIW (ohne Administrative Daten, dafür dort das gesamte SOEP)
	Verfügbarkeit	Per Nutzungsantrag an Forschungsdatenzentrum des IAB verfügbar
Zentrale Indikatoren	Relevante Population, Identifikation von Geflüchteten bzw. Aufenthaltsstatus	Seit 1995 bis 2012 auf dem Arbeitsmarkt aktive Geflüchtete, Aufenthaltsstatus in Befragung erhoben
	Verdienstinformation	Einkommensabfrage des SOEP: Bruttomonatslöhne, Stundenlöhne können anhand der wöchentlichen Arbeitszeiten berechnet werden; Bruttotageslöhne aus IEB
	Arbeitszeiten	Arbeitszeitabfrage des SOEP: vertragliche Arbeitszeit, tatsächliche Arbeitszeit
	Arbeitsmarktstatus	Erwerbsbiografie und weitere Arbeitsmarktinformation werden abgefragt und können zusätzlich detailliert aus den IEB ergänzt werden.
	Weitere Themenbereiche	U.a. Bildung, Sprachkenntnisse, Migrationsbiografie
Art der Daten	Grundgesamtheit	Ankerpersonen: Personen, die nach 1995 erstmalig in den Registerdaten der BA registriert wurden und selbst zugewandert sind oder Kinder von Zugewanderten sind. Familienmitglieder: Alle Familienmitglieder der Ankerpersonen über 16 Jahre
	Stichprobendesign	Ziehung aus IEB; geschichtete Zufallsauswahl; geographische Stichprobeneinheiten und Onomastik-Verfahren zur Identifizierung von Personen mit Migrationshintergrund
	Fallzahlen, Differenzierbarkeit	Welle 1: 4964 Personen in 2723 Haushalten Welle 2: 3752 Personen in 1974 Haushalten Etwa 750 befragte Geflüchtete
	Umfrage oder administrative Daten	Umfrage
	Zeitpunkt der Erhebung	2013, 2014
	Zeitliche Struktur	Jährliche Befragung
Verknüpfungsmöglichkeiten		Verknüpfbar mit den Integrierten Erwerbsbiografien (IEB)

Quelle: Brücker et al. (2014).

Tabelle A2: Datenstammblatt IAB-BAMF-SOEP-Befragung

Allgemeine Informationen	Datensatzname	IAB-BAMF-SOEP-Befragung
	Kurzbeschreibung	Repräsentative Befragung von insgesamt 4500 Geflüchteten, die mindestens 18 Jahre alt sind. Die erste Welle wurde in der zweiten Hälfte des Jahres 2016 erhoben. Die zweite Welle wird im Herbst 2017 erhoben. Ggfs. folgen weitere jährliche Erhebungswellen.
	Anbieter	DIW, IAB
	Verfügbarkeit	Ab Ende 2017 über das Forschungsdatenzentrum des IAB und das Forschungsdatenzentrum des Sozio-oekonomischen Panels möglich.
Zentrale Indikatoren	Relevante Population, Identifikation von Geflüchteten bzw. Aufenthaltsstatus	Zwischen Januar 2013 und Januar 2016 zugewanderte Geflüchtete. Aufenthaltsstatus in Befragung erhoben.
	Verdienstinformation	Verdienstabfrage des SOEP: Bruttomonatslöhne, Stundenlöhne können ab Welle 2 anhand der wöchentlichen Arbeitszeiten berechnet werden. Bruttotagesverdienste aus IEB.
	Arbeitszeiten	Ab Welle 2 Arbeitszeitabfrage des SOEP. Vorher wurden Arbeitszeiten nicht erhoben.
	Arbeitsmarktstatus	Erwerbsbiografie und weitere Arbeitsmarktinformation werden abgefragt und können zusätzlich detailliert aus den IEB ergänzt werden.
	Weitere Themenbereiche	U.a. Bildung, Sprachkenntnisse, Verlauf der Flucht und des Asylverfahrens, Erwerbsbiografie im Heimatland
Art der Daten	Grundgesamtheit	Im Ausländerzentralregister erfasste Geflüchtete, die vom 1.1.2013 bis zum 31.1.2016 in Deutschland eingereist sind. Vergleichbarkeit mit Personen mit und ohne Migrationshintergrund, da gleiche Fragen wie in regulärer SOEP-Befragung.
	Stichprobendesign	Zufallsauswahl von Befragungsregionen. Befragung in Privathaushalten bzw. Flüchtlingsunterkünften.
	Fallzahlen, Differenzierbarkeit	4500 Geflüchtete, die mindestens 18 Jahre alt sind.
	Umfrage oder administrative Daten	Umfrage kombiniert mit administrativen Daten
	Zeitpunkt der Erhebung	2016, 2017
	Zeitliche Struktur	Zunächst zwei Wellen. Als jährliches Panel angelegt.
Verknüpfungsmöglichkeiten		Verknüpfbar mit den Integrierten Erwerbsbiografien (IEB)

Quelle: Brücker et al. (2016b).

Tabelle A3: Datenstammblatt Integrierte Erwerbsbiografien

Allgemeine Informationen	Datensatzname	Integrierte Erwerbsbiografien
	Kurzbeschreibung	Individuelle Erwerbsverläufe aus administrativen Prozessen der Bundesagentur für Arbeit
	Anbieter	BA/IAB
	Verfügbarkeit	Nutzung eines projektspezifischen Datenauszugs möglich, Antrag nach §75 SGB X, Genehmigungspflicht durch BMAS, Gebührenpflichtig
Zentrale Indikatoren	Relevante Population, Identifikation von Geflüchteten bzw. Aufenthaltsstatus	Approximation von Geflüchteten über Nationalität der Hauptasylherkunftsländer; seit Juni 2016 Erfassung des Aufenthaltsstatus bei Arbeitslos- und Arbeitssuchendmeldung, aber nicht bei Beschäftigten
	Verdienstinformation	Monatliche Bruttolöhne bzw. Tagesbruttolöhne
	Monatslöhne/Stundelöhne	Bei Vollzeitbeschäftigten kann bei angenommener Arbeitszeit auf den Stundenlohn geschlossen werden
	Arbeitszeiten	Unterscheidung zwischen Vollzeit und Teilzeit
	Arbeitsmarktstatus	Durch Sozialversicherungsmeldung und BA-Prozessdaten erfasst
	Weitere Themenbereiche	Leistungsbezug
	Grundgesamtheit	Personen mit (1) sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in Deutschland (erfasst ab 1975), (2) geringfügiger Beschäftigung in Deutschland (erfasst ab 1999), (3) Bezug von Leistungen nach dem Rechtskreis SGB III (erfasst ab 1975) oder SGB II (erfasst ab 2005), (4) Meldung bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) bzw. den Grundsicherungsträgern als arbeitssuchend (erfasst ab 2000), (5) Teilnahme an arbeitsmarktpolitischer Maßnahme der BA (erfasst ab 2000).
Art der Daten	Stichprobendesign	Grundgesamtheit
	Fallzahlen, Differenzierbarkeit	Hoch, kaum Einschränkungen
	Umfrage oder administrative Daten	Administrative Daten
	Zeitpunkt der Erhebung	Laufend, West: seit 1975; Ost: seit 1991
	Zeitliche Struktur	Verläufe der Erwerbsbiografien, tagesgenau
	Verknüpfungsmöglichkeiten	Verknüpfbar mit: IAB-BAMF-SOEP-Befragung, IAB-SOEP-Migrationsstichprobe

Anmerkung: Die Stichprobe der Integrierten Arbeitsmarktbiografien (SIAB) ist eine 2% Stichprobe der Integrierten Erwerbsbiografien. Diese kann über das Forschungszentrum des IAB beantragt und genutzt werden.

Quelle: vom Berge et al. (2014).

Literatur

Aiyar, Shekhar, Bergljot Barkbu, Nicoletta Batini, Helge Berger, Enrica Detragiache, Allan Dizioli, Christian Ebeke, Huidan Lin, Linda Kaltani, Sebastian Sosa, Antonio Spilimbergo und Petia Topalova (2016), The refugee surge in Europe: Economic challenges, IMF Staff Discussion Note 16/02, International Monetary Fund, Washington, D.C.

Ajluni, Salem und Mary Kawar (2014), Impact of the Syrian refugee crisis on the labour market in Jordan, International Labour Organization, Regional Office for the Arab States, Beirut.

Aleksynska, Mariya und Ahmed Tritah (2017), Occupation-education mismatch of immigrant workers in Europe: Context and policies, *Economics of Education Review*, 36, 229-244.

BAMF [Bundesamt für Migration und Flüchtlinge] (2014), Das Bundesamt in Zahlen 2013. Asyl, Migration und Integration, Nürnberg.

BAMF [Bundesamt für Migration und Flüchtlinge] (2015), Das Bundesamt in Zahlen 2014. Asyl, Migration und Integration, Nürnberg.

BAMF [Bundesamt für Migration und Flüchtlinge] (2016a), Das Bundesamt in Zahlen 2015. Asyl, Migration und Integration, Nürnberg.

BAMF [Bundesamt für Migration und Flüchtlinge] (2016b), FAQ: Zugang zum Arbeitsmarkt für geflüchtete Menschen, Nürnberg.

BAMF [Bundesamt für Migration und Flüchtlinge] (2017a), Aktuelle Zahlen zu Asyl. Februar 2017, Nürnberg.

BAMF [Bundesamt für Migration und Flüchtlinge] (2017b), Das Bundesamt in Zahlen 2016. Modul Asyl, Nürnberg.

Battisti, Michele, Gabriel Felbermayr und Panu Poutvaara (2015), Arbeitsmarktchancen von Flüchtlingen in Deutschland: Ergebnisse einer Unternehmensbefragung, *ifo Schnelldienst*, 68(22), 22-25.

Bauer, Thomas K. (2015), Schnelle Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern – Was ist zu tun?, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 64(3), 305-313.

Bellmann, Lutz und Martin Schludi (2017), Welche Beschäftigungschancen bietet die Zeitarbeit Geflüchteten? Interview mit Ingrid Hofmann, *IAB-Forum*, 30.06.2017.

Blossfeld, Hans-Peter und Götz Rohwer (2002), Techniques of event history modeling, Mahwah (NJ): Erlbaum.

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

Brücker, Herbert, Andreas Hauptmann und Ehsan Vallizadeh (2015), Flüchtlinge und andere Migranten am deutschen Arbeitsmarkt: Der Stand im September 2015, Aktuelle Berichte 14/2015, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Brücker, Herbert, Martin Kroh, Simone Bartsch, Jan Goebel, Simon Kühne, Elisabeth Liebau, Parvati Trübswetter, Ingrid Tucci und Jürgen Schupp (2014), The new IAB-SOEP Migration

Sample: an introduction into the methodology and the contents, SOEP Survey Paper 216, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung/SOEP, Berlin.

Brücker, Herbert, Astrid Kunert, Ulrike Mangold, Barbara Kalusche, Manuel Siegert und Jürgen Schupp (2016a), Geflüchtete Menschen in Deutschland - eine qualitative Befragung, IAB-Forschungsbericht 9/2016, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Brücker, Herbert, Nina Rother und Jürgen Schupp (Hrsg.) (2016b), IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse. Forschungsbericht 29, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Brücker, Herbert, Nina Rother, Jürgen Schupp, Christian Babka von Gostomski, Axel Böhm, Tanja Fendel, Martin Friedrich, Marco Giesselmann, Elke Holst, Yuliya Kosyakova, Martin Kroh, Elisabeth Liebau, David Richter, Agnese Romiti, Diana Schacht, Jana A. Scheible, Paul Schmelzer, Manuel Siegert, Steffen Sirries, Parvati Trübswetter und Ehsan Vallizadeh (2016c), IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten. Flucht, Ankunft in Deutschland und erste Schritte der Integration, IAB-Kurzbericht 24/2016, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Brücker, Herbert, Paul Schewe und Steffen Sirries (2016d), Eine vorläufige Bilanz der Fluchtmigration nach Deutschland, Aktuelle Berichte 19/2016, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2016), Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber und Flüchtlinge. Nürnberg. Abrufbar unter:
https://www3.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mdyz/-edisp/l6019022dstbai827976.pdf?_ba.sid=L6019022DSTBAI827979 [Abfragedatum: 05.07.2017].

Bundesagentur für Arbeit (2017a), Berichte: Arbeitsmarkt kompakt - Fluchtmigration Juni 2017, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2017b), Berichte: Arbeitsmarkt kompakt - Fluchtmigration März 2017, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2017c), „Praktika“ und betriebliche Tätigkeiten für Asylbewerber und geduldete Personen, Stand März 2017, Nürnberg.

Bundesinstitut für Berufsbildung (2017), Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2017. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung, Bonn.

Büschel, Ulrike, Volker Daumann, Martin Dietz, Elke Dony, Barbara Knapp und Karsten Strien (2015), Abschlussbericht Modellprojekt Early Intervention - Frühzeitige Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern und Asylbewerberinnen, IAB-Forschungsbericht 10/2015, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Deutscher Bundestag (2017a), Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke. Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 31. Dezember 2016, Bundestagsdrucksache 18/11388.

Deutscher Bundestag (2017b), Mindestlohnfreiheit von Anpassungspraktika nach dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz, Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags, WD 6 - 3000 - 002/17, 17.01.2017.

DIE ZEIT (2016), 300.000. Wie eine Meldung Hunderttausende Flüchtlinge in Deutschland unbewiesen zu Schwarzarbeitern erklärte, DIE ZEIT, Ausgabe 39, 15.09.2016, S. 25.

European Commission [EU European Commission, Directorate-General for Migration and Home Affairs] (2014), European modules on migrant integration, DG Home, Final report, February 2014, Brüssel.

Falk, Claudia und Robby Riedel (2017), Über zwei Jahre gesetzlicher Mindestlohn. Umsetzung, Wirkungen, Umgehungen und Kontrollen, *Soziale Sicherheit*, 2017(5), 177-185.

FAZ [Frankfurter Allgemeine Zeitung] (2017), Weit weg von daheim und vom Mindestlohn. Abrufbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/rhein-main/weit-weg-vom-mindestlohn-fluechtlinge-als-putzkraefte-14612234.html> [Abfragedatum: 01.08.2017].

Fuchs, Johann und Enzo Weber (2016), Effekte der Flüchtlingsmigration auf das Erwerbspersonenpotenzial, Aktuelle Berichte 22/2016, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Garnitz, Johanna und Klaus Wohlrabe (2016a), ifo Managerbefragung Frühjahr 2016: Erfahrung mit Flüchtlingen und ihrer Integration, *ifo Schnelldienst*, 69(10), 61-64.

Garnitz, Johanna und Klaus Wohlrabe (2016b), ifo Managerbefragung: Investitions- und Beschäftigungspläne der Unternehmen für 2016, *ifo Schnelldienst*, 69(1), 38-40.

Geis, Wido, Beate Placke und Axel Plünnecke (2016), Integrationsmonitor. Beschäftigungsentwicklung und regionale Verteilung von Flüchtlingen, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Köln.

Gürtzgen, Nicole, Alexander Kubis und Martina Rebien (2017), IAB-Stellenerhebung. Geflüchtete kommen mehr und mehr am Arbeitsmarkt an, IAB-Kurzbericht 14/2017, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Handelsblatt (2016), Was Flüchtlinge vom deutschen Mindestlohn halten. Abrufbar unter: <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/fluechtlingspolitik-was-fluechtlinge-vom-deutschen-mindestlohn-halten/13014922.html> [Abfragedatum: 26.07.2017].

HAZ [Hildesheimer Allgemeine Zeitung] (2017), Erster Arbeitsplatz nach der Flucht, 08.03.2017, S. 19.

Ho, Giang und Kazuko Shirono (2015), The nordic labor market and migration, IMF Working Paper 15/254, International Monetary Fund, Washington, D.C.

Hüther, Michael und Wido Geis (2016), Zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der aktuellen Flüchtlingsmigration. Stellungnahme zur Anhörung des Bundestagsausschusses für Wirtschaft und Energie am 16. März 2016, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Köln.

Jacob-Puchalska, Anita (2017), Jedes fünfte Unternehmen hat bereits Geflüchtete beschäftigt, *ifo Schnelldienst*, 70(12), 84-86.

Kalbfleisch, John und Ross Prentice (2002), The statistical analysis of failure time data, New Jersey: Wiley.

Kogan, Irena (2007), Working through barriers: Host country institutions and immigrant labour market performance in Europe, Dordrecht: Springer.

Konle-Seidl, Regina und Georg Bolits (2016), Labour market integration of refugees: Strategies and good practices, Study for the Employment and Social Affairs Committee, European Parliament, Policy Department A: Economic and Scientific Policy, Brüssel.

Lundborg, Per und Per Skedinger (2014), Minimum wages and the integration of refugee immigrants, Working Paper 4/2014, Swedish Institute for Social Research, Stockholm.

Mindestlohnkommission (2016), Erster Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, Berlin.

NDR [Norddeutscher Rundfunk] (2016), Flüchtlinge arbeiten schwarz für Dumpinglöhne. Abrufbar unter: <http://www.ndr.de/nachrichten/Fluechtlinge-arbeiten-schwarzfuer-Dumpingloehne.schwarzarbeit156.html> [Abfragedatum: 09.06.2017].

OECD [Organisation for Economic Co-operation and Development] (2016), Making integration work: Refugees and others in need of protection, Paris: OECD Publishing.

OECD [Organisation for Economic Co-operation and Development] (2017), Nach der Flucht: der Weg in die Arbeit. Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen in Deutschland, Paris.

OECD und European Union (2015), Indicators of immigrant integration 2015. Settling in, Paris: OECD Publishing.

Orrenius, Pia M. und Madeline Zavodny (2008), The effect of minimum wages on immigrants' employment and earnings, *Industrial and Labor Relations Review*, 61(4), 544-563.

Papadopoulou, Aspasia, Barbara Treviranus, Torsten Moritz und Christine Marie Fandrich (2013), Comparative study on the best practices for the integration of resettled refugees in the EU Member States, Study for the Justice, Freedom and Security Committee, European Parliament, Directorate General for International Affairs, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Brüssel.

Rich, Anna-Katharina (2016), Asylantragsteller in Deutschland im Jahr 2015. Sozialstruktur, Qualifikationsniveau und Berufstätigkeit, Ausgabe 3/2016 der Kurzanalysen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.

Sachverständigenrat Migration [Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration] (2016), Kurz und bündig: Fakten zur Asylpolitik 2016, Stand: 20.12.2016, aktualisierte Fassung, Berlin.

Salikutluk, Zerrin, Johannes Giesecke und Martin Kroh (2016), Geflüchtete nahmen in Deutschland später eine Erwerbstätigkeit auf als andere MigrantInnen, *DIW Wochenbericht*, 83(35), 749-756.

Schneider, Friedrich und Bernhard Boockmann (2016), Die Größe der Schattenwirtschaft - Methodik und Berechnungen für das Jahr 2016, Johannes Kepler Universität Linz und Institut für angewandte Wirtschaftsforschung, Linz u.a.

Soziale Sicherheit (2017), "Praktika werden von Arbeitgebern ausgereizt." Interview mit Dörthe Sund vom Jobcenter Vorpommern-Rügen zur Umgehung des Mindestlohns, *Soziale Sicherheit*, 2017(5), 186-187.

UNHCR [United Nations High Commissioner for Refugees] (2013), A new beginning. Refugee integration in Europe, Outcome of an EU funded project on Refugee Integration Capacity and Evaluation (RICE).

vom Berge, Philipp, Hans Verbeek, Matthias Umkehrer, Michael Fertig und Stefan Bender (2014), Vorbereitende Forschung für die zweite Evaluationsrunde Mindestlöhne - Erschließung neuer Datenquellen, FDZ-Methodenreport 3/2014, Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Walwei, Ulrich (2016), Flucht und Migration: Herausforderung für Bildung, Ausbildung und Arbeitsmarktpolitik, *Arbeit*, 25(3-4), 169-194.

Windzio, Michael (2013), Regressionsmodelle für Zustände und Ereignisse, Wiesbaden: Springer VS.

Impressum

FDZ-Methodenreport 7/2018

Herausgeber

Forschungsdatenzentrum (FDZ)
der Bundesagentur für Arbeit
im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
Regensburger Str. 104
90478 Nürnberg

Redaktion

Dana Müller, Dagmar Theune

Technische Herstellung

Dagmar Theune

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise - nur mit
Genehmigung des FDZ gestattet

Bezugsmöglichkeit

http://doku.iab.de/fdz/reporte/2018/MR_07-18.pdf

Internet

<http://fdz.iab.de/>

Rückfragen zum Inhalt an:

Clemens Ohlert

Geschäfts- und Informationsstelle für den
Mindestlohn

c/o Bundesanstalt für Arbeitsschutz und
Arbeitsmedizin

Telefon: +49 (0)30 51548-4194

E-Mail: [Clemens.Ohlert@geschaeftsstelle-
mindestlohn.de](mailto:Clemens.Ohlert@geschaeftsstelle-
mindestlohn.de)