

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit



IAB-Stellungnahme

4/2016

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Integration von Geflüchteten

Herbert Brücker

Joachim Möller

Joachim Wolff

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für
Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 20. Juni 2016

ISSN 2195-5980

Integration von Geflüchteten

Herbert Brücker

Joachim Möller

Joachim Wolff

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

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

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	4
Abstract	4
1 Einleitung.....	6
2 Grundsätze einer erfolgreichen Integrationspolitik	7
2.1 Rechtssicherheit herstellen	7
2.2 Sprachförderung.....	8
2.3 Bildung und Ausbildung.....	9
2.4 Arbeitsvermittlung.....	10
2.5 Beseitigung institutioneller Hürden.....	10
2.6 Beratung und Betreuung	11
2.7 Unterbringung und Wohnumfeld	11
2.8 Gesundheitsversorgung	11
3 Stellungnahme zum Entwurf des Integrationsgesetzes.....	12
3.1 Teilnahmeberechtigung und Angebot von Integrationskursen	12
3.2 Teilnahmeverpflichtung und Sanktionen	14
3.3 Arbeitsmarktprogramm Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen	15
3.4 Zugang zu Leistungen für Langzeitarbeitslose.....	17
3.5 Ausbildung für Asylbewerber und Geduldete	18
3.6 Öffnung der Ausbildungsförderung	18
3.7 Aussetzen der Vorrangprüfung	19
3.8 Aufenthaltsrechtliche Änderungen	20
3.9 Wohnsitzauflage.....	21
Literatur	24

Zusammenfassung

In dieser Stellungnahme äußert sich das IAB zum Entwurf der Regierungsfractionen CDU/CSU und SPD für ein Integrationsgesetz (Bundestagsdrucksache 18/8615) sowie zu dem Antrag „Flüchtlinge auf dem Weg in Arbeit unterstützen, Integration befördern und Lohndumping bekämpfen“ der Fraktion Die Linke (Bundestagsdrucksache 18/6644) und zu den beiden Anträgen „Arbeitsmarktpolitik für Flüchtlinge – Praxisnahe Förderung von Anfang an“ (Bundestagsdrucksache 18/7653) und „Integration ist gelebte Demokratie und stärkt den sozialen Zusammenhalt“ (Bundestagsdrucksache 18/7651) der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen.

Die Integration der Geflüchteten verlangt einen systematischen, umfassenden Ansatz, der Bund, Länder und Kommunen, öffentliche Einrichtungen wie das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und die Bundesagentur für Arbeit, die Schulen und Hochschulen und nicht zuletzt das starke Engagement von Ehrenamtlichen und Organisationen der Zivilgesellschaft mit einbezieht. Dies kann durch ein Integrationsgesetz allein nicht geleistet werden. Auch die Anträge der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke verweisen darauf.

Bevor auf die einzelnen Regelungen des Integrationsgesetzes eingegangen wird, werden in dieser Stellungnahme deshalb zunächst die aus Sicht des IAB zentralen Grundsätze einer Integration von geflüchteten Menschen in Deutschland erläutert, aus denen dann auch die Kriterien für die Bewertung der einzelnen Regelungen des Entwurfs des Integrationsgesetzes der Koalitionsfraktionen CDU/CSU und SPD abgeleitet werden. Die einzelnen Maßnahmen werden vor dem Hintergrund der dem IAB vorliegenden Evidenz kritisch gewürdigt.

Abstract

In this Statement, the IAB is commenting on the draft of the ruling coalition of the CDU/CSU (Christian Democratic Union/Christian Social Union) and the SPD (Social Democratic Party) concerning an integration law (printed parliamentary document 18/8615) as well as on the motion "Supporting refugees in finding work, promoting integration and combatting wage dumping" ("Flüchtlinge auf dem Weg in Arbeit unterstützen, Integration befördern und Lohndumping bekämpfen") of the parliamentary party Die Linke (The Left) (printed parliamentary document 18/6644) and on the two motions "Labour market policy for refugees – practical support from the beginning" ("Arbeitsmarktpolitik für Flüchtlinge – Praxisnahe Förderung von Anfang an") (printed parliamentary document 18/7653) and "Integration is live democracy and strengthens social cohesion" ("Integration ist gelebte Demokratie und stärkt den

sozialen Zusammenhalt") (printed parliamentary document 18/7651) of the parliamentary group Bündnis 90/Die Grünen (Alliance 90/The Greens).

The integration of refugees demands a systematic, comprehensive approach which encompasses the Federal Government, the Federal States and local authorities, public institutions such as the Federal Office for Migration and Refugees and the Federal Employment Agency, schools and universities and, not least, strong commitment from volunteers and civil society organisations. It will not be achieved through an integration law alone. The motions of the parliamentary groups Bündnis 90/Die Grünen and Die Linke also make this point.

Before the individual provisions of the integration law are dealt with, this Statement will first outline from the perspective of the IAB the central principles relating to integration of persons who have fled from their home countries and are now in Germany; from these, the criteria will then be derived through which the individual provisions of the draft integration law of the coalition groups CDU/CSU and SPD can be evaluated. The individual measures will be weighed up critically against the background of the evidence available to the IAB.

1 Einleitung

Die Integration der 2015 und 2016 nach Deutschland gekommenen Flüchtlinge¹ steht erst am Anfang. Im Jahr 2015 wurden von dem EASY-System² 1.092.000 neu eingereiste Geflüchtete erfasst, vom 1. Januar 2016 bis zum 31. Mai 2016 weitere 206.000 Personen. Aufgrund der Schließung des Balkan-Route und des Türkei-Abkommens ist die Zahl der neu vom EASY-System erfassten Geflüchteten im April und Mai 2016 auf jeweils 16.000 Personen gesunken. Obwohl die Zuwanderung von Geflüchteten aufgrund der Umlenkung der Migrationsströme nicht prognostiziert werden kann, ist dennoch davon auszugehen, dass im Jahr 2016 deutlich weniger Schutzsuchende nach Deutschland einreisen werden als im Jahr zuvor.

Aufgrund von Doppelzählungen, Rückreisen, Rückführungen und so weiter ist die Zahl der heute noch in Deutschland lebenden Geflüchteten deutlich geringer als es die Erfassung der Bruttozuzüge durch das EASY-System nahelegt. Exakte Aussagen sind aufgrund der nach wie vor hohen Zahl von nicht als Asylbewerbern registrierten Geflüchteten nur schwer möglich. Das IAB geht davon aus, dass sich noch rund 800.000 der im Jahr 2015 zugereisten Geflüchteten in Deutschland befinden. Bis zum Jahresende 2016 dürfte diese Zahl auf rund 1,1 Millionen steigen.

Die Geflüchteten bringen in Hinblick auf ihre Bildungs- und Erwerbsbiografien, ihr Alter und Geschlecht sehr heterogene, häufig schwierige Voraussetzungen für die Integration in Arbeitsmarkt und Gesellschaft mit. Die Allgemeinbildung ist nach den vorliegenden Informationen stark polarisiert: Hohen Anteilen von Personen, die höhere weiterführende Schulen und Hochschulen besucht haben, stehen hohe Anteile von Personen gegenüber, die nur eine Grundschule besucht haben, sowie ein kleiner Anteil, der gar keine Schule besucht hat (Brücker 2016; Rich 2016). Nach den vorliegenden Erkenntnissen muss davon ausgegangen werden, dass etwa 70 Prozent der über 18-Jährigen über keine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen (Brücker 2016).

Gemeinsam ist den meisten Geflüchteten aber, dass sie eine sehr hohe Motivation mitbringen, die deutsche Sprache zu lernen, hier zu arbeiten und sich auch in andere Bereiche der Gesellschaft zu integrieren. Dies zeigen die Ergebnisse einer qualitativen Befragung von 123 Geflüchteten, die das IAB gemeinsam mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und dem Sozio-oekonomischen Panel

¹ Die Begriffe „Flüchtlinge“ und „Geflüchtete“ werden in dieser Stellungnahme synonym für alle Personen verwendet, die unabhängig von ihrem gegenwärtigen rechtlichen Status als Schutzsuchende nach Deutschland gekommen sind.

² Das EASY-System ist eine IT-Anwendung zur Erstverteilung der Asylbegehrenden auf die Bundesländer. Die quotengerechte Verteilung erfolgt unter Anwendung des „Königsteiner Schlüssels“.

(SOEP) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung Berlin durchgeführt hat (Brücker et al. 2016a). Es sollte deshalb auch im Gesetzgebungsprozess vermieden werden, den nach unserer Auffassung unzutreffenden Eindruck zu erwecken, viele Geflüchtete seien integrationsunwillig.

Die vorliegenden Daten in Hinblick auf den Umfang der Fluchtmigration nach Deutschland und die Bildungsstruktur der Geflüchteten skizzieren die Größe der Herausforderung, vor der Deutschland bei der Integration geflüchteter Menschen steht. Viele Geflüchtete hatten bisher nicht die Chance, an Integrationskursen, anderen Integrationsmaßnahmen oder am Arbeitsmarkt teilzunehmen. Die langen Perioden der Untätigkeit in den Asylverfahren können aber zu einer Entwertung von Humankapital, einem Verlust von Selbstvertrauen und einer sinkenden Arbeitsmotivation führen. Das kann die Integration nicht nur kurzfristig, sondern nachhaltig behindern. Eine umfassende Integrationspolitik ist deshalb dringlich. Der von den Regierungsfractionen vorgelegte Gesetzentwurf zur Integration von geflüchteten Menschen dient diesem Ziel. Die einzelnen Maßnahmen werden in dieser Stellungnahme vor dem Hintergrund der uns vorliegenden Evidenz kritisch gewürdigt.

Die Integration der Geflüchteten verlangt einen systematischen, umfassenden Ansatz, der Bund, Länder und Kommunen, öffentliche Einrichtungen wie das BAMF und die Bundesagentur für Arbeit (BA), die Schulen und Hochschulen und nicht zuletzt das starke Engagement von Ehrenamtlichen und Organisationen der Zivilgesellschaft mit einbezieht. Dies kann durch ein Integrationsgesetz allein nicht geleistet werden. Auch die Anträge der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke verweisen darauf.

Bevor auf die einzelnen Regelungen des Integrationsgesetzes eingegangen wird, werden in dieser Stellungnahme deshalb zunächst die aus Sicht des IAB zentralen Grundsätze einer Integration von geflüchteten Menschen in Deutschland erläutert, aus denen dann auch die Kriterien für die Bewertung der einzelnen Regelungen des Entwurfs des Integrationsgesetzes der Fraktionen CDU/CSU und SPD abgeleitet werden.

2 Grundsätze einer erfolgreichen Integrationspolitik

Aus Sicht des IAB kann eine erfolgreiche Integration von Geflüchteten vor allem durch die im Folgenden beschriebenen Maßnahmen erreicht werden.

2.1 Rechtssicherheit herstellen

Die Integration in den Arbeitsmarkt wie auch in andere gesellschaftliche Bereiche hängt wesentlich davon ab, wie schnell Rechtssicherheit über den Aufenthaltsstatus der Geflüchteten hergestellt wird. Die Einstellung von Mitarbeitern verlangt von den

Unternehmen Investitionen unter anderem in Einarbeitung und Ausbildung, die sie nur tätigen werden, wenn keine oder nur geringe Unsicherheit über den künftigen Aufenthaltsstatus besteht. Umgekehrt werden auch Geflüchtete mehr in länderspezifisches Humankapital wie Sprache investieren, wenn Rechtssicherheit besteht. Der bereits bestehende Arbeitsmarktzugang für Asylbewerberinnen und Asylbewerber nach drei Monaten ist zwar integrationspolitisch grundsätzlich zu begrüßen, wird aber wegen der fehlenden Rechtssicherheit in der Praxis nur beschränkt Wirkung entfalten können.

Im Mai 2016 betrug die durchschnittliche Bearbeitungsdauer bis zur behördlichen Entscheidung der Asylverfahren 7,4 Monate. Obwohl die Zahl der Entscheidungen beim BAMF 2016 gegenüber dem Vorjahr deutlich gestiegen ist, wird die durchschnittliche Bearbeitungsdauer zunächst weiter zunehmen, weil jetzt schrittweise die schwerer zu entscheidenden Fälle, bei denen sich die Asylbewerberinnen und Asylbewerber schon länger im Verfahren befinden, bearbeitet werden. Zu der Dauer zwischen Asylantrag und Entscheidung kommt eine unbekannte Zeitperiode bis zur Registrierung. Es muss deshalb davon ausgegangen werden, dass ein nicht unerheblicher Teil der Asylbewerberinnen und Asylbewerber sich schon ein Jahr oder länger in Deutschland aufhält, bis über ihre Asylanträge entschieden wird. Diese Gruppe ist, wie oben erwähnt, durch die Entwertung von Humankapital, Beeinträchtigung des Selbstvertrauens und der Arbeitsmotivation gefährdet.

Vor diesem Hintergrund sind alle Maßnahmen, die zu einer Beschleunigung der Asylverfahren führen, zu begrüßen. Dies heben auch die Anträge der Fraktionen von Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke hervor. Allerdings hängt dies weniger von den gesetzlichen Regelungen, sondern vielmehr von der operativen Umsetzung in der zuständigen Behörde und ihrer Personalausstattung ab.

2.2 Sprachförderung

Deutsche Sprachkenntnisse erleichtern die Integration in den Arbeitsmarkt erheblich. Nach Schätzungen des IAB auf Grundlage der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe, die für diese Stellungnahme erstellt wurden, stieg in der Vergangenheit die Beschäftigungsquote von Geflüchteten, die über gute oder sehr gute deutsche Sprachkenntnisse in allen drei Dimensionen (Lesen, Schreiben, Sprechen) verfügen, im Vergleich zu der Gruppe derer, die nicht über solche Kenntnisse verfügt, um rund 19 Prozentpunkte. Zugleich sind deren Verdienste um rund 18 Prozent höher.³ Dies unterstreicht die zentrale Bedeutung von Sprachkenntnissen.

³ Die Ergebnisse stützen sich auf Personen, die seit 1990 aus humanitären Gründen nach Deutschland zugewandert sind, nicht auf die aktuelle Flüchtlingsmigration.

Notwendig sind aber Sprachangebote, die in Hinblick auf die Leistungsfähigkeit der Teilnehmer und die Ziele des Spracherwerbs (Arbeitsmarkt, Bildung, usw.) differenzieren. Es bietet sich deshalb an, Sprachkurse mit berufsvorbereitenden oder bildungsvorbereitenden Maßnahmen zu kombinieren. Zentral ist auch das Angebot von berufsbegleitenden Sprachkursen. Insgesamt gilt für die Sprachförderung wie auch alle anderen Integrationsmaßnahmen, dass „Lock-in“-Effekte, die die Arbeitsmarktintegration aufgrund der Teilnahme an Maßnahmen verschlechtern statt fördern, möglichst gering gehalten werden müssen (siehe die Bewertung der Regelungen im Gesetzentwurf zum Angebot von Integrationskursen in Abschnitt 3.1). Gleichzeitig ist eine möglichst frühzeitige Sprachförderung für alle Asylbewerberinnen und Asylbewerber notwendig, wie es die Begründung des Gesetzesentwurfs hervorhebt und auch die Anträge der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke fordern.

2.3 Bildung und Ausbildung

55 Prozent der im Jahr 2015 registrierten Asylbewerberinnen und Asylbewerber waren 24 Jahre und jünger, also im besten Bildungsalter. Dies stellt den Staat von der frühkindlichen Erziehung, Kinderbetreuung und Schulbildung bis hin zur Ausbildung und Hochschulbildung vor erhebliche Herausforderungen und lässt entsprechende Kosten entstehen. Dem stehen aber hohe Arbeitsmarkterträge von in Deutschland erworbenen Bildungsabschlüssen gegenüber: Die Beschäftigungsquoten von Geflüchteten, die in Deutschland einen beruflichen Bildungsabschluss oder Hochschulabschluss erworben haben, steigen im Vergleich zur Gruppe, die über keinen entsprechenden Abschluss verfügt, um rund 20 Prozentpunkte, die Löhne um rund 23 Prozent.⁴

Ein Teil der Geflüchteten bringt allgemeinbildende Voraussetzungen für eine Integration in das Hochschulsystem, andere für die Integration in das duale Ausbildungsaussystem mit. Ein Erfolg wird aber maßgeblich davon abhängen, inwieweit es gelingt, im Vorfeld die notwendigen Voraussetzungen in Hinblick auf Sprache, Allgemeinbildung etc. zu schaffen. Dies erfordert ein koordiniertes Vorgehen aller Akteure, wie der Träger von Integrationskursen, allgemeinbildenden Bildungseinrichtungen, Kammern, Hochschulen und der BA (siehe unsere Bewertung der Regelungen im Gesetzentwurf zur Teilhabe und Förderung der Ausbildung in den Abschnitten 3.5 und 3.6).

⁴ Auch diese Schätzungen wurden für diese Stellungnahme auf Grundlage der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe erstellt.

2.4 Arbeitsvermittlung

Die meisten Geflüchteten bringen nach den Ergebnissen der qualitativen Befragung von IAB, BAMF und SOEP eine hohe Arbeitsmotivation mit und wollen sich schnell in den Arbeitsmarkt integrieren. Dies gilt es, durch eine gute öffentliche Arbeitsvermittlung, die rechtskreisübergreifend frühzeitig die Geflüchteten berät und bei der Arbeitssuche unterstützt, systematisch zu fördern. Die BA hat in ihrer Geschäftspolitik entsprechende Prioritäten gesetzt. Allerdings haben in der Vergangenheit rund 60 Prozent der Geflüchteten ihre erste Stelle durch Familienangehörige, Freunde und Bekannte gefunden, die Arbeitsvermittlung durch die BA spielte nur eine untergeordnete Rolle.

Empirische Studien zeigen, dass die Arbeitssuche durch ethnische Netzwerke durchaus Effizienzvorteile haben kann (Dustmann et al. 2016). Eine stärkere Unterstützung der Arbeitssuche durch die öffentliche Arbeitsverwaltung ist dennoch notwendig, um die Geflüchteten passgenauer in den Arbeitsmarkt zu integrieren und damit die Qualität der Beschäftigungsverhältnisse zu erhöhen. Die vergleichsweise geringe Zahl der Arbeitsvermittlungen durch die BA in der Vergangenheit deutet darauf hin, dass hier noch ungenutzte Potenziale bestehen.

2.5 Beseitigung institutioneller Hürden

Geflüchtete stehen bei der Stellenbesetzung gewissermaßen am Ende der Warteschlange. Während zu erwarten ist, dass die Integration längere Zeiträume in Anspruch nehmen wird, so ist gesamtwirtschaftlich mit keinen oder nicht spürbaren Verdrängungseffekten zu rechnen. Simulationsergebnisse des IAB zeigen, dass auch deutsche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne abgeschlossene Berufsausbildung nur marginal durch die Ausweitung des Arbeitsangebots von Geflüchteten betroffen sind.⁵ Es gibt deshalb aus Sicht der Arbeitsmarktforschung keinen Anlass, die Interessen heimischer Arbeitskräfte vor Konkurrenz durch eine Erwerbsbeteiligung von Geflüchteten schützen zu müssen. Ähnlich kann eine Wohnsitzauflage die Effizienz der Arbeitssuche und damit die Arbeitsmarktintegration beeinträchtigen (siehe unsere Bewertung zum Aussetzen der Vorrangprüfung und zur Wohnsitzauflage im Gesetzentwurf in den Abschnitten 3.7 und 3.8).

⁵ Nach diesen Simulationsergebnissen steigen die Verdienste der einheimischen Erwerbspersonen bei einer Ausweitung des Arbeitsangebots durch die Flüchtlinge bei ihrer gegebenen Qualifikationsstruktur im Durchschnitt um 0,04 Prozent, während die Arbeitslosenquote um 0,04 Prozentpunkte sinkt. Die Verdienste von einheimischen Erwerbspersonen ohne abgeschlossene Berufsausbildung sinken um 0,01 Prozent, ihre Arbeitslosenquote steigt um 0,03 Prozentpunkte. Diese Simulationen wurden für diese Stellungnahme auf Grundlage des empirisch fundierten Modells von Brücker et al. (2014) erstellt.

2.6 Beratung und Betreuung

Die Geflüchteten stehen vor einer Vielzahl an Entscheidungen, die von den Asylverfahren über die Beantragung von Leistungen und die Wahl von Bildungsgängen bis hin zur Arbeitsmarktintegration reichen. Häufig fehlt es an ausreichenden Informationen und Orientierung. Ein Schlüssel für die erfolgreiche Integration ist deshalb eine umfassende frühzeitige Beratung, die – mit Unterstützung durch ehrenamtlich Tätige – von professioneller Seite geleistet werden muss (dies wird unter anderem in dem Antrag von Bündnis 90/Die Grünen unterstrichen).

2.7 Unterbringung und Wohnumfeld

Das Wohnumfeld wird die Integration der Geflüchteten maßgeblich beeinflussen. Viele Geflüchtete leben noch in Sammelunterkünften, die Integrationsbestrebungen erheblich erschweren. Gerade die Arbeitsmarktintegration würde dagegen in Regionen mit guten Arbeitsmarktbedingungen besser gelingen. Hier entsteht jedoch ein Zielkonflikt, da in Regionen mit attraktiven Arbeitsmarktbedingungen vielfach Engpässe im Wohnungsmarkt und der öffentlichen Infrastruktur etwa in Hinblick auf die Versorgung mit Sozialwohnungen bestehen. Dieser Aspekt ist besonders brisant, weil im Wohnungsmarkt der Wettbewerb zwischen den Geflüchteten und anderen Gruppen der Gesellschaft am sichtbarsten wird. Die Anträge der Fraktionen von Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke heben deshalb zu Recht die Bedeutung der Wohnungspolitik hervor, eine Bewertung der Vorschläge im Einzelnen fällt allerdings nicht in die wissenschaftliche Kompetenz des IAB.

2.8 Gesundheitsversorgung

Die Ergebnisse der qualitativen Befragung von Geflüchteten durch IAB, BAMF und SOEP sprechen dafür, dass große Teile der Flüchtlinge aus den wichtigsten Herkunftsländern der Fluchtmigration mit Ausnahme der Westbalkanstaaten persönlich traumatische Erfahrungen mit Krieg, Bürgerkrieg, Verfolgung und anderen Formen der Gewalt gemacht hat, teilweise auch auf der Flucht (Brücker et al. 2016a).

Daraus kann nicht die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Geflüchteten mehrheitlich traumatisiert seien und deshalb nur schwer in den Arbeitsmarkt oder andere gesellschaftliche Bereiche integriert werden können. Im Gegenteil, nach dem Eindruck der Interviewer ist die Resilienz der Geflüchteten hoch. Dennoch können traumatische Erfahrungen zu psychischen und psychosomatischen Erkrankungen führen, die frühzeitig behandelt werden müssen.

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen fordert deshalb in ihrem Antrag, (auch) die psychosoziale Versorgung der Geflüchteten sicherzustellen. Auch unserer Einschätzung nach ist die Beschränkung der Gesundheitsversorgung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern auf die Akutversorgung zu überdenken. Neben den humanitären Aspekten ist zu berücksichtigen, dass durch eine frühzeitige Behand-

lung dieser Erkrankungen die Integration gefördert und damit langfristig Kosten eingespart werden können.

3 Stellungnahme zum Entwurf des Integrationsgesetzes

3.1 Teilnahmeberechtigung und Angebot von Integrationskursen

Sachverhalt

Der Entwurf des Integrationsgesetzes betrachtet die Integrationskurse als den Kern des Integrationsangebotes des Staates. Mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015 wurde erstmals für Asylbewerber die Möglichkeit geschaffen, im Rahmen der bereit gestellten Kapazitäten an Integrationskursen teilzunehmen. Diese Möglichkeit wurde auf Asylbewerberinnen und Asylbewerberinnen und Asylbewerber aus Herkunftsländern mit guter Bleibeperspektive beschränkt.

Gegenwärtig werden von der Bundesregierung vier Herkunftsländer als Länder mit guter Bleibeperspektive eingestuft (Eritrea, Irak, Iran, Syrien). An dieser Beschränkung auf Asylbewerberinnen und Asylbewerber aus Herkunftsländern mit guter Bleibeperspektive hält der Entwurf des Integrationsgesetzes fest. Er sieht folgende Regelungen vor:

- eine inhaltliche Erweiterung und Erhöhung der Stunden des Orientierungskurses von 60 auf 100 Stunden
- eine Ausweitung der Höchstgrenze für die Teilnehmerzahl von 20 auf 25
- eine Verkürzung der Fristen, ab der eine Teilnahme möglich ist
- das Erlöschen des Anspruchs auf Integrationskurse bereits nach einem Jahr, sofern die Verzögerung durch die Anspruchsberechtigten zu vertreten sind.

Bewertung

In dem Entwurf zum Integrationsgesetz wird zu Recht die zentrale Bedeutung des Erlernens der deutschen Sprache für Integration und Teilhabe in allen Bereichen der Gesellschaft hervorgehoben. Das Ziel, diesen Prozess zu beschleunigen, ist aus Sicht der Arbeitsmarktforschung uneingeschränkt zu begrüßen. Dies setzt zuerst voraus, dass den Geflüchteten zeitnah entsprechende Angebote gemacht werden.

In welchem Umfang die Integrationskurse für Geflüchtete bisher tatsächlich angeboten werden, kann auf Grundlage der öffentlich zugänglichen Daten nicht beurteilt werden. Die Ergebnisse einer vom IAB durchgeführten qualitativen Befragung von 123 Geflüchteten sprechen dafür, dass im Befragungszeitraum (Dezember 2015 bis März 2016) den meisten Anspruchsberechtigten noch keine Angebote gemacht wurden (Brücker et al. 2016a). Dies ist nicht überraschend, weil das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz, mit dem die Integrationskurse für Flüchtlinge geöffnet wurden, erst am 24. Oktober 2015 in Kraft trat. Das Angebot der Integrationskurse ist Aufgabe des BAMF. Der Gesetzgeber könnte aber durch Setzen von angemess-

senen Fristen und institutionellen Rahmenbedingungen dafür Sorge tragen, dass diese Angebote tatsächlich zeitnah bereitgestellt werden.

Die Beschränkung der teilnahmeberechtigten Asylbewerberinnen und Asylbewerber auf jene aus Herkunftsländern mit guter Bleibeperspektive erscheint in verschiedener Hinsicht problematisch: Erstens ist davon auszugehen, dass auch ein hoher Anteil der Asylbewerberinnen und Asylbewerber aus anderen Herkunftsländern später einen Schutzstatus erhält oder nicht in die Herkunftsländer abgeschoben werden kann. Zu berücksichtigen ist, dass im Fall einiger wichtiger Herkunftsländer wie Afghanistan die Mehrheit der Antragsteller einen Schutzstatus erhält, wenn die sonstigen Verfahrenserledigungen herausgerechnet werden. Zweitens wird bei realistischer Betrachtung ein nicht unerheblicher Teil der Personen, deren Asylanträge abgelehnt werden, sich im Rahmen einer Duldung länger in Deutschland aufhalten. Drittens dauern die Asylverfahren in der Gruppe, die nicht aus Herkunftsländern mit guter Bleibeperspektive stammt, sehr viel länger als im Durchschnitt, weil die leicht zu erledigenden Fälle in den Asylverfahren vorrangig behandelt werden. Bei einer durchschnittlichen Verfahrensdauer von 7,4 Monaten im Mai 2015 ist also davon auszugehen, dass die Mehrheit dieser Menschen sich bereits ein Jahr oder länger in Deutschland aufhält, ehe die Verfahren abgeschlossen sind. Dies wird langfristig die Integrationsfähigkeit dieser Gruppe nachhaltig beeinträchtigen.

Vor diesem Hintergrund kann sich die Beschränkung der teilnahmeberechtigten Asylbewerberinnen und Asylbewerber auf jene aus Herkunftsländern mit einer guten Bleibeperspektive zu einem großen Integrationshemmnis für die verbleibenden Gruppen entwickeln, die sich zu nicht unerheblichen Anteilen ebenfalls längere Zeit in Deutschland aufhalten werden und sich zumindest vorübergehend in den Arbeitsmarkt und andere Bereiche der Gesellschaft integrieren müssen. Einen möglichen Migrationsanreiz können wir nicht erkennen, da die Möglichkeit der Teilnahme an Integrations- und Sprachkursen kein ins Gewicht fallendes Migrationsmotiv darstellt. Die Teilnahme an Integrationskursen dürfte zudem die Aufnahme anderer Tätigkeiten, etwa einer Erwerbsarbeit in der Schattenwirtschaft, eher erschweren. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass die Integrationskurse ein vergleichsweise kostengünstiges Instrument der Integration mit hohen Arbeitsmarkterträgen sind.

Eine Differenzierung in Hinblick auf die sicheren Herkunftsländer ist aus unserer Sicht dennoch sinnvoll. Hier sollten Maßnahmen auf die Rückkehr in die Heimatländer vorbereiten und, im Falle der Westbalkan-Länder, unter Umständen auf den Zuzug nach Deutschland und die Arbeitsmarktintegration über andere Wege als die humanitäre Migration. Auch hier kann das Angebot von deutschen Sprachkursen sinnvoll sein, die Ausgestaltung der Beratungs- und Orientierungsmaßnahmen sollte aber den besonderen Lebensbedingungen dieser Gruppe Rechnung tragen.

Die Ausweitung der Orientierungsanteile an den Integrationskursen ist im Sinne eines umfassenden Integrationsverständnisses sinnvoll. Die Erhöhung der Obergrenze der Teilnehmerzahl kann in Hinblick auf die gegenwärtig bestehenden Angebotsengpässe pragmatisch vertreten werden, grundsätzlich ist aber ein qualitativ hochwertiges und differenziertes Angebot zentral für eine wirksame Integrationsförderung. Sinnvoll ist die Verknüpfung von Integrationskursen mit berufsvorbereitenden Maßnahmen, Praktika und bildungsvorbereitenden Maßnahmen wie Propädeutika an Hochschulen. Der Gesetzentwurf könnte in diesem Sinne um ein Kooperationsgebot des BAMF mit anderen mit der Integration betrauten Einrichtungen wie etwa der BA oder den Kammern ergänzt werden. Außerdem sollte in dem Gesetzentwurf hervorgehoben werden, dass Integrationskurse auch begleitend zu Beruf und Ausbildung angeboten werden.

Insgesamt sollten „Lock-in-Effekte“ durch Integrationskurse möglichst gering gehalten werden. Zugleich ist dafür Sorge zu tragen, dass Personen, die sich frühzeitig in den Ausbildungs- oder Arbeitsmarkt integrieren, ohne einen Integrationskurs abgeschlossen zu haben, die notwendigen Sprachkenntnisse auch durch berufsbegleitende Kurse erwerben können.

Die Verkürzung der Zugangsfristen für die Teilnahme an Integrationskursen ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings ist aufgrund der Engpässe bei den Angeboten von Integrationskursen eine Verkürzung der Anspruchsberechtigung von zwei Jahren auf ein Jahr kritisch zu sehen. Es wird im Einzelfall sehr schwer zu entscheiden sein, inwieweit die Umstände der Nichtteilnahme von den Anspruchsberechtigten zu vertreten sind oder ob sie dem unzureichenden Angebot an Integrationskursen anzulasten ist. Angesichts der zentralen Bedeutung der Integrationskurse ist es unseres Ermessens der falsche Weg, Geflüchtete von der Teilnahmeberechtigung und dem Angebot von Integrationskursen auszuschließen.

3.2 Teilnahmeverpflichtung und Sanktionen

Sachverhalt

Der Gesetzentwurf sieht eine Ausweitung der Verpflichtungsmöglichkeit auf Asylbewerberinnen und Asylbewerber mit guten Bleibeperspektiven sowie auf Asylberechtigte, anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte vor, auch wenn sie keine Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) beziehen und bereits über einfache Sprachkenntnisse verfügen. Ferner ist die Sanktionierung der Nichtteilnahme an Maßnahmen durch Kürzungen von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und Leistungen der Grundsicherung vorgesehen.

Bewertung

Die überwiegende Mehrheit der Geflüchteten bringt nach den bisher vorliegenden Erkenntnissen neben einer hohen Integrationsbereitschaft auch eine hohe Bereit-

schaft zum Erlernen der deutschen Sprache mit. Falls die Teilnahme an Arbeitsgelegenheiten oder sonstigen Maßnahmen zur Integration dennoch abgelehnt wird, sieht der Entwurf Sanktionen vor und die Leistungen nach den §§ 2,3 und 6 Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) entfallen, falls die Leistungsberechtigten trotz schriftlicher Belehrung über die Rechtsfolgen der Verpflichtung nicht nachkommen. Dies entspricht dem aus der Arbeitsmarktpolitik entlehnten Grundsatz des „Förderns und Forderns“.

Aus der wissenschaftlichen Literatur gibt es einige Hinweise, dass Sanktionen als Disziplinierungsinstrument für Arbeitsuchende einerseits den Übergang aus Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug in Erwerbstätigkeit fördern können, andererseits aber – wenn auch wesentlich seltener – den vollständigen Rückzug aus Leistungsbezug und Arbeitsmarktteilnahme (siehe zum Beispiel Bruckmeier et al. 2015, van den Berg et al. 2015). Sehr einschneidende Disziplinierungsmaßnahmen bergen die Gefahr eines Abgleitens der Betroffenen in die Schattenwirtschaft oder Kriminalität. Sanktionsdrohungen bei einer Verweigerung der Teilnahme an Arbeitsgelegenheiten können zudem den Übergang in sehr gering entlohnte Beschäftigungsverhältnisse begünstigen. Dies ist insbesondere von Nachteil, wenn es sich um Personen handelt, deren Qualifikation und Kompetenzen eine Eingliederung in anspruchsvollere Beschäftigungsverhältnisse möglich machen.

Die Regelungen im Gesetzentwurf sehen einen Wegfall der Leistungen infolge der oben genannten Verstöße vor. Damit handelt es sich um eine einschneidende Sanktion, die die Sicherung eines Mindestlebensstandards beeinträchtigt. A priori ist kaum einzuschätzen, inwieweit es dadurch möglich ist, die Leistungsberechtigten zur Mitwirkung zu bewegen beziehungsweise inwieweit unerwünschte Nebenwirkungen wie ein Abgleiten der Betroffenen in die Schwarzarbeit oder Kriminalität dadurch auftreten. Bisherige Erfahrungen sprechen eher dafür, unbeabsichtigte Nebenwirkungen durch ein Sanktionsregime einzuschränken, das keine Totalsanktionen vorsieht, das die Leistungsminderung zeitlich befristet und den Umfang der Leistungsminderung bei einer ersten Sanktion (ähnlich wie im SGB II) niedriger ausfallen lässt als bei einer wiederholten Sanktion.

3.3 Arbeitsmarktprogramm Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen

Sachverhalt

Der Gesetzentwurf sieht die Schaffung von 100.000 zusätzlichen Arbeitsgelegenheiten (AGH) für arbeitsfähige, nicht erwerbstätige Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz vor. Asylbewerberinnen und Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten sowie vollziehbar ausreisepflichtige Personen bleiben von dem Programm ausgeschlossen. Asylbewerberinnen und Asylbewerber können zur Teilnahme an Arbeitsgelegenheiten verpflichtet werden. Es geht dabei um Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung und nicht um eine versicherungspflichtige

tige Beschäftigung oder ein Arbeitsverhältnis. Als Ziele werden eine niedrighschwellige Heranführung an den deutschen Arbeitsmarkt sowie eine sinnvolle und gemeinnützige Betätigung während des Asylverfahrens genannt. Die weitere Ausgestaltung der Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen soll in einem Arbeitsmarktprogramm des Bundes geregelt werden. Die Förderung wird sich dabei eng an den geltenden Voraussetzungen des § 5 AsylbLG orientieren. Die Aufwandsentschädigung wird in der Regel von 1,05 Euro auf 80 Cent je Stunde abgesenkt. Der Gesetzentwurf begründet das mit geringerem zu kompensierendem Mehraufwand, da diese Arbeitsgelegenheiten mehrheitlich in den Aufnahme- oder vergleichbaren Einrichtungen zur Verfügung gestellt werden. Wenn im Einzelfall höhere Aufwendungen entstehen, kann ein höherer Betrag ausgezahlt werden.

Bewertung

Bei der Förderung durch AGH nach §16d SGB II geht es darum, Personen zu fördern, die prinzipiell eine lange erfolglose Arbeitsuche und erfolglose Aktivierung durchlaufen haben, da das Instrument nachrangig gegenüber anderen Instrumenten der Arbeitsförderung ist. Für einen eher arbeitsmarktfernen Personenkreis verbessert die Teilnahme tendenziell die Chancen auf eine Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt, bei eher arbeitsmarktnahen Personen kann sie die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt beeinträchtigen (Wolff und Hohmeyer 2011).

Die 100.000 zusätzlichen Arbeitsgelegenheiten für arbeitsfähige, nicht erwerbstätige Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz richten sich an Personen in einer grundsätzlich anderen Problemlage, als die durch AGH nach §16d SGB II Geförderten. Es geht nicht um Personen, denen eine Integration in den deutschen Arbeitsmarkt durch eigene Arbeitsuche und Unterstützung durch ihr Jobcenter oder ihre Arbeitsagentur nicht gelungen ist, sondern es geht im Regelfall um Personen, die erstmals in Deutschland eine Arbeit aufnehmen müssen. Ebenso geht es vermutlich weit häufiger um Personen, die hochmotiviert nach Arbeit suchen und nicht durch eine lange erfolglose Arbeitsuche demotiviert sind.

Das spricht dafür, dass die Arbeitsgelegenheiten grundsätzlich inhaltlich anders ausgestaltet sein sollten als die bisherigen Arbeitsgelegenheiten im SGB II. Sie sollten so ausgestaltet sein, dass die Teilnehmenden ihre Kompetenzen erweitern können, damit die Aufnahme einer regulären Erwerbstätigkeit erleichtert wird. Daher sollten in den meisten Fällen beispielsweise Sprachkenntnisse vermittelt/verbessert werden, die im beruflichen Alltag Verwendung finden. Es sollte aber auch viel weniger als bei AGH nach dem SGB II um die Ausübung zusätzlicher und/oder rein gemeinnütziger Tätigkeiten gehen, als um eine Arbeitsumgebung, in der Berufserfahrung erworben werden kann, die die Chancen einer Aufnahme einer regulären Tätigkeit erhöhen. Daher sollte bei der Auswahl der Träger darauf geachtet werden, dass sie Arbeitsgelegenheiten so gestalten, dass arbeitsfähige, nicht erwerbstätige

Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz infolge der Teilnahme mit erhöhten Eingliederungschancen am allgemeinen Arbeitsmarkt rechnen können.

Zur Förderung der Erwerbsintegration ist sicherzustellen, dass die Arbeitsgelegenheiten so geregelt sind, dass die Teilnehmenden, falls sie eine Erwerbsarbeit gefunden haben, ihre Teilnahme ohne Verzögerung aufkündigen können, um die Arbeit anzutreten. Da es sich um Personen handelt, die nicht unbedingt arbeitsmarktfremd sind, sollte alles dafür getan werden, dass sie nicht in Arbeitsgelegenheiten gebunden sind, sondern ihre Chancen am deutschen Arbeitsmarkt nutzen können. Deswegen sollte dafür Sorge getragen werden, dass sie auch während der Maßnahme weiter nach Arbeit suchen beziehungsweise eine Unterstützung bei ihrer Arbeitssuche durch Agenturen für Arbeit erhalten, um eine möglichst zügige Integration in den Arbeitsmarkt zu gewährleisten. Der Umfang der Wochenarbeitszeit in Arbeitsgelegenheiten sollte daher so gestaltet sein, dass eine weitere aktive Arbeitssuche möglich ist.

Die Verpflichtung zu Arbeitsgelegenheiten sollte, auch wegen der ambivalenten Wirkungen des Instruments, nur als Ultima Ratio eingesetzt werden.

Bei der Absenkung der Aufwandsentschädigung von 1,05 EURO auf 80 Cent je Stunde müsste unseres Erachtens unter Gleichbehandlungsgründen nachgewiesen werden, dass der Mehraufwand tatsächlich geringer ist. Nur weil ein Teil der Leistungen in Erstaufnahmeeinrichtungen oder Sammelunterkünften erbracht wird, ist dies noch nicht per se der Fall. Viele Flüchtlinge sind dezentral untergebracht, zudem entsteht auch in Sammelunterkünften ein Mehraufwand. Eine solche Prüfung würde aber einen unverhältnismäßigen bürokratischen Aufwand erfordern. Das gilt auch für die vom Gesetzentwurf vorgesehene Prüfung des Mehraufwands im Einzelfall. Der Gesetzgeber hat sich deshalb aus guten Gründen im Falle anderer Arbeitsgelegenheiten für einen Pauschalbetrag entschieden. Diesen jetzt für eine bestimmte Gruppe abzusenken, ist fragwürdig. Aus verhaltensökonomischer Perspektive spielt bei den Anreizwirkungen von Entlohnungssystemen Fairness eine große Rolle. Wenn die Absenkung auf 80 Cent als Diskriminierung einer Gruppe empfunden wird, dürfte dies die Integrationsanreize senken.

3.4 Zugang zu Leistungen für Langzeitarbeitslose

Sachverhalt

Der Entwurf des Integrationsgesetzes erweitert den Zugang von Geflüchteten zu Leistungen für Langzeitarbeitslose, indem es die Zeiten der Teilnahme an Integrationskursen, berufsbezogener Deutschsprachförderung oder Maßnahmen zur Feststellung der Gleichwertigkeit der im Ausland erworbenen Berufsqualifikation, für die eine Erteilung der Befugnis zur Berufsausübung oder die Erteilung der Erlaubnis zum Führen der Berufsbezeichnung erforderlich ist, analog zu Maßnahmen nach

dem SGB III und SGB II als unschädliche Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit behandelt.

Bewertung

Diese Erweiterung trägt den besonderen Lebensbedingungen der Geflüchteten Rechnung und ist integrationspolitisch zu begrüßen.

3.5 Ausbildung für Asylbewerber und Geduldete

Sachverhalt

Der Entwurf des Integrationsgesetzes erweitert die Möglichkeiten einer beruflichen Ausbildung und der anschließenden Beschäftigung für Asylbewerberinnen und Asylbewerber und Geduldete. Im Einzelnen wird bei Aufnahme einer Ausbildung für die Gesamtdauer eine Duldung erteilt sowie eine weitere Duldung für sechs Monate zur anschließenden Arbeitssuche. Bei Aufnahme einer Beschäftigung wird eine Aufenthaltserlaubnis für zwei Jahre erteilt. Die Altersgrenze für den Beginn der Ausbildung wird aufgehoben. Bei Abbruch der Ausbildung erlischt die Duldung, die Betriebe sind zur Meldung verpflichtet. Auch bei Abbruch des Beschäftigungsverhältnisses erlischt die Aufenthaltserlaubnis.

Bewertung

Durch diese Veränderungen wird bei Aufnahme der Ausbildung für die Betriebe, aber auch für die Geflüchteten selbst, die notwendige Rechtssicherheit hergestellt. Dies ist eine zentrale Voraussetzung für die mit der Ausbildung verbundenen Investitionen. Insofern sind die Regelungen grundsätzlich zu begrüßen.

Die Verpflichtung der Betriebe, den Abbruch einer Ausbildung zu melden, ist ordnungspolitisch problematisch. Grundsätzlich sollte das Erlöschen der Duldung beziehungsweise der Aufenthaltserlaubnis kein Automatismus sein, wenn ein Ausbildungs- und Beschäftigungsverhältnis beendet wird. Zudem gibt diese Regelung dem Ausbildungsbetrieb sehr viel Macht über die geduldeten Auszubildenden. Die Beendigung eines Ausbildungs- und Beschäftigungsverhältnisses kann sachlich geboten sein und muss nicht in der Verantwortung des Auszubildenden liegen. Sie muss einer Integration darüber hinaus nicht widersprechen, wenn schnell ein anderes Ausbildungs- oder Beschäftigungsverhältnis aufgenommen wird. Hierfür sollte den Betroffenen Hilfestellung in Form von Beratung zur Verfügung gestellt werden. Außerdem sollte die Möglichkeit bestehen, innerhalb einer noch zu setzenden Frist ein neues Ausbildungsverhältnis aufzunehmen.

3.6 Öffnung der Ausbildungsförderung

Sachverhalt

Der Entwurf des Integrationsgesetzes öffnet die Ausbildungsförderung für Geduldete und erleichtert insbesondere den Bezug der Berufsausbildungshilfe zur Sicherung

des Lebensunterhaltes, ausbildungsbegleitende Hilfen und assistierte Ausbildung sowie für berufsvorbereitende Maßnahmen, vor allem Praktika.

Bewertung

Die Finanzierung des Lebensunterhalts während der Ausbildung und berufsvorbereitender Maßnahmen und ähnlichem ist eine zentrale Voraussetzung für die Integration Geflüchteter in Ausbildungsmarkt. Insofern ist eine Öffnung der Ausbildungsförderung grundsätzlich zu begrüßen.

3.7 Aussetzen der Vorrangprüfung

Sachverhalt

Nach der bisherigen Gesetzeslage muss die BA der Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis für Asylbewerber mit Aufenthaltsgestattung und Geduldete zustimmen. Neben den Auswirkungen auf die regionale Arbeitsmarktlage prüft die BA, ob erstens kein deutscher Staatsangehöriger, Staatsangehöriger der EU oder anderer bevorzogter Staatsangehöriger für die Stelle in Frage kommt (Vorrangprüfung) und zweitens, ob Geflüchtete zu vergleichbaren Arbeitsbedingungen wie deutsche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigt werden (Vergleichbarkeitsprüfung). Der Entwurf der Integrationsverordnung sieht vor, dass die Vorrangprüfung befristet für drei Jahre in einem Agenturbezirk ausgesetzt werden kann, „in dem dies die regionale Arbeitsmarktsituation zulässt“. Bei der Auswahl dieser Agenturbezirke sind die Länder zu beteiligen. Die Vergleichbarkeitsprüfung soll aufrechterhalten werden.

Bewertung

Die Vorrangprüfung kann sich zu einer Hürde für die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten entwickeln, weil insbesondere bei Gruppen mit geringem formalem Ausbildungsniveau der Nachweis schwer zu führen ist, dass kein anderer bevorzogter Bewerber für diese Stelle in Frage kommt. Auch kann die Vergleichbarkeitsprüfung sich zu einem Einstellungshindernis entwickeln, wenn etwa das regionale Lohnniveau sehr hoch ist.

Die vorliegenden empirischen Befunde sprechen dafür, dass deutsche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von der Fluchtmigration eher profitieren. Auch bei deutschen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit geringen Qualifikationen lassen sich, wie oben beschrieben, allenfalls marginale Lohn- und Beschäftigungseffekte erkennen. Außerdem können die Geflüchteten unter realistischen Annahmen nur schrittweise, über eine längere Zeitperiode, in den Arbeitsmarkt integriert werden. Auch insofern sind alle Effekte, positive wie negative, quantitativ gering. Vor dem Hintergrund der vorliegenden Evidenz lässt sich deshalb ein Schutz der einheimischen Arbeitskräfte vor dem Arbeitsangebot der Geflüchteten nicht begründen.

Das Aussetzen der Vorrangprüfung ist deshalb zu begrüßen, auch die Befristung auf drei Jahre. Die Befristung kann zur Evaluation und abschließenden Bewertung dieser Politikmaßnahme genutzt werden.

Nicht sinnvoll erscheint dagegen die Beschränkung auf bestimmte Agenturbezirke. Dies kann große Gruppen von Geflüchteten weiterhin vom Arbeitsmarkt ausschließen. Angesichts des geringen Wettbewerbs zwischen den bevorrechtigten Arbeitnehmergruppen und den Geflüchteten ist dies auch in Agenturbezirken mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit nicht notwendig.

Besonderes Gewicht bekommt diese Regelung durch die geplante Wohnsitzauflage. Wenn der Gesetzgeber einerseits Geflüchtete verpflichtet, ihren Wohnsitz in Regionen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit oder anderen ungünstigen Arbeitsmarktbedingungen beizubehalten, andererseits in diesen Regionen die Vorrangprüfung aufrechterhält, dann wird die Arbeitsmarktintegration der hiervon betroffenen Geflüchteten durch die wirtschaftlichen und die institutionellen Bedingungen doppelt erschwert.

3.8 Aufenthaltsrechtliche Änderungen

Sachverhalt

Der Entwurf des Integrationsgesetzes sieht Veränderungen bei der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis für Asylberechtigte, anerkannte Flüchtlinge und Resettlement-Flüchtlinge⁶ vor. Sie wird nach Ablauf von fünf Jahren nicht mehr voraussetzungslos erteilt, sondern von einem bestimmten Sprachniveau (A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens) und der überwiegenden Absicherung des Lebensunterhalt abhängig gemacht. Asylberechtigte, anerkannte Flüchtlinge und Resettlement-Flüchtlinge können zudem bereits nach drei Jahren eine Niederlassungserlaubnis erhalten, wenn sie das Sprachniveau C1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzniveaus erreichen und ihren Lebensunterhalt überwiegend sichern können.

Bewertung

Durch die geplanten Regelungen werden Integrationsleistungen von Geflüchteten honoriert, insbesondere das vorzeitige Erteilen einer Niederlassungserlaubnis bei sehr guten Integrationsleistungen ist zu begrüßen. Auch das Kriterium eines minimalen Sprachniveaus und der überwiegenden Absicherung des Lebensunterhalts vor Erteilung einer Niederlassungserlaubnis stärkt die Integrationsanreize und trägt zugleich den besonderen Lebensumständen der Geflüchteten Rechnung.

⁶ Der Begriff „Resettlement“ bezeichnet die dauerhafte Neuansiedlung besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge in einem zur Aufnahme bereiten Drittstaat, der ihnen vollen Flüchtlingsschutz gewährt und die Möglichkeit bietet, sich im Land zu integrieren.

Man könnte weitere Integrationsanreize schaffen, wenn zum Beispiel bei Vorliegen der Voraussetzungen für eine Blaue Karte EU⁷ nach einer kurzen Übergangsfrist eine Niederlassungserlaubnis erteilt wird.

Grundsätzlich sind alle Maßnahmen zu begrüßen, die auf Grundlage klarer Kriterien, die an den Integrationserfolg gebunden sind, frühzeitig längerfristige oder dauerhafte Aufenthaltsrechte erteilen, um Rechtssicherheit für die Geflüchteten wie auch die Unternehmen und andere Akteure herzustellen.

3.9 Wohnsitzauflage

Sachverhalt

Durch eine Änderung des Aufenthaltsgesetzes soll auch für Geflüchtete, die als Asylberechtigte, Flüchtlinge oder subsidiär Schutzberechtigte anerkannt wurden, eine gesetzliche Verpflichtung zur Wohnsitznahme im Land der Erstzuweisung nach dem Königsteiner Schlüssel für den Zeitraum von drei Jahren nach der Anerkennung erfolgen. Personen, die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von mindestens 15 Stunden wöchentlich aufgenommen haben, die den Bedarf der Grundsicherung deckt, oder eine berufliche Ausbildung oder ein Studium aufgenommen haben, sind von dieser Regelung ausgenommen. Die Länder dürfen in diesem Zeitraum diese Gruppe unter bestimmten Bedingungen, die der Wohnraumversorgung und der Integration dienen sollen, an bestimmte Wohnorte zuweisen. Auf Antrag kann die Wohnsitzauflage aufgehoben werden, wenn die geflüchtete Person oder ein Ehepartner nachweisen kann, dass er an einem anderen Ort ein lebensunterhaltssicherndes Einkommen erreicht oder dort eine berufliche Ausbildung oder ein Studium aufnimmt. Schließlich kann die Aufhebung beantragt werden, wenn ein Ehepartner oder ein minderjähriges Kind an einem anderen Ort leben.

Bewertung

Angesichts der hohen Zuwanderung von Flüchtlingen im vergangenen Jahr war eine Zuweisung des Wohnortes unvermeidbar, schon allein um die Unterkunft sicherzustellen. Bei der hier geplanten Wohnsitzauflage geht es jedoch um einen längerfristigen Eingriff in die Freizügigkeit. Die geplanten Regelungen machen die Arbeitsaufnahme oder die Aufnahme einer Ausbildung oder eines Studiums nicht unmöglich, sie schränken aber die Möglichkeit der Arbeitssuche und der regionalen Mobilität stark ein. Nach dem jüngsten Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) ist eine Wohnsitzauflage nur dann zulässig, wenn nachgewiesen werden kann, dass sie der Integration der Betroffenen dient (EuGH, 2016). Das stellt hohe Anforderungen an die Begründung des Vorhabens.

⁷ Mit der Blauen Karte EU erteilt ein Mitgliedsstaat der Europäischen Union Angehörigen von Drittstaaten einen Aufenthaltstitel zum Zwecke der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in dem jeweiligen Mitgliedsstaat.

Aus Sicht der Arbeitsmarktforschung sind Mobilitätsbeschränkungen grundsätzlich problematisch. Es kann für Deutschland, aber auch für andere Länder wie die USA gezeigt werden, dass sich Migranten überproportional in Ballungsräumen mit überdurchschnittlichem Lohnniveau und unterdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit niederlassen. Im Vergleich zu einer gleichmäßigen Verteilung über den Raum entstehen dadurch Effizienzgewinne, die erheblich sein können (Borjas 2001). Ähnliches gilt aus Sicht der modernen Suchkosten- und Matching-Theorien des Arbeitsmarktes für die Effizienz des „Matches“ zwischen Unternehmen und Arbeitssuchenden: Mobilitätsbeschränkungen erhöhen die Suchkosten, verringern die Effizienz des Matches und führen deshalb zu höherer Arbeitslosigkeit und geringeren Löhnen.

Zudem muss berücksichtigt werden, dass bei der Ausgangsverteilung der Flüchtlinge Arbeitsmarktbedingungen und andere wirtschaftliche Aspekte keine beziehungsweise nur eine untergeordnete Rolle spielen.⁸ Viele Geflüchtete leben deshalb derzeit in strukturschwachen Regionen mit schlechten Beschäftigungsperspektiven. Der Integrationserfolg wird deshalb maßgeblich von der Mobilität in andere Regionen abhängen.

Dem steht das Argument gegenüber, dass die regionale Konzentration von Flüchtlingen und anderen Migranten in urbanen Ballungsräumen zu „Ghettobildung“ und Behinderung der Integration führt. Aus Sicht der Migrationsforschung wirken ethnische Netzwerke ambivalent. Auf der einen Seite sind sie eine wichtige Ressource, die Informations- und Suchkosten reduziert. So können ethnische Netzwerke einen wichtigen Beitrag zur Arbeitssuche leisten: In der Vergangenheit haben mehr als 60 Prozent der Geflüchteten in Deutschland ihre erste Stelle durch Familienangehörige, Freunde und Bekannte gefunden. Empirische Studien zeigen zudem, dass die Einstiegsgehälter bei Stellen, die durch ethnische Netzwerke gefunden wurden, höher und die Beschäftigungsdauer länger sind. Allerdings fällt das Lohnwachstum geringer aus (Dustmann et al. 2016).

Auf der anderen Seite kann die ethnische Konzentration den Spracherwerb und die Herausbildung von Kontakten jenseits der eigenen ethnischen Gruppe behindern und zu negativen Begleiterscheinungen wie Kriminalität und ähnlichem führen. Je nach den Voraussetzungen der eigenen ethnischen Gruppe steigen oder fallen die Investitionen in Bildung und Ausbildung bei einer ethnischen Konzentration höher oder niedriger aus. Hier sind die empirischen Ergebnisse ambivalent (vgl. Romiti et al. 2015).

⁸ Der Königsteiner Schlüssel berücksichtigt zwar auch die wirtschaftliche Leistungskraft der Länder, orientiert sich aber nicht an den Arbeitsmarktbedingungen.

Es ist also letztlich eine empirische Frage, wie sich eine Wohnsitzauflage auswirkt. Das IAB hat diese Frage untersucht, indem es die historisch vorliegenden Daten für den Zuzug von Spätaussiedlern nach Deutschland ausgewertet hat. Die Wohnsitzauflage für die Spätaussiedler wurde in Deutschland ursprünglich 1989 eingeführt, dann 1996 deutlich verschärft und mit Leistungsentzug sanktioniert, 2009 schließlich aufgehoben. Diese Varianz in den Daten kann für die Identifikation der Effekte genutzt werden. Die Untersuchung des IAB kommt zu dem Ergebnis, dass die Wohnsitzauflage die Beschäftigungswahrscheinlichkeit von Spätaussiedlern zunächst um mindestens 20 Prozentpunkte gesenkt hat. Im Zeitverlauf vermindert sich dieser Effekt aber deutlich oder verschwindet sogar ganz (Brücker et al. 2016b). Auch für Schweden finden Edin et al. (2003) negative Effekte für Geflüchtete, die durch eine Wohnsitzauflage in ländlichen Räumen angesiedelt wurden, im Vergleich zu Geflüchteten in städtischen Räumen. Vor dem Hintergrund dieser Evidenz ziehen wir deshalb die Schlussfolgerung, dass eine Wohnsitzauflage die Arbeitsmarktintegration behindert, möglicherweise in erheblichem Umfang.

Nun ist die Arbeitsmarktintegration allerdings nicht das einzige Integrationskriterium, es besteht auch ein erheblicher Wettbewerb auf dem Wohnungsmarkt. Es kann deshalb vertretbar sein, dass Kommunen mit hoher Wohnungsknappheit einen Zuzug von Geflüchteten für eine Übergangsfrist beschränken, sofern sie nicht ihren Lebensunterhalt weitgehend sichern können. Hierfür müssten aber klare Kriterien definiert werden. Sinnvoll ist es auch durch Quartiersmanagement, Integrations- und bildungspolitische Maßnahmen nachteiligen Wirkungen einer ethnischen Konzentration entgegenzuwirken.

Literatur

- Borjas, George J. (2001): Does Immigration Grease the Wheels of the Labor Market? *Brookings Papers of Economic Activity*, Vol. 31, No. 1 (2001), S. 69-134.
- Brücker, Herbert (2016): Typisierung von Flüchtlingsgruppen nach Alter und Bildungsstand. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Aktuelle Berichte Nr. 6.
- Brücker, Herbert; Fendel, Tanja; Kunert, Astrid; Mangold, Ulrike; Siebert Manuel; Schupp, Jürgen (2016a): Geflüchtete Menschen in Deutschland: Warum sie kommen, was sie mitbringen und welche Perspektiven sie haben, IAB-Kurzbericht Nr. 15.
- Brücker, Herbert; Romiti, Agnese; Wapler, Rüdiger (2016b): Fördern Wohnsitzauflagen die Arbeitsmarktintegration von Migranten? Evidenz aus dem Zuzug von (Spät-) Aussiedlern nach Deutschland, IAB-Discussion Paper (im Erscheinen).
- Brücker, Herbert; Hauptmann, Andreas; Jahn, Elke J.; Upward, Richard (2014): Migration and imperfect labor markets. Theory and cross-country evidence from Denmark, Germany and the UK. In: *European Economic Review*, Vol. 66, No. February, S. 205-225.
- Bruckmeier, Kerstin; Heining, Jörg; Hofmann, Barbara; Jahn, Elke; Lietzmann, Torsten; Moczall, Andreas; Penninger, Marion; Promberger, Markus; Schreyer, Franziska; Stephan, Gesine; Trappmann, Mark; Trenkle, Simon; Weber, Enzo; Wiemers, Jürgen; Wolff, Joachim; vom Berge, Philipp (2015): Sanktionen im SGB II und die Situation von Leistungsbeziehern nach den Hartz-Reformen. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 29. Juni 2015. IAB-Stellungnahme Nr. 2.
- Dustmann, Christian; Glitz, Albrecht; Schönberg, Uta; Brücker, Herbert (2016): Referral-based job search networks. In: *The Review of Economic Studies*, Vol. 83, No. 2, S. 514-546.
- Edin, Per-Anders; Peter Fredriksson; Olof Aslund (2003): Ethnic Enclaves and the Economic Success of Immigrants – Evidence from a Natural Experiment. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 118, No. 1, S. 329-357.
- EuGH (2016), Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 1. März 2016, Kreis Warendorf gegen Ibrahim Alo und Amira Osso gegen Region Hannover, Verbundene Rechtssachen C-443/14 und C-444/14.
- Rich, Anna-Katharina (2016): Asylersantragsteller in Deutschland im Jahr 2015: Sozialstruktur, Qualifikationsniveau und Berufstätigkeit, BAMF-Kurzanalysen 3.
- Romiti, Agnese; Trübswetter, Parvati; Vallizadeh, Ehsan (2015): Lohnanpassungen von Migranten: Das soziale Umfeld gibt die Richtung vor. IAB-Kurzbericht Nr. 25.
- Van den Berg, Gerard J.; Uhlendorff, Arne; Wolff, Joachim (2015): Under heavy pressure. Intense monitoring and accumulation of sanctions for young welfare recipients in Germany. IAB-Discussion Paper Nr. 34.
- Wolff, Joachim; Hohmeyer, Katrin (2011): Ein-Euro-Jobs. Eine Bilanz nach sieben Jahren. In: *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, H. 130, S. 37-42.

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
3/2015	Susanne Wanger, Frank Bauer	Erwerbs- und Arbeitszeitmuster in Paarbeziehungen	8/15
4/2015	Frank Bauer	Sozialer Arbeitsmarkt	8/15
5/2015	Herbert Brücker	Zur Integration von Flüchtlingen	8/15
6/2015	Judith Czepek, Enzo Weber	Die Flexi-Rente als Instrument zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung	12/15
1/2016	Sarah Bernhard, Christine Dauth, Barbara Hofmann, Katrín Hohmeyer, Elke Jahn, Thomas Kruppe, Michael Oberfichtner, Frank Sowa, Gesine Stephan, Simon Trenkle, Enzo Weber, Joachim Wolff	Zur Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung	4/16
2/2016	Tanja Buch, Stefan Fuchs, Annekatriñ Niebuhr, Cornelius Peters, Andrea Stöckmann	Zur Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt in Schleswig-Holstein	4/16
3/2014	Philipp vom Berge, Mario Bossler, Joachim Möller	Erkenntnisse aus der Mindestlohnforschung des IAB	4/16

Stand: 27.6.2016

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

Impressum

IAB-Stellungnahme 4/2016

Herausgeber

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

Redaktion

Dr. Andrea Kargus

Technische Herstellung

Erika Popp

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise -
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Website

<http://www.iab.de>

Bezugsmöglichkeit

<http://doku.iab.de/stellungnahme/2016/sn0416.pdf>

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Arbeit und Soziales,
Ausschussdrucksache 18(11)675 vom 15.6.2016,
enthalten in Ausschussdrucksache 18(11)681 vom
17.6.2016, S. 95–103.