ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Brücker, Herbert; Jaschke, Philipp; Keita, Sekou

Research Report

Zuwanderung und Asyl, Integrationsfähigkeit und Fachkräfteeinwanderungsgesetz

IAB-Stellungnahme, No. 3/2019

Provided in Cooperation with:
Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Brücker, Herbert; Jaschke, Philipp; Keita, Sekou (2019) : Zuwanderung und Asyl, Integrationsfähigkeit und Fachkräfteeinwanderungsgesetz, IAB-Stellungnahme, No. 3/2019, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/207543

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

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

IAB-STELLUNGNAHME

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

3|2019 Zuwanderung und Asyl, Integrationsfähigkeit und Fachkräfteeinwanderungsgesetz

Herbert Brücker, Philipp Jaschke, Sekou Keita

Stellungnahme (zum Antrag der AfD-Fraktion vom 4.12.2018) bei der öffentlichen Anhörung des Integrationsausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen am 22.3.2019

ISSN 2195-5980

Zuwanderung und Asyl, Integrationsfähigkeit und Fachkräfteeinwanderungsgesetz

Herbert Brücker, Philipp Jaschke, Sekou Keita

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 Gegenstand des Antrags und dieser Stellungnahme **5**

2 Trennung von Asyl- und Erwerbsmigration **6**

3 Die Legitimität der Schutzansprüche von Geflüchteten **7**

4 Volkswirtschaftlicher Nutzen der Integration von Geflüchteten **7**

5 Die Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt **9**

5.1 Entwicklung der Arbeitsmarktintegration 9

5.2 Analphabetismus 10

5.3 Deutsche Sprachkenntnisse 10

5.4 Bildung der Geflüchteten 11

5.5 Beschäftigungs- und Tätigkeitsstruktur 11

5.6 Leistungsbezug und Folgen für den Sozialstaat 13

6 Der Entwurf des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes **14**

7 Spurwechsel **15**

8 Fazit **16**

9 Literatur **17**

Zusammenfassung

Die vorliegende Stellungnahme befasst sich – im Rahmen der Anhörung des Integrationsausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen am 22. März 2019 – mit dem Antrag der AfD-Fraktion vom 4. Dezember 2018 „Zuwanderung und Asyl sind grundsätzlich voneinander zu trennen. Die Landesregierung muss sich auf allen Ebenen ausschließlich für eine qualifizierte Zuwanderung einsetzen“. Der Antrag der AfD-Fraktion spricht den meisten Geflüchteten in Deutschland die Fähigkeit zur Integration in den Arbeitsmarkt ab und fordert die Trennung von Asyl und Zuwanderung. Zahlreiche Aussagen im Antrag der AfD-Fraktion zum Analphabetismus, zu den Sprachkenntnissen und der Bildung der Geflüchteten entsprechen allerdings nicht dem Stand der vorliegenden Erkenntnisse. Auch gehen inzwischen mehr als ein Drittel der Geflüchteten einer Beschäftigung nach, davon gut die Hälfte als Fachkräfte, Experten oder Spezialisten. Die geforderte Trennung der Aufenthaltszwecke von Schutzbedürftigen und anderen Migrantengruppen ist geltendes Recht und wird auch durch den Entwurf der Bundesregierung für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz nicht in Frage gestellt. Schließlich legt der Antrag der AfD-Fraktion nahe, dass die große Mehrheit der Geflüchteten keine legitimen Schutzansprüche geltend machen könne. Auch dies trifft nicht zu, zwei Drittel der Personen mit Fluchthintergrund haben einen anerkannten Schutzstatus, ein weiteres Fünftel befindet sich noch in den Asylverfahren.

Abstract

The present opinion concerns the request of the AfD parliamentary group of 4 December 2018, at the hearing of the Integration Committee of North Rhine-Westphalia's Landtag on 22 March 2019, namely that "Immigration and asylum should be kept separate on principle. At every level, the state government must advocate the entry of skilled immigrants only". The request of the AfD parliamentary group contests the integration capacity on the labour market of most refugees in Germany and calls for the separation of asylum and immigration. However, the request of the AfD parliamentary group makes numerous claims regarding refugees' illiteracy, language skills and education, which do not reflect the actual situation. Moreover, more than one third of the refugees have since found gainful employment, at least half of whom as skilled workers, experts or specialists. The required separation of the residence purposes of persons in need of protection and other migrant groups is applicable law and, as such, is not called into question by the Federal Government's bill for an immigration law for skilled workers. Finally, the request of the AfD parliamentary group suggests that the vast majority of refugees cannot assert any legitimate claims for protection. Here again, this is not the case; two-thirds of those with a refugee background have been granted approved protection status, while the asylum procedures of a further fifth are still pending.

1 Gegenstand des Antrags und dieser Stellungnahme

Der Antrag der AfD-Fraktion im Nordrhein-Westfälischen Landtag vom 4. Dezember 2018 stellt eine Reihe von Tatsachenbehauptungen und Forderungen auf. Im Wesentlichen geht es um zwei Aspekte: Erstens wird versucht, den Nachweis zu führen, dass die große Mehrheit der Geflüchteten in Deutschland nicht über die notwendigen qualifikatorischen und sonstigen Voraussetzungen verfügt, um sich in den hiesigen Arbeitsmarkt zu integrieren. Insbesondere verfügten sie nicht über die Voraussetzungen, einer Tätigkeit als Fachkraft nachzugehen. Daraus wird in dem Antrag die Forderung abgeleitet, diese Menschen möglichst schnell in ihre Herkunftsländer zurückführen. Zweitens kritisiert der Antrag, dass der Entwurf der Bundesregierung für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz unzureichend zwischen Asyl- und Erwerbsmigration trenne. Ebenfalls kritisiert wird die Forderung nach einer umfassenden Regelung der Migration und Integration etwa im Rahmen eines Einwanderungsgesetzbuchs durch Landesminister Stamp und Staatssekretär Bothe.

Das Eckpunktepapier der Bundesregierung für die Fachkräfteeinwanderung und der Entwurf der Bundesregierung für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz haben den Anspruch, die Sicherung der Fachkräftebasis als Grundlage für zukünftiges Wirtschaftswachstum in Deutschland zu gewährleisten. Stellungnahmen des IAB zum Inhalt des entsprechenden Eckpunktepapiers sowie des Referentenentwurfs liegen bereits vor (Brücker/Hauptmann/Vallizadeh 2018; Brücker et al. 2018). Gegenstand der vorliegenden Stellungnahme sind folgende Aspekte, die durch den Antrag der AfD-Fraktion im Landtag Nordrhein-Westfalen aufgeworfen werden:

- Ausgangspunkt ist die Frage, inwieweit das geltende Recht und die vorliegenden Gesetzesinitiativen zwischen Asyl- und Erwerbsmigration sowie anderen Formen der Migration unterscheiden.
- Zweitens wird Stellung zu der implizit in dem Antrag aufgeworfenen Frage genommen, inwieweit die Gruppe der Geflüchteten legitime Schutzansprüche in Anspruch nehmen kann.
- Drittens wird der Frage nachgegangen, ob die Behauptung der AfD-Fraktion zutrifft, dass es sich für die Aufnahmegesellschaft nicht lohne, in die Integration von Geflüchteten zu investieren.
- Viertens wird auf Basis der vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnisse aus der aktuellen Forschung der Frage nachgegangen, wie die Voraussetzungen der Geflüchteten für die Integration in den Arbeitsmarkt sind und wie sich deren Integration entwickelt.
- Fünftens wird untersucht, inwieweit der Vorwurf der AfD-Fraktion zutrifft, dass das Fachkräfteeinwanderungsgesetz die Einwanderung zu Erwerbszwecken und die Schutzgewährung von Geflüchteten unzulässig vermische.
- Sechstens schließlich wird die Frage des Spurwechsels diskutiert.

2 Trennung von Asyl- und Erwerbsmigration

Das Völkerrecht, das europäische Recht und das deutsche Recht unterscheiden verschiedene Aufenthaltszwecke und folglich auch verschiedene Formen des Zuzugs in Hinblick auf diese Zwecke.[1] Die Bundesrepublik Deutschland hat sich mit der Unterzeichnung des „Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“ von 1951 (in der Öffentlichkeit häufig als Genfer Flüchtlingskonvention – GFK bezeichnet) und seines Protokolls von 1967 zum Schutz von Menschen vor Verfolgung verpflichtet. Voraussetzung für eine Anerkennung als Flüchtling ist die persönliche Verfolgung im Herkunftsland aufgrund von Rasse, Nationalität, politischer Überzeugung, Religion oder anderen Gruppenzugehörigkeiten. Ferner verbietet der Grundsatz der Nichtzurückweisung in der GFK die Abschiebung von Menschen, denen Gefahr für ihr Leben oder ihre Freiheit droht. Die Grundsätze des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge sind durch die Qualifikationsrichtlinie der Europäischen Union (EU) in das Europäische Sekundärrecht übernommen worden. Sie sind für das nationale Recht der Mitgliedsstaaten der EU verbindlich und entsprechend auch in das deutsche Recht umgesetzt. Schließlich sieht Artikel 16a des deutschen Grundgesetzes vor, dass politisch Verfolgte Asyl genießen. Diese Schutzansprüche gelten individuell und unabhängig von Nützlichkeitserwägungen, das heißt unabhängig davon, ob der Zuzug von Flüchtlingen einen wirtschaftlichen Nutzen für die Bundesrepublik Deutschland hat oder nicht. Diese Rechtsnormen sind für den Gesetzgeber und die staatlichen Institutionen der Bundesrepublik verbindlich.

Obwohl der Antrag der AfD-Fraktion die Trennung von Asyl- und Erwerbsmigration fordert, scheint er einem grundsätzlichen Missverständnis über die Konsequenzen, die sich daraus ergeben, zu unterliegen: Der Antrag präsentiert ausführlich das kanadische Punktesystem als „Vorbild für eine qualifizierte Zuwanderungspolitik“ (vgl. S. 6 des Antrags). So würde nach dem kanadischen Punktesystem „[…] eine überwältigende Mehrheit [der Asylsuchenden] an diesem Auswahlverfahren eindeutig scheitern […].“ (S. 6 des Antrags). Unerwähnt bleibt die Tatsache, dass auch in Kanada über die Aufnahme von Schutzsuchenden nicht nach dem genannten Punktesystem, sondern nach dem entsprechenden Absatz im Immigration and Refugee Protection Act[2] entschieden wird. Das Asyl- und Flüchtlingsrecht leitet sich in Kanada genauso wie in Deutschland aus den völkerrechtlich verbindlichen Verträgen, insbesondere dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 und dem Protokoll von 1967 ab. Dies hat mit der Steuerung eines Teils der Einwanderung zu Erwerbszwecken – das kanadische Recht kennt neben dem Punktesystem auch noch eine Reihe von anderen Zugangswegen für Erwerbstätige – über das Punktesystem nichts zu tun. Gerade aufgrund der Unterscheidung von Asyl und der Zu- oder Einwanderung zu Erwerbszwecken ist eine Beurteilung von Geflüchteten nach Kriterien, wie sie etwa im Rahmen eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes gestellt werden, gegenstandslos.

[1] Selbstverständlich handelt es sich bei den Zuzügen von Schutzsuchenden auch um Migration, insofern ist die Aussage „Asyl und Zuwanderung sind voneinander zu trennen“ (S. 1) inhaltlich fragwürdig.

[2] https://laws.justice.gc.ca/eng/acts/i-2.5/page-1.html.

3 Die Legitimität der Schutzansprüche von Geflüchteten

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) prüft individuell, ob Schutzsuchende, die nach Deutschland kommen, einen Schutzanspruch nach der Genfer Flüchtlingskonvention oder einen Anspruch auf politisches Asyl nach Artikel 16a des Grundgesetzes haben. Ferner wird geprüft, ob für Personen, für die das nicht zutrifft, ein Anspruch auf subsidiären Schutz oder Abschiebeschutz besteht. Dies erfolgt individuell auf Grundlage einer Prüfung der vorgebrachten Gründe, die für eine Verfolgung sprechen, und der Gefährdungslage, und nicht nach wirtschaftlichen Kriterien.

In dem Antrag der AfD-Fraktion werden die Begriffe Flüchtlinge und Geflüchtete in Anführungszeichen gesetzt (S. 2, 4, 5, 6, 9), womit vermutlich nahegelegt werden soll, dass diese Personen überwiegend keine legitimen Schutzansprüche haben. Das widerspricht allerdings den vorliegenden Erkenntnissen: In Deutschland hielten sich zum 31.12.2018 rund 1,5 Millionen Menschen auf, deren Aufenthaltsstatus darauf verweist, dass sie als Schutzsuchende nach Deutschland gekommen sind. Unter diesen Personen hatten 19 Prozent eine Aufenthaltsgestattung, das heißt über ihre Asylanträge wurde noch nicht rechtskräftig entschieden, 66 Prozent hatten einen Schutzstatus aus politischen, völkerrechtlichen oder humanitären Gründen[3], 11 Prozent hielten sich im Rahmen einer Duldung in Deutschland auf und 4 Prozent waren vollziehbar ausreisepflichtig[4] (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2019). Diese Zahlen sprechen dafür, dass die große Mehrheit der Geflüchteten, die in den letzten Jahren als Schutzsuchende nach Deutschland gekommen sind, einen legitimen Anspruch auf Schutz geltend machen kann.

4 Volkswirtschaftlicher Nutzen der Integration von Geflüchteten

In dem Antrag der AfD-Fraktion wird die Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt und andere Bereiche der Gesellschaft abgelehnt: „Es ist nicht Aufgabe der aufnehmenden Gesellschaft, ‚Flüchtlinge', Gästen auf Zeit also, ohne jegliche Eignung zu alphabetisieren, zu beschulen, auszubilden und, mit geringer Chance, in einen Helferjob zu vermitteln. Nicht zu vergessen sind hier die Kosten der Integration, der Versorgung und Unterbringung." (S. 8 f. des Antrags).

Hierzu ist Folgendes festzustellen: Es ist richtig, dass Geflüchtete mit Schutzstatus zunächst eine befristete Aufenthaltserlaubnis erhalten und dass nach gewissen Fristen überprüft wird, ob die

[3] Dazu gehören Asylberechtigte nach Art. 16a Grundgesetz, anerkannte Flüchtlinge nach dem Abkommen über die Rechtsstellung von Flüchtlingen (Genfer Flüchtlingskonvention), Personen, die subsidiären Schutz genießen und Personen, die vor Abschiebung geschützt sind.

[4] Nicht alle Personen, die in Deutschland geduldet oder unmittelbar ausreisepflichtig sind, sind als Asylbewerber nach Deutschland gekommen, bei einem Teil handelt es sich auch Personen, die aus anderen Gründen ausreisepflichtig sind (z. B. aufgrund von abgelaufenen Visa). Für eine nähere statistische Unterscheidung der Gründe steht allerdings keine Datenbasis zur Verfügung.

Gründe für den Schutzstatus weiterhin bestehen. Es ist jedoch falsch, zu behaupten, dass alle Geflüchteten immer nur „Gäste auf Zeit“ seien. Das deutsche Aufenthaltsrecht sieht vielmehr vor, dass Drittstaatsangehörige, die aus politischen, völkerrechtlichen oder humanitären Gründen eine Aufenthaltserlaubnis erhalten haben, nach fünf Jahren eine Niederlassungserlaubnis und damit einen unbefristeten Aufenthaltsstatus in Deutschland beantragen können (§ 26, Abs. 5 AufG). Insofern widerspricht die Aussage dem geltenden Recht in Deutschland.

Niemand kann gegenwärtig mit Sicherheit vorhersagen, wie sich die gewaltsamen Konflikte und die politische Lage in den Herkunftsländern der Geflüchteten in den kommenden Jahren im Einzelfall entwickeln werden. Vor dem Hintergrund der Entwicklung in den vergangenen Jahren ist es jedoch sehr unwahrscheinlich, dass die Gründe für die Schutzgewährung in kurzer Zeit gegenstandslos sind: Nach der Klassifizierung der Political Terror Scale stammen 81 Prozent der Geflüchteten in Deutschland aus Ländern, in denen entweder die gesamte Bevölkerung von politischem Terror betroffen oder politischer Terror weit verbreitet ist (Political Terror Scale 2019; Berechnung der Anteilswerte an den Geflüchteten in Deutschland durch das IAB).[5] Nach der Klassifizierung von Freedom House stammen ebenfalls 81 Prozent der Geflüchteten aus Ländern, die als unfrei gelten, das heißt Ländern, in denen elementare politische und/oder bürgerliche Freiheitsrechte bedroht sind (Freedom House 2018; Berechnung der Anteilswerte an den Geflüchteten in Deutschland durch das IAB). Der Umfang von Verfolgung und Terror hat sich für die wichtigsten Asylherkunftsländer nach Einschätzung dieser Einrichtungen in den letzten Jahren auch nicht verändert. Vor diesem Hintergrund wäre es überraschend, wenn für die Mehrheit der Geflüchteten die Fluchtgründe in wenigen Jahren entfallen, zumal sich die meisten Geflüchteten bereits rund drei Jahre in Deutschland aufhalten.

Es ist deshalb im wohlverstandenen Eigeninteresse der Bundesrepublik Deutschland, die Integration von Geflüchteten zu fördern und auch in die Integration zu investieren. Diese Investitionen zahlen sich in Form steigender Beschäftigung, höherer Steuer- und Abgabenzahlungen, niedrigerer Transferleistungen und geringerer sozialer Probleme aus. Dies kann auch quantifiziert werden: So ergibt sich durch Investitionen in Sprachkurse und Bildung für die 2015 nach Deutschland zugezogene Kohorte von Geflüchteten bis zum Jahr 2030 ein kumulativer Nettoertrag von 11 Milliarden Euro. Dabei wurden die Kosten von 3,3 Milliarden Euro bereits abgezogen (Bach et al. 2017).

Volkswirtschaftlich ist es ebenfalls sinnvoll, Geflüchteten nach einer gewissen Aufenthaltsdauer einen gesicherten Aufenthaltsstatus anzubieten: Dies erhöht die individuellen Anreize, in länderspezifisches Humankapital wie Sprache zu investieren. Gleiches gilt für Unternehmen in Bezug auf Investitionen in die Beschäftigung. Wie bei jeder anderen Investition beeinflusst Rechtssicherheit die Rendite dieser Investitionen und damit auch ihren Umfang.

Würde die Bundesrepublik Deutschland das geltende Recht ändern und darauf verzichten, Geflüchteten mit anerkanntem Schutzstatus nach einer gewissen Übergangszeit auch eine dauerhafte Aufenthaltsperspektive anzubieten, ergäbe sich volkswirtschaftlich und sozial kein Gewinn, sondern es entstünden erhebliche Kosten.

[5] Zur Methode der Political Terror Scale vgl. Wood und Gibney (2010). Bei der hier verwendeten Klassifizierung der Herkunftsländer wurden die Kriterien des US State Department verwendet.

5 Die Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt

Der Antrag der AfD-Fraktion spricht den Geflüchteten in Deutschland – oder zumindest einer großen Mehrheit der Personen – die Fähigkeit zur Integration in den Arbeitsmarkt ab (vgl. Abschnitt Ausgangslage im Antrag, S. 2–6, S. 8–9, Punkt 1 des Entschließungsantrags unter V). Unabhängig davon, dass wirtschaftliche Nützlichkeitserwägungen nach dem Völkerrecht, dem europäischen Recht und dem deutschen Recht nicht ausschlaggebend für die Aufnahme von Schutzsuchenden sein können, widerspricht das in dem Antrag vermittelte Bild in weiten Teilen dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse, der inzwischen über die Voraussetzungen und die Entwicklung der Integration der Geflüchteten vorliegt. Grundsätzlich integrieren sich Geflüchtete im Durchschnitt langsamer als andere Migrantengruppen in den Arbeitsmarkt. Dies ist auf eine Vielzahl von Gründen zurückzuführen: Verzögerungen durch Registrierung und Asylverfahren, Beschränkungen der Freizügigkeit und Arbeitsmobilität, geringere Rechtssicherheit des Aufenthaltsstatus, schlechtere Vorbereitung auf die Migration, geringe deutsche Sprachkenntnisse beim Zuzug oder fehlende Zertifikate und berufliche Qualifikationen. Es ist aber falsch, zu behaupten, dass sich die große Mehrheit der Geflüchteten nicht in den Arbeitsmarkt integrieren kann. Im Gegenteil ist zu erwarten, dass sich die Mehrheit in den Arbeitsmarkt integrieren wird.

Es übersteigt den Rahmen dieser Stellungnahme, jeden einzelnen Punkt in der Darstellung der Voraussetzungen für die Integration und des Integrationsverlaufs zu adressieren und gegebenenfalls vor dem Hintergrund der vorliegenden Erkenntnisse richtig zu stellen. Im Folgenden wird nur auf die wichtigsten Aspekte verwiesen.

5.1 Entwicklung der Arbeitsmarktintegration

Ein guter Indikator für den Stand der Arbeitsmarktintegration der Geflüchteten, die seit 2015 nach Deutschland gekommen sind, ist das Verhältnis des Beschäftigungszuwachses zum Zuwachs der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre) aus den acht wichtigsten Asylherkunftsländern[6] (Brücker 2018). Nach diesem Indikator waren im Oktober 2018 35 Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter aus dieser Herkunftsländergruppe, die seit 2015 nach Deutschland zugezogen ist, abhängig beschäftigt, mehr als 80 Prozent davon sozialversicherungspflichtig. Der Integrationsprozess verläuft schneller als bei früheren Fluchtkohorten, etwa während der Bürgerkriege in den Nachfolgestaaten Jugoslawiens. Es ist deshalb zu erwarten, dass spätestens fünf Jahre nach dem Zuzug mindestens 50 Prozent der Geflüchteten, die 2015 zugezogen sind, einer Erwerbstätigkeit nachgehen werden. Die Aussage, dass Geflüchtete nur mit einer geringen Chance in den Arbeitsmarkt vermittelt werden könnten (S. 9 des Antrags), ist deshalb unzutreffend.

Diese Berechnungsmethode beugt Verzerrungen etwa durch Personen, die „[…] bereits seit Jahrzehnten in Baden-Württemberg leben“ (S. 2 des Antrags) vor und deckt sich mit Erkenntnissen aus der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten – einer repräsentativen Erhebung zu den seit

[6] Rund 70 Prozent der Bevölkerung aus den acht wichtigsten Asylherkunftsländern hat einen Aufenthaltsstatus, der auf einen Fluchthintergrund verweist, zugleich repräsentieren diese Herkunftsländer knapp drei Viertel der Personen mit Fluchthintergrund in Deutschland.

2013 als Asylsuchende nach Deutschland eingereisten Personen (Brücker 2018; Brücker et al. 2019).

5.2 Analphabetismus

Im Antrag der AfD-Fraktion wird behauptet, dass es sich bei der großen Mehrheit der Geflüchteten um funktionale Analphabeten handele: „Da es sich bei den seit 2015 als ‚Flüchtlinge' ins Land gelassenen Menschen um funktionale Analphabeten handelt (bei den jungen Syrern sind es ca. zwei Drittel), wäre ein dauerhafter Verbleib in Deutschland tendenziell gleichbedeutend mit einem dauerhaften Verbleib im deutschen Sozialsystem" (S. 3 des Antrags). Diese Behauptung widerspricht allen vorliegenden Erkenntnissen. Nach der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten verfügen 85 Prozent der Geflüchteten über sehr gute oder gute Lese- und Schreibkenntnisse in der Sprache ihres Herkunftslandes oder eines anderen Landes (vgl. Brücker et al. 2017). Wenn man alle Personen, die nicht über gute oder sehr gute Lese- und Schreibkenntnisse verfügen, zu den funktionalen Analphabeten rechnet, ergäbe sich also maximal ein Anteil von 15 Prozent. Der Anteil wäre noch sehr viel niedriger, wenn nur die Gruppe mit gar keinen oder schlechten Lese- und Schreibkenntnissen zu den funktionalen Analphabeten gezählt würde, nicht aber die Gruppe mit mittleren Lese- und Schreibkenntnissen. Insofern bildet ein Anteil von 15 Prozent die Obergrenze.

Damit erübrigen sich im Grundsatz auch Spekulationen über den Anteil der Analphabeten in den Herkunftsländern. Nichtzutreffend ist auf jeden Fall die Aussage, dass zwei Drittel der Geflüchteten aus Syrien in Deutschland funktionale Analphabeten seien. Der zitierte Zeitungsartikel bezieht sich auf die Mathematikkenntnisse von Achtklässlern in einer TIMSS-Studie in Syrien. Es ist methodisch und inhaltlich aus drei Gründen nicht zulässig, daraus Schlussfolgerungen auf den funktionalen Analphabetismus von Syrern in Deutschland zu ziehen:

- Erstens wurden Lese- und Schreibkompetenzen in der TIMSS-Studie gar nicht getestet. Der Autor vermutet vielmehr, dass eine Korrelation zwischen den Mathematikkenntnissen und den Lese- und Schreibkompetenzen besteht. Daraus können allerdings keine validen, wissenschaftlich gesicherten Aussagen über die Lese- und Schreibkenntnisse von Schülern in Syrien abgeleitet werden.
- Zweitens handelt es sich bei den nach Deutschland geflüchteten Syrern nicht um Achtklässler, die große Mehrheit hat 10 bis 13 Schuljahre absolviert. Die Annahme, dass jemand, der 10 und mehr Schuljahre absolviert hat, ein (funktionaler) Analphabet sei, ist allerdings wenig plausibel.
- Drittens unterscheiden sich die geflüchteten Syrer von der durchschnittlichen Bevölkerung in den Herkunftsländern. Der Anteil, der weiterführende Schulen besucht hat, ist unter den Geflüchteten viel höher. Entsprechend ist auch zu erwarten, dass die Lese- und Schreibkompetenzen sehr viel höher sind als im Durchschnitt der Bevölkerung des Herkunftslandes.

5.3 Deutsche Sprachkenntnisse

Die deutschen Sprachkenntnisse der Geflüchteten steigen im Zeitverlauf deutlich an: Aus der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten geht hervor, dass im zweiten Halbjahr 2017 ein Drittel der Befragten gute oder sehr gute Deutschkenntnisse besaßen, ein weiteres Drittel verfügte über mittlere Sprachkenntnisse (Brücker et al. 2019). Dieser Anteil steigt mit der Aufenthaltsdauer: Von den

2014 Zugezogenen spricht bereits die Hälfte gut oder sehr gut Deutsch. Rund 80 Prozent der Geflüchteten besuchen einen Sprachkurs oder haben ihn abgeschlossen, rund 50 Prozent besuchen einen Integrationskurs. Mit den steigenden Kenntnissen der deutschen Sprache steigt die Arbeitsmarktbeteiligung der Geflüchteten (Brücker et al. 2019).

5.4 Bildung der Geflüchteten

Der Antrag der AfD-Fraktion stellt die Qualifikationsstruktur der Geflüchteten unzutreffend dar. So wird, als ein Bespiel, unter Verweis auf Ergebnisse der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten aus dem Jahr 2016 behauptet, dass „[…] 2 von 3 Personen max. Mittelschulen besucht […]“ hätten (S. 5 des Antrags). Dies entspricht nicht den Tatsachen; laut Originalquelle (Tabelle 5.4, S. 55 aus Brücker/Rother/Schupp 2016) hatten insgesamt 68 Prozent der Geflüchteten mindestens eine Mittelschule besucht (31 Prozent eine Mittelschule und 37 Prozent eine weiterführende Schule). Unter weiterführenden Schulen sind Schulen zu verstehen, die als Schulform unseren Gymnasien und Fachoberschulen entsprechen und deren Abschlüsse 12 oder 13 Schuljahre voraussetzen. Die schulische Bildung der Geflüchteten kann als polarisiert beschrieben werden: Relativ hohen Anteilen von Personen, die weiterführende Schulen besucht haben, stehen ebenfalls recht hohe Anteile von Personen gegenüber, die gar keine oder nur eine Grundschule (mit durchschnittlichen sechs Schuljahren) besucht haben.

Irreführend ist im Antrag der AfD-Fraktion auch der Verweis auf das Bildungsniveau in den Herkunftsländern. Das durchschnittliche Niveau der Bildungsausgaben und der Bildung ist stark mit dem Einkommensniveau eines Landes korreliert. Vor diesem Hintergrund ist in der Tat ein niedrigeres durchschnittliches Niveau der Bildung der Bevölkerungen in den Herkunftsländern im Vergleich zu Deutschland oder dem Durchschnitt der OECD zu erwarten. Allerdings liegen über die meisten der wichtigsten Herkunftsländer der Geflüchteten keine gesicherten Kenntnisse vor. So wurden die wichtigsten Herkunftsländer – anders als im Antrag der AfD-Fraktion suggeriert (S. 4) – von der OECD nicht in die PISA-Studien einbezogen[7]. Wichtiger ist jedoch ein anderer Aspekt: Das durchschnittliche Bildungsniveau der Geflüchteten in Deutschland ist sehr viel höher als das durchschnittliche Bildungsniveau der Bevölkerungen in den Herkunftsländern (Aroy und Poutvaara 2019; Guichard 2018). So ist der Anteil von Personen, die weiterführende Schulen besucht haben, sehr viel höher, und von Personen, die nur Grundschulen oder keine Schulen besucht haben, sehr viel geringer. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Geflüchteten auch höhere mathematische und naturwissenschaftliche Kompetenzen sowie Lese- und Schriftkenntnisse haben als der Durchschnitt der Bevölkerung in den Herkunftsländern. Grundsätzlich gilt, dass es aufgrund dieser Selektionsprozesse inhaltlich unzulässig ist, aus dem durchschnittlichen Bildungsniveau der Herkunftsländer Schlussfolgerungen auf die durchschnittliche Bildungsstruktur der Geflüchteten zu ziehen, wie es der Antrag der AfD-Fraktion macht (S. 4–5 des Antrags).

5.5 Beschäftigungs- und Tätigkeitsstruktur

Ein zentrales Problem für die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten besteht darin, dass die meisten Herkunftsländer der Fluchtmigration kein duales berufliches Ausbildungssystem kennen,

[7] Aus dem Mittleren Osten und Nordafrika wurden nur die Vereinigten Arabischen Emirate, die Türkei, Algerien und Tunesien berücksichtigt – diese vier Länder repräsentieren weniger als 3 Prozent der Bevölkerung mit Fluchthintergrund in Deutschland.

das mit dem deutschen System vergleichbar ist. Deshalb verfügt nur ein kleiner Teil der Geflüchteten über formale Qualifikationen im Sinne beruflicher Abschlüsse, ein etwas größerer Teil über Hochschulabschlüsse (vgl. Brücker et al. 2019; Brücker et al. 2017). Allerdings verfügen 74 Prozent der geflüchteten Männer und 37 Prozent der geflüchteten Frauen bereits vor dem Zuzug über Berufserfahrung. Wenn sie über Berufserfahrung verfügten, dann waren sie im Durchschnitt bereits 10 Jahre berufstätig (Brücker et al. 2019). Die Tätigkeitsstruktur der Geflüchteten, die vor dem Zuzug erwerbstätig waren, ähnelt sehr stark der Tätigkeitsstruktur der Beschäftigten in Deutschland: 15 Prozent waren vor dem Zuzug als Helfer tätig, zwei Drittel als Fachkräfte und gut ein Fünftel übte komplexe oder hochkomplexe Spezialisten oder Expertentätigkeiten als Ärzte, Ingenieure, Techniker, Lehrer et cetera aus (Brücker et al. 2019). Das mag auf den ersten Blick vor dem Hintergrund des niedrigen Anteils von Personen mit berufsqualifizierenden Abschlüssen überraschen. Es erklärt sich dadurch, dass in Ländern ohne duales Berufsausbildungssystem viele Qualifikationen durch „training on the job“ erworben werden. Die so erworbenen Qualifikationen und ausgeübten Tätigkeiten sind sicher nur bedingt mit denjenigen in Deutschland vergleichbar. Zudem ist eine Entwertung des in anderen Ländern erworbenen Humankapitals ohnehin ein häufiges Phänomen unter Migrantinnen und Migranten. Es ist jedoch einem Teil der Geflüchteten gelungen, ihre Fähigkeiten und Kompetenzen in den deutschen Arbeitsmarkt zu transferieren: So gehen heute in Deutschland knapp die Hälfte der Geflüchteten einer Fachkrafttätigkeit nach, 6 Prozent einer Spezialisten- und Expertentätigkeit und 46 Prozent einer Helfertätigkeit (Brücker et al. 2019). Die Aussage, dass „von Ausnahmen abgesehen, diese Menschen nur in wenigen Fällen und nur mit großem Aufwand den Status ‘Fachkraft‘ erreichen [werden]“ (S. 9, Punkt 2 des Antrags), widerspricht folglich der vorliegenden empirischen Evidenz.

Ebenfalls nicht richtig ist die Aussage, dass es in Deutschland keinen Bedarf oder keine Nachfrage nach Helfertätigkeiten im Arbeitsmarkt gäbe (S. 7 des Antrags). Es ist zwar richtig, dass der Bestand an Arbeitslosen unter Personen mit Helferqualifikationen überdurchschnittlich hoch ist. Seit Januar 2012 ist nach der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) die Zahl der Beschäftigten, die Helfertätigkeiten ausüben, jedoch rund doppelt so stark gewachsen wie die Zahl der Beschäftigten im Durchschnitt. Das Gleiche gilt für Beschäftigte, die Experten- und Spezialistentätigkeiten ausüben, während die Fachkrafttätigkeiten unterdurchschnittlich gewachsen sind (Bundesagentur für Arbeit – Statistik 2018). Das Wachstum der Helfertätigkeiten ist nicht nur auf das zusätzliche Angebot an ausländischen Arbeitnehmern zurückzuführen, sondern auch die Beschäftigung von deutschen Staatsangehörigen ist in diesem Segment des Arbeitsmarktes überdurchschnittlich gewachsen. Es ist eine offene Frage, ob die zuletzt beobachtbare Polarisierungstendenz vor dem Hintergrund des technischen Wandels auf der einen Seite und einer Verschiebung der Nachfrage zugunsten von Dienstleistungen auf der anderen Seite anhält. Auf jeden Fall greift die Behauptung zu kurz, es gäbe gegenwärtig keinen Bedarf oder keine Nachfrage nach ausländischen Arbeitnehmern, die Helfertätigkeiten ausüben. Für viele Geflüchtete sind diese eine zunächst realistische Option für die Arbeitsmarktintegration. Allerdings gibt es eine Reihe von integrationspolitischen Argumenten, die dafürsprechen, dass sich die gesteuerte Einwanderung zu Erwerbszwecken auf die gezielte Anwerbung von qualifizierten und hochqualifizierten Arbeitskräften konzentrieren sollte.

5.6 Leistungsbezug und Folgen für den Sozialstaat

Der Verweis auf wachsende absolute Zahlen von Personen aus den wichtigsten nichteuropäischen Asylherkunftsländern (S. 2) sowie aus Bulgarien und Rumänien (S. 7 des Antrags) im Grundsicherungsbezug erweist sich als irreführend.

Erstens unterliegen Asylsuchende während der Asylverfahren einer Reihe von Mobilitäts- und Arbeitsmarktbeschränkungen, die den Eintritt in Beschäftigung untersagen beziehungsweise erschweren. Ein Übergang nach Anerkennung des Asylantrags in Leistungen gemäß SGB II erfolgt gewissermaßen automatisch, es handelt sich um einen Übergang aus dem Bezug von Transferleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Leistungen der Grundsicherung für Erwerbsfähige nach dem SGB II. Aus diesem Grund ist ein Anstieg in absoluten Zahlen – wie er im Antragstext dargestellt wird – die gerade zwangsläufige Folge der Anerkennung von Asylanträgen. Mit den steigenden Entscheidungs- und Anerkennungszahlen ist der Leistungsbezug nach dem SGB II deshalb zunächst gestiegen. Die SGB-II-Leistungsbezieherquote erreichte im März 2018 ihren Höhepunkt und sinkt seitdem. Die durch fortschreitende Arbeitsmarktintegration bedingte Abnahme fällt allerdings wegen anhaltend hoher Neuzugänge von Personen, die nach Anerkennung eines Schutzstatus häufig zunächst zu Leistungsbeziehern werden, derzeit noch relativ gering aus. Längerfristig wird der Anteil der Geflüchteten im Leistungsbezug sinken, wenn die Bildungs-, Qualifizierungsprogramme und Sprachkurse abgeschlossen sind und die Menschen damit zunehmend dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Entsprechende Entwicklungen lassen sich bereits empirisch nachweisen.

Zweitens geht der absolute Anstieg von Leistungsbeziehenden aus Rumänien und Bulgarien zwischen 2010 und 2017 (S. 7 des Antrags) auf einen Bevölkerungsanstieg in diesem Zeitraum durch die Erlangung der EU-Arbeitnehmerfreizügigkeit für diese Länder (zum 1. Januar 2014) zurück. Aus diesem Grund ist nicht die Entwicklung der absoluten Zahlen aussagekräftig, sondern die Entwicklung der SGB-II-Leistungsbezieherquoten, also des Anteils der Leistungsbezieher an der Bevölkerung aus Bulgarien und Rumänien. Tatsächlich sind die SGB-II-Leistungsbezieherquoten der Bulgaren und Rumänen im Vorjahresvergleich rückläufig, Gleiches gilt für die Bevölkerung aus den acht wichtigsten nichteuropäischen Asylherkunftsländern (Brücker/Hauptmann/Vallizadeh 2019).

Der Leistungsbezug von Geflüchteten verursacht, zusammen mit anderen Kosten für Unterbringung, Integrationsmaßnahmen, Bildung und Ausbildung, zunächst Kosten für die öffentlichen Haushalte und Sozialversicherungssysteme. Diesen Kosten stehen mit der Arbeitsmarktintegration schrittweise Zahlungen von Steuern und Abgaben der Geflüchteten gegenüber. Hinzu kommen noch Abgaben und Steuern von Personen und Körperschaften, deren Einkommen durch die Fluchtmigration steigen, vor allem Unternehmen, die Geflüchtete beschäftigen, oder von Arbeitnehmern, die durch die zusätzliche Nachfrage, die durch Fluchtmigration ausgelöst wird, profitieren. Für die 2015 zugezogene Kohorte von Geflüchteten können die direkt zurechenbaren Nettokosten für das Jahr 2016 auf 6,3 Milliarden Euro geschätzt werden, die bei einem mit der Vergangenheit vergleichbaren Integrationsverlauf bis zum Jahr 2030 auf 1,0 Milliarden Euro im Jahr sinken werden. Das entspräche von 2015 bis 2030 einer Nettobelastung von 26 Euro pro Jahr für jeden Einwohner (Bach et al. 2017).

Bei Investitionen in Sprachkompetenz und Bildung verringern sich diese Kosten. Im Jahr 2025 würde dann ein kleiner Überschuss von 250 Millionen Euro erzielt. Insgesamt beliefe sich die jährliche Nettobelastung je Einwohner in den Jahren 2015 bis 2030 auf 18 Euro (Bach et al. 2017). Gegenwärtig entspricht der Integrationsverlauf eher dem zweiten Szenario, das heißt die Integration verläuft etwas schneller als in der Vergangenheit, zugleich wurde mehr Geld in Sprache, Bildung und ähnliche Integrationsprogramme investiert.

Bei den genannten Berechnungen handelt es sich nur um die persönlich zurechenbaren Transferleistungen (inkl. Bildungsausgaben, Sprachprogrammen etc.) sowie Steuer- und Abgabenzahlungen. Nicht persönlich zurechenbare Ausgaben etwa für den Bau von Straßen oder die Landesverteidigung wurden nicht berücksichtigt. In welchem Umfang diese Ausgaben den Geflüchteten zuzurechnen sind, ist umstritten.

Grundsätzlich gilt, dass die Aufnahme von Geflüchteten in der Tat zumindest am Anfang Kosten für die öffentlichen Finanzen und Sozialversicherungssysteme aufwirft. Die Kosten sind aber sehr viel geringer, als häufig angenommen wird.

6 Der Entwurf des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes

Der Antrag der AfD-Fraktion kritisiert, dass in dem Entwurf des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes der Bundesregierung und in der geltenden Rechtspraxis Asyl und Zuwanderung nicht oder nicht ausreichend getrennt werde (S. 7–8 des Antrags). Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten hält an der Trennung von Asyl- und Erwerbsmigration fest (Brücker et al. 2018). Es handelt sich um ein Artikelgesetz, das Änderungen in verschiedenen einzelnen Gesetzen und Verordnungen, darunter dem Aufenthaltsgesetz und der Beschäftigungsverordnung, vorsieht. Schon das gegenwärtige Aufenthaltsgesetz regelt das Aufenthaltsrecht für unterschiedliche Gruppen, darunter Asylbewerber und Personen mit anerkanntem Schutzstatus genauso wie für Gruppen, die einen Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken oder zu Bildungs- und Ausbildungszwecken erhalten haben innerhalb eines Gesetzes. Daraus kann allerdings nicht die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Zugangswege und Bedingungen des Aufenthalts nicht inhaltlich getrennt seien. Das Gleiche gilt für den Entwurf der Bundesregierung für das Fachkräfteeinwanderungsgesetz.

In dem Entwurf des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes werden für praktisch alle Aufenthaltstitel, inklusive derjenigen zur Arbeits- und Ausbildungsplatzsuche, hohe Anforderungen an die berufliche Qualifikation, die Anerkennung beruflicher Abschlüsse und an die deutschen Sprachkenntnisse gestellt. Die im Antrag der AfD-Fraktion geäußerte Vermutung, es fehlten „Sicherungsmechanismen“ (S. 7) für einen Wechsel vom Erwerbs- hin zum Asyl-Zuwanderungskanal (im Sinne eines „umgekehrten Spurwechsels“) nach gescheiterter Ausbildungs- beziehungsweise Arbeitsplatzsuche, ist wegen dieser hohen Anforderungen unbegründet. Entsprechend hochqualifizierten Personen stehen eine Vielzahl (international) attraktiverer Wege der Migration offen als das deutsche

Asylrecht. Darüber hinaus wäre ein solcher „umgekehrter Spurwechsel“ auch rechtlich weitgehend ausgeschlossen, weil das geltende Asylrecht erfordert, dass Anträge auf Asyl unmittelbar nach der Einreise zu stellen sind.

Zudem unterliegt der Antrag der AfD-Fraktion Missverständnissen in Hinblick auf die Steuerung der Migration über ein Punktesystem wie in Kanada und über Mindestanforderungen wie im bestehenden deutschen Einwanderungs- und Aufenthaltsrecht, an dem sich der Entwurf des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes orientiert. In Punktesystemen können einzelne Kriterien in der Regel gegeneinander substituiert werden, während bei der Steuerung über Mindestanforderungen in der Regel alle Kriterien erfüllt werden müssen. Insofern ist das deutsche Recht, auch der Entwurf des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes, in weiten Teilen deutlich restriktiver als das kanadische Punktesystem, weil die berufliche Qualifikation, die Anerkennung der Abschlüsse und ein Arbeitsvertrag zwingend vorgeschrieben sind. Bei der Arbeitsplatz- und Ausbildungsplatzsuche kommen noch deutsche Sprachkenntnisse und bei der „Blauen Karte EU“ Einkommensgrenzen hinzu. Insofern stellt Deutschland bereits heute „ähnliche oder höhere Anforderungen an Zuwanderer (…), wie dies bereits heute in Kanada der Fall ist“ (S. 8 des Antrags). Es geht vielmehr um die Frage, ob die Bedingungen in Deutschland nicht zu restriktiv sind, um im internationalen Wettbewerb qualifizierte und hochqualifizierte Arbeitskräfte zu gewinnen (Brücker/Hauptmann/Vallizadeh 2018; Brücker et al. 2018).

7 Spurwechsel

Der Gesetzentwurf enthält, entgegen der Aussagen im Antrag der AfD-Fraktion, auch keinen „Spurwechsel“, das heißt die Möglichkeit für Geflüchtete mit abgelehnten Asylanträgen, einen anderen Aufenthaltstitel zu erhalten. Stattdessen werden zwei Möglichkeiten der Verlängerung bestehender Duldungen geschaffen:

- eine sogenannte Ausbildungsduldung, die die Duldung um die Länge einer Berufsausbildung (i. d. R. drei Jahre) verlängert und zusätzlich, bei erfolgreichem Abschluss der Ausbildung, die Option für eine weitere Verlängerung um zwei Jahre für eine Folgebeschäftigung ermöglicht;
- eine Beschäftigungsduldung mit einem Gesamtumfang von 30 Monaten.

Mit der Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung wird kein Wechsel in einen Aufenthaltstitel nach dem Aufenthaltsgesetz vollzogen. Stattdessen wird nach Auslaufen der Fristen erneut das Vorliegen abschiebehindernder Gründe überprüft.

Die Erteilung von Ausbildungs- beziehungsweise Beschäftigungsduldung nach dem vorliegenden Entwurf ist an anspruchsvolle Hürden geknüpft. So wird, unter anderem, das Vorliegen des Duldungsstatus von mindestens bereits 6 Monaten (Ausbildungsduldung) beziehungsweise 12 Monaten (Beschäftigungsduldung) gefordert. Angesichts einer Befristung ausgestellter Duldungen in der Verwaltungspraxis auf jeweils wenige Wochen und anschließender (zur Verlängerung) erneuter Überprüfung von Abschiebehemmnissen kann hier von Kettenduldungen gesprochen werden. Hierunter fallende Geduldete befinden sich bereits für eine längere Zeit in Deutschland und es besteht offensichtlich eine längere Bleibeperspektive. Eine Öffnung des Ausbildungs- und Arbeitsmarkts begünstigt in diesen Fällen eine erfolgreiche Integration.

Als zusätzliche Hürde wird die Beschäftigungsduldung nur bereits (sehr) gut integrierten Geduldeten erteilt: Es muss – zusätzlich zu guten Sprachkenntnissen – eine bereits 18-monatige (den Lebensunterhalt sichernde) sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigung vorliegen. Obwohl die neuen Regelungen mehr Planungssicherheit schaffen, kommt aufgrund der genannten hohen Hürden insgesamt nur ein relativ kleiner Kreis Geduldeter dafür in Frage. Es kann demnach keine Rede davon sein, dass der Gesetzentwurf „[…] von den anfangs genannten Grundsätzen, der Trennung von Asyl und qualifizierter Zuwanderung, komplett ab[weicht] […]“ (S. 7).

Eine andere Frage ist, ob ein Wechsel des Aufenthaltsstatus für geduldete Personen, die sich gut in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft integriert haben, volkswirtschaftlich und politisch nicht sinnvoll wäre. Es ist davon auszugehen, dass nicht alle Geduldeten – aus persönlichen Gründen, wegen der Gefährdungslage in den Herkunftsstaaten, aufgrund fehlender Dokumente, mangelnder Rücknahmebereitschaft und anderes – tatsächlich in die Herkunftsstaaten zurückgeführt werden können. Aus ökonomischer und sozialer Perspektive ergibt sich deshalb ein Zielkonflikt: Auf der einen Seite entsteht volkswirtschaftlich und sozial ein Schaden, wenn gut integrierte Personen abgeschoben werden, auf der anderen Seite kann ein Verzicht auf die Abschiebung die Anreize dafür erhöhen, dass Personen, die keine Schutzansprüche geltend machen können, das Asylsystem für eine Einreise nach Deutschland nutzen.

Um einen solchen Zielkonflikt aufzulösen, bietet sich eine Stichtagslösung an: In diesem Fall würde gut integrierten Personen mit einer Duldung, die vor einem bestimmten Datum nach Deutschland eingereist sind, die Möglichkeit des Erwerbs einer befristeten Aufenthaltserlaubnis eröffnet. Dies würde im Vergleich zur im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Regelung die Rechtssicherheit verbessern, damit die Integrationschancen erhöhen und im Ergebnis zu volkswirtschaftlichen Gewinnen führen. Auf der anderen Seite würden sogenannte Pull-Effekte, die sich durch einen Wechsel des Aufenthaltsstatus ergeben, ausgeschlossen.

Aus volkswirtschaftlicher Perspektive besteht in Deutschland ein erhebliches Interesse an einem längerfristigen Aufenthalt gut integrierter Geduldeter. Anders als im Antrag der AfD-Fraktion (S. 3) dargestellt, kann nicht von einer langfristig ausreichenden Sicherung des Erwerbspersonenpotenzials durch die Binnenwanderung in der EU ausgegangen werden (Fuchs et al. 2015; Brücker et al. 2013): Einmal-Effekte durch die Ost-Erweiterungen der EU sowie aus Südeuropa nach der Finanzkrise schwächen sich ab. Zudem reduziert die wirtschaftliche Konvergenz zwischen den EU-Mitgliedsstaaten die Migrationsanreize. Hinzu kommt der – analog zu Deutschland – fortschreitende demografische Wandel in anderen EU-Staaten, der das dortige Arbeitskräftepotenzial reduziert.

8 Fazit

Der Antrag der AfD-Fraktion im Nordrhein-Westfälischen Landtag vom 4. Dezember 2018 behauptet erstens, dass die gegenwärtige Rechtspraxis und der Entwurf des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes nicht ausreichend zwischen Asyl und der Ein- oder Zuwanderung aus anderen Gründen unterscheide, bestreitet zweitens die Integrationsfähigkeit der Geflüchteten in Deutschland und fordert drittens ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz nach kanadischem Vorbild.

Hierzu ist Folgendes festzustellen:

Erstens unterscheiden das Völkerrecht, das europäische Recht und das deutsche Recht zwischen Personen, die Schutz vor Verfolgung und Ähnliches suchen, und dem Zuzug aus anderen Gründen. Das Gleiche gilt für den Entwurf des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes wie auch für andere Initiativen, wie zum Beispiel die Forderung nach einem Einwanderungsgesetzbuch. Obwohl der Antrag der AfD-Fraktion diese Trennung fordert, bestreitet er ganz offensichtlich die Legitimität der Schutzansprüche von Geflüchteten (etwa indem die Begriffe Flüchtlinge und Geflüchtete durchweg in Anführungszeichen gesetzt werden). Tatsächlich haben aber zwei Drittel der Geflüchteten in Deutschland einen anerkannten Schutzstatus, ein weiteres Fünftel befindet sich noch in den Asylverfahren. Die große Mehrheit verfügt also über legitime Schutzansprüche. Die Integration dieser Menschen ist deshalb im wohlverstandenen Eigeninteresse der Bundesrepublik Deutschland.

Zweitens stellt sich bei einer genaueren Analyse der Fakten die Integrationsfähigkeit der Geflüchteten anders dar als in dem Antrag dargestellt. So handelt es sich nicht bei der Mehrheit der Geflüchteten, sondern bei maximal 15 Prozent um funktionale Analphabeten; der Anteil der Personen, die weiterführende Schulen besucht haben, ist höher als in dem Antrag dargestellt und die Integration in den Arbeitsmarkt erfolgt schneller als bei anderen Flüchtlingskohorten in der Vergangenheit. So ist gegenwärtig bereits gut ein Drittel der Geflüchteten, die seit 2015 nach Deutschland zugezogen sind, erwerbstätig. Unter ihnen ist mehr als die Hälfte als Fachkräfte und Experten oder Spezialisten tätig. Mit dem Abschluss von Sprach- und anderen Integrationsprogrammen hat sich die Arbeitsmarktintegration beschleunigt.

Drittens gibt es Vor- und Nachteile verschiedener Systeme der Steuerung der Einwanderung zu Erwerbszwecken. Aus wissenschaftlicher Sicht sind Punktesysteme der Steuerung über Mindestanforderungen nicht per se überlegen, es kommt auf die Kriterien und ihre Kombination an. In der Praxis verwenden auch Länder wie Australien, Kanada und Neuseeland bei der Steuerung über Punktesysteme einige wenige Mindestanforderungen (zum Beispiel eine Arbeitsplatzzusage), formulieren diese Anforderungen aber flexibler, damit die Steuerungsfunktion des Punktesystems erhalten bleibt. Anders als in dem Antrag der AfD-Fraktion dargestellt, stellt das kanadische Punktesystem keine höheren Anforderungen an die Einwanderer als das deutsche System. Es dürfte eher das Gegenteil der Fall sein, weil sich das deutsche System durch eine Kombination komplexer Mindestanforderungen auszeichnet. Inwieweit das geplante Fachkräfteeinwanderungsgesetz die erhofften Steuerungswirkungen entfaltet, wird sich in den nächsten Jahren zeigen. Auf jeden Fall ist nicht mit einem starken Zuzug gering qualifizierter Arbeitskräfte, die sich nicht in den Arbeitsmarkt integrieren, zu rechnen. Es könnte eher der Fall sein, dass der erwünschte Zuwachs in der Einwanderung qualifizierter und hochqualifizierter Arbeitskräfte verfehlt wird.

9 Literatur

Aroy, C. G.; Poutvaara, P. (2019): Refugees' Self-Selection into Europe: Who Migrates Where? CreAM-Discussion Paper Series CDS 01/19.

Bach, S.; Brücker, H.; Deuverden, K. v.; Haan, P.; Romiti, A.; Weber, E. (2017): Fiskalische und gesamtwirtschaftliche Effekte: Investitionen in die Integration der Flüchtlinge lohnen sich. IAB-Kurzbericht Nr. 2.

Bähr, S.; Beste, J.; Wenzig, C. (2019): Arbeitsmarktintegration von geflüchteten Syrern und Irakern im SGB II: Gute Sprachkenntnisse sind der wichtigste Erfolgsfaktor. IAB-Kurzbericht Nr. 5.

Brücker, H. (2018): Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten beschleunigt sich. IAB-Forum, 7.9.2018.

Brücker, H.; Brunow, S.; Fuchs, J.; Kubis, A.; Mendolicchio, C.; Weber, E. (2013): Fachkräftebedarf in Deutschland – zur kurz- und langfristigen Entwicklung von Fachkräfteangebot und -nachfrage, Arbeitslosigkeit und Zuwanderung. IAB-Stellungnahme Nr. 1.

Brücker, H.; Croisier, J.; Kosyakova, Y.; Kröger, H.; Pietrantuono, G.; Rother, N.; Schupp, J. (2019): Zweite Welle der IAB-BAMF-SOEP-Befragung: Geflüchtete machen Fortschritte bei Sprache und Beschäftigung. IAB-Kurzbericht Nr. 3.

Brücker, H.; Hauptmann, A.; Vallizadeh, E. (2018): Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten: Zum Eckpunktepapier der Bundesregierung. IAB-Stellungnahme Nr. 9.

Brücker, H.; Hauptmann, A.; Vallizadeh, E. (2019): Zuwanderungsmonitor Januar 2019. IAB-Zuwanderungsmonitor 2019/1.

Brücker, H.; Jaschke, P.; Keita, S.; Konle-Seidl, R. (2018): Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten: Zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat. IAB-Stellungnahme Nr. 14.

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

Brücker, H.; Rother, N.; Schupp, J. (Hrsg.) (2016): IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse. IAB-Forschungsbericht Nr. 14.

Bundesagentur für Arbeit – Statistik (2018): Beschäftigte nach Anforderungsniveau der Tätigkeiten, Sonderauswertung, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2019): Aufhältige Drittstaatsangehörige aufgeschlüsselt nach Aufenthaltsstatus und Herkunftsländern, Auszug aus dem Ausländerzentralregister, Stichtag: 31.12.2018, Sonderauswertung, Nürnberg.

Freedom House (2019): Freedom in the World 2019, London 2019.

Fuchs, J.; Kubis, A.; Schneider, L. (2015): Die Effekte der Zuwanderung auf das langfristige Erwerbspersonenpotenzial. Wirtschaftsdienst 95 (12), 845–850.

Guichard, L. (2018): Self-selection of Refugees. Manuscript, IAB.

Political Terror Scale (2019): Database, http://www.politicalterrorscale.org/Data/ (download: 10.2.2019).

Scheible, J. A. (2018): Analphabetismus und Deutscherwerb von Geflüchteten: Deutschkenntnisse und Förderbedarfe von Erst- und Zweitschriftlernenden in Integrationskursen. BAMF-Kurzanalyse 1/2018.

Wood, R. M.; Gibney. M. (2010): The Political Terror Scale (PTS): A Re-introduction and a Comparison to CIRI. Human Rights Quarterly 32 (2), 367–400.

Impressum

IAB-Stellungnahme 3/2019

Veröffentlichungsdatum

17. April 2019

Weitere Informationen

Drucksache (AntrDrs) 17/4462 (Antrag der Fraktion der AfD; Landtag Nordrhein-Westfalen 17. Wahlperiode am 4.12.2018)

Stellungnahme 17/1268 (Stellungnahme IAB; Landtag Nordrhein-Westfalen 17. Wahlperiode am 11.03.2019)

Redaktion

Martina Dorsch

Herausgeber

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

Rechte

Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit dieses Dokuments

http://doku.iab.de/stellungnahme/2019/sn0319.pdf

Bezugsmöglichkeit aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Stellungnahme“

http://www.iab.de/de/publikationen/iab-stellungnahme.aspx

Website

www.iab.de

ISSN

2195-5980