

Brücker, Herbert; Jaschke, Philipp; Schuß, Eric

Research Report

Zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern - Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetz

IAB-Stellungnahme, No. 10/2019

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Brücker, Herbert; Jaschke, Philipp; Schuß, Eric (2019) : Zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern - Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetz, IAB-Stellungnahme, No. 10/2019, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/207550>

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.



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

IAB-STELLUNGNAHME

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

10|2019 Zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern – Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetz

Herbert Brücker, Philipp Jaschke, Eric Schuß

Stellungnahme des IAB zur Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 3. Juni 2019

Zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern – Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetz

Herbert Brücker, Philipp Jaschke, Eric Schuß

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.....	5
1 Ausgangslage und Ziele	6
2 Förderung der Berufsausbildung und -vorbereitung	7
2.1 Vermittlungsunterstützende Leistungen vor Arbeitsmarktzugang	8
2.2 Berufsvorbereitung (§ 51 SGB III)	9
2.3 Berufsausbildungsbeihilfe (§ 56 SGB III)	9
2.4 Ausbildungsbegleitende Hilfen (§ 75 SGB III).....	10
2.5 Außerbetriebliche (§ 76 SGB III) und assistierte Ausbildung (§ 130 SGB III)	10
3 Sprachförderung für Asylbewerberinnen und Asylbewerber	12
3.1 Ausgangslage	12
3.2 Neuerungen.....	12
3.3 Bewertung.....	14
4 Fazit	15
Literatur	17

Zusammenfassung

Die vorliegende Stellungnahme bezieht sich auf die öffentliche Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 3.6.2019 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern. Mit dem Ziel der Verbesserung der Integration von Migrantinnen und Migranten in den deutschen Arbeitsmarkt wird der berechnete Personenkreis zur allgemeinen Förderung der Berufsausbildung und -vorbereitung als auch für frühzeitige Sprachförderung erweitert. Diese Ansätze sind aus Sicht der Arbeitsmarkt- und Integrationsforschung sinnvoll, weil sie die Integration in Ausbildung und Arbeitsmarkt unterstützen.

Zunächst wird mit dem neuen Gesetz grundsätzlich der Zugang zu verschiedenen Fördermaßnahmen zur Vermittlung, Förderung von Berufsausbildung und -vorbereitung sowie Ausbildungsvorbereitung des SGB III für EU- und Drittstaatsangehörige mit Arbeitserlaubnis geöffnet. Hierdurch entfallen komplizierte, an verschiedenen Stellen des Gesetzestextes formulierte Zugangsbeschränkungen. Hürden für Personen mit humanitären Aufenthaltserlaubnissen werden zwar beibehalten, zur besseren Nachvollziehbarkeit und Vereinfachung der Regelungen jedoch unmittelbar bei den entsprechenden Förderinstrumenten geregelt. Aus Sicht des IAB verfolgt die Bundesregierung mit der Öffnung von Fördermaßnahmen grundsätzlich einen sinnvollen Ansatz, der die Integrationschancen erhöht. Auf die Beibehaltung von Wartezeiten und den Ausschluss von Personen aus sogenannten sicheren Herkunftsländern hätte jedoch verzichtet werden können.

Des Weiteren ermöglicht der Gesetzesentwurf die Teilnahme an Integrations- und berufsbezogenen Sprachkursen für weitere Personengruppen. So war die Teilnahme bisher Gestatteten (im Asylverfahren) nur aus Ländern mit guter Bleibeperspektive möglich. Zwar wird nach wie vor kein Rechtsanspruch auf Teilnahme gewährt, jedoch können nun auch Personen aus Ländern ‚ohne gute Bleibeperspektive‘ im Rahmen freier Kursplätze zugelassen werden, sofern sie sich bereits für mindestens neun Monate in Deutschland aufhalten und nicht aus einem sicheren Herkunftsstaat stammen. Dieser Schritt ist sinnvoll, da Integration entscheidend vom (frühzeitigen) Spracherwerb abhängt. Insbesondere Schutzsuchende, die aufgrund von Krieg und Verfolgung meist unvorbereitet migrieren, bringen vergleichsweise geringe Sprachkenntnisse mit nach Deutschland. Aus diesem Grund wäre ein Verzicht auf die neunmonatige Wartezeit sowie die Einbeziehung von Personen aus sicheren Herkunftsländern zu bevorzugen. Hierdurch würde sowohl Personen, die in vielen Fällen mehrjährige Aufenthaltsdauer aufweisen, eine frühe Integrationsperspektive eröffnet als auch die Gesamtwirtschaft und die öffentlichen Haushalte in Deutschland voraussichtlich entlastet.

Abstract

This opinion concerns the public hearing in the Committee for Labour and Social Affairs of the German Bundestag on 3 June 2019 on the Federal Government's draft law on the promotion of the training and employment of foreign nationals. With the aim of improving the integration of migrants into the German labour market, the circle of persons entitled to general support for vocational training and preparation as well as for early language support is being expanded. From the perspective of labour market and integration research, these approaches are generally welcome since they facilitate integration into training and labour markets.

First, the new law opens up access to various support measures for placement and promotion, as well as preparation for vocational training under Social Code Book III for EU and third-country nationals with work permits. This eliminates complicated access restrictions formulated at different points in the legislative text. Although hurdles for persons with humanitarian residence permits are maintained, they are regulated directly in the relevant funding instruments in order to improve transparency and simplify the regulations. From the IAB's point of view, the Federal Government is pursuing a positive approach by opening up support measures, although the retention of waiting periods and the exclusion of persons from so-called safe countries of origin could have been dispensed with.

Furthermore, the draft law makes it possible for further groups of asylum-seekers to take part in integration and job-related language courses. So far, participation has only been possible for asylum-seekers in proceedings (*Gestattete*) if they stem from countries with good prospects of staying. Although there is still no legal entitlement to participation, persons from countries 'without good prospects of staying' can now also be admitted within the framework of free course places if they have already been in Germany for at least nine months and do not come from a safe country of origin. This is a useful step, as integration depends decisively on (early) language acquisition. In particular, people seeking protection often migrate unprepared for the destination country due to war and persecution, and bring comparatively little language proficiency with them. For this reason, it would be preferable to dispense with the nine month waiting period and to include persons from safe countries of origin. This would open up an early integration perspective for persons who in many cases have been in Germany for several years, and would also presumably relieve the German economy as a whole and public budgets.

1 Ausgangslage und Ziele

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetz identifiziert sowohl die allgemeine Förderung der Berufsausbildung und -vorbereitung als auch die frühzeitige Sprachförderung von Migrantinnen und Migranten als wichtigen Bestandteil einer erfolgreichen Integration in den deutschen Arbeitsmarkt. Beide Themengebiete werden in Form eines Artikelgesetzes neu geregelt.

Zunächst werden die Maßnahmen zur Vermittlung, Förderung von Berufsausbildung und -vorbereitung sowie Ausbildungsvorbereitung des SGB III neu gefasst. Während arbeitsmarktpolitische Leistungen und Maßnahmen nach dem SGB III grundsätzlich Ausländerinnen und Ausländern offenstehen, ergeben sich in den bisherigen Regelungen zur Förderung von Berufsausbildung und -vorbereitung sowie Ausbildungsvorbereitung (inkl. Sicherung des Lebensunterhalts) im SGB III und SGB II Förderlücken, die Menschen mit Arbeitsmarktzugang (d. h. Ausbildungs- oder Arbeits-erlaubnis) den Einstieg ins Erwerbsleben erschweren.

Der überwiegende Teil der Fördermaßnahmen wird sowohl für Personen aus EU-Staaten als auch für Drittstaatenangehörige grundsätzlich geöffnet. Bisher getrennt formulierte Zugangsvoraussetzungen (etwa nach Staatsangehörigkeit oder Aufenthaltstitel) mit teils langen Verweisketten – etwa auf das BAföG – entfallen. Stattdessen werden Ausschlusskriterien unmittelbar bei den SGB-III-Instrumenten geregelt – meist explizit für Asylbewerberinnen und Asylbewerber (Gestattete) und Geduldete. Diese systematischen Vereinfachungen bestehender Zugangsvoraussetzungen sind grundsätzlich zu befürworten. Allerdings wird mit der Aufrechterhaltung von Zugangsbeschränkungen für Asylsuchende – speziell für solche aus nach dem Gesetz sicheren Herkunftsstaaten,¹ aber auch in Form von Wartezeiten – die Chance verpasst, Integration in den Arbeitsmarkt durch die Förderung von Ausbildungs- und Berufseinstieg unmittelbar nach dem Zuzug zu unterstützen.

Hinsichtlich der Sprachförderung erkennt der vorliegende Gesetzesentwurf darüber hinaus an, dass deutsche Sprachkenntnisse eine der wichtigsten Determinanten der Arbeitsmarktintegration von Ausländerinnen und Ausländern sind. Zudem stellt der Entwurf fest, dass manche Gestattete und Geduldete zwar Arbeitsmarktzugang haben, aber keinen rechtlichen Zugang zur öffentlichen Sprachförderung. So können bislang nur Geduldete und gestattete Personen aus Ländern mit guter Bleibeperspektive an Programmen der Sprachförderung teilnehmen. Grundsätzlich erweitert der Gesetzesentwurf die Teilnahmemöglichkeiten an Integrationskursen und berufsbezogener Sprachförderung für Personengruppen, die nicht aus Ländern mit guter Bleibeperspektive stammen; Asylbewerber und Asylbewerberinnen aus sicheren Herkunftsländern bleiben aber weiter ausgeschlossen.

Die Analyse der Ausgangslage ist aus unserer Sicht zutreffend. Die positive Wirkung von Deutschkenntnissen und Sprachförderung für die Beschäftigungssituation von Geflüchteten und andere Einwanderergruppen kann anhand verschiedener Studien für Deutschland bestätigt werden (vgl.

¹ Zu den sicheren Herkunftsstaaten zählen zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU), Albanien, Bosnien und Herzegowina, Ghana, der Kosovo, Montenegro, die Republik Nordmazedonien, Senegal und Serbien.

Brücker et al. 2016, 2019; Lang 2018; Brenzel und Kosyakova 2019). Daher ist die Öffnung für weitere Personengruppen von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern mit Blick auf deren Arbeitsmarktintegration, aber auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zu befürworten.

Jedoch wird kein Rechtsanspruch für Gestattete und Geduldete auf Teilnahme in Integrationskursen definiert, sodass beide Gruppen weiterhin nur im Rahmen freier Plätze zugelassen werden können. Die vorliegende empirische Evidenz zeigt, dass die große Mehrheit der Geflüchteten erst nach Abschluss der Asylverfahren einen Sprachkurs begonnen hat (Brenzel und Kosyakova 2019). Damit ist in der Vergangenheit viel Zeit verloren gegangen, was wiederum zu hohen wirtschaftlichen und sozialen Kosten geführt hat. Es ist deshalb wichtig, dass mit der Öffnung gleichzeitig auch ein ausreichendes Angebot an Sprachkursen bereitgestellt wird und Qualitätseinbußen vermieden werden.

Das Gesetz sieht keinen Zugang zur Sprachförderung für Asylbewerberinnen und Asylbewerber aus Ländern ohne gute Bleibeperspektive in den ersten neun Monaten nach dem Zuzug und für Personen aus nach dem Gesetz sicheren Herkunftsländern vor. Damit wird einerseits die Integration unnötig verzögert und der Integrationserfolg gefährdet, andererseits werden durch den Ausschluss der Personen aus sicheren Herkunftsländern, die häufig dennoch mehrere Jahre in Deutschland verbleiben, wichtige wirtschaftliche und soziale Integrationspotenziale nicht genutzt. Das hat nicht nur negative Folgen für die Betroffenen, sondern voraussichtlich auch für Gesamtwirtschaft und die öffentlichen Haushalte.

Schließlich wird darauf verzichtet, eine Verbindung zwischen der Performance in Sprachförderungsprogrammen und dem Aufenthaltsstatus herzustellen, obwohl dies einen sinnvollen Anreiz zur Integration aus der Sicht der gestatteten Asylbewerberinnen und Asylbewerber darstellen würde.

Im Folgenden werden in Kapitel 2 zunächst die Gesetzesänderungen erläutert und bewertet, die die Ausbildungs- und Berufsvorbereitung sowie -förderung betreffen. Im Anschluss geht Kapitel 3 auf die Neuerungen bei der Sprachförderung ein.

2 Förderung der Berufsausbildung und -vorbereitung

Mit dem neuen Gesetz stehen Instrumente der Berufsvorbereitung (§ 51 SGB III), der Berufsausbildungsbeihilfe (§ 56 SGB III) sowie ausbildungsbegleitende Hilfen (§ 75 SGB III) und außerbetriebliche Berufsausbildung (§ 76 SGB III) – inklusive der assistierten Ausbildung (§ 130 SGB III) – grundsätzlich allen Personen aus EU-Mitgliedsstaaten sowie Drittstaatenangehörigen offen. Voraussetzung ist ein *abstrakter* Zugang zum Arbeitsmarkt – das bedeutet, dass eine Ausbildungs- beziehungsweise Arbeitserlaubnis vorliegt oder erteilt werden *kann*. Darüber hinaus wird die bislang bis Ende des Jahres 2019 befristete Möglichkeit zur Förderung von vermittlungsunterstützenden Leistungen bereits vor Arbeitsmarktzugang für Asylbewerberinnen und Asylbewerber (Gestattete) entfristet.

Die Neuerungen stellen in ihrer Systematik eine Umkehr der Regel dar; bisher waren Zugangskriterien zentral in § 59 SGB III (Berufsvorbereitung und Berufsausbildungsbeihilfe) und § 78 SGB III (ausbildungsbegleitende Hilfen und außerbetriebliche Berufsausbildung) geregelt. Diese Paragraphen entfallen nach dem neuen Gesetz. Stattdessen werden Ausschlusskriterien an der der Maßnahme entsprechenden Stelle des Gesetzes formuliert. Daraus ergeben sich – trotz grundlegender Öffnung der Förderinstrumente – eine Reihe von Zugangsbeschränkungen (insbesondere für Asylbewerberinnen und Asylbewerber und Geduldete), die im Folgenden dargestellt werden.

2.1 Vermittlungsunterstützende Leistungen vor Arbeitsmarktzugang

Der neue § 39a SGB III-E entfristet i. V. m. den Änderungen der §§ 40, 41, 44 und 45 SGB III-E die bestehenden Sonderregelungen nach § 131 SGB III, die bis zum 31.12.2019 befristet sind.² Hierdurch ergeben sich für Asylbewerberinnen und Asylbewerber (Gestattete) mit rechtmäßigem, dauerhaft zu erwartendem Aufenthalt bereits vor Ablauf der dreimonatigen Wartezeit, nach der frühestens eine Arbeits- oder Ausbildungserlaubnis erteilt werden kann, bestimmte Möglichkeiten der frühzeitigen Förderung.³

Dies beinhaltet sowohl die Förderung der *Anbahnung oder Aufnahme einer versicherungspflichtigen Beschäftigung aus dem Vermittlungsbudget der BA* (§ 44 Absatz 4 SGB III-E) als auch Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 45 Absatz 9 SGB III-E. So können z. B. Kompetenzfeststellungen, Einstiegsqualifizierung, Berufsgrundschuljahre (inkl. Übernahme von Fahrtkosten) frühzeitig gefördert werden.

Diese Neuregelungen sind zielführend, da – obwohl in den ersten Monaten nach dem Zuzug nach Deutschland der Erwerb von Sprachkenntnissen von primärer Bedeutung ist – frühzeitige Fördermaßnahmen zur Unterstützung und Vorbereitung auf den Arbeitsmarkteintritt grundsätzlich für die Integration am Arbeitsmarkt förderlich sind. Den Menschen wird unmittelbar nach der Einwanderung eine Zukunftsperspektive eröffnet und, beispielsweise, der Verlust von Humankapital abgemildert. Jedoch wird sich in der Praxis voraussichtlich wenig ändern, da die Fördermöglichkeiten bereits über eine bestehende Befristung bis Ende des Jahres 2019 bestanden (§ 131 SGB III).

Darüber hinaus wäre aus integrationspolitischer Sicht eine unbeschränkte Öffnung frühzeitiger Förderangebote, unabhängig von den im Gesetz definierten sicheren Herkunftsländern (§ 29a AsylG), zu bevorzugen. Denn auch diese Gruppe von Gestatteten weist positive Schutzquoten bei den Asylentscheidungen auf; so lag die Gesamtschutzquote im ersten Quartal 2018 beispielsweise für Personen aus Ghana bei 7,3 Prozent, aus dem Senegal bei 4,4 Prozent und aus dem Kosovo bei 2,3 Prozent (Deutscher Bundestag 2018).⁴ Auch im Falle eines negativen Bescheids – etwa aufgrund von Abschiebungshindernissen – lassen sich teils beträchtliche Aufenthaltsdauern von mehreren Jahren in Deutschland erkennen. Da es keinerlei Evidenz dafür gibt, dass vermittlungsfördernde Leistungen sogenannte „Pull-Effekte“ für die Migration auslösen, diese Maßnahmen

² Der Buchstabe E nach im Text zitierten Rechtsnormen bezieht sich im Folgenden auf den vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung.

³ Zu den Personen mit *rechtmäßigem, dauerhaft zu erwartendem Aufenthalt* zählen (seit November 2015) Asylbewerberinnen und Asylbewerber aus Syrien, Eritrea, dem Irak und Iran sowie (seit August 2016) aus Somalia. Bei Personen aus diesen Ländern wird üblicherweise auch von einer *guten Bleibeperspektive* gesprochen.

⁴ Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge fasst unter die Gesamtschutzquote die Anzahl der Asylanerkennungen und der Flüchtlingsanerkennung, Personen mit subsidiären Schutz gemäß § 4 Absatz 1 AsylG und Abschiebungsverbote gemäß § 60 Absatz 5 oder 7 AufenthG.

aber mit Gewinnen für die Gesamtwirtschaft und den Sozialstaat einhergehen können und Anreize etwa zur Aufnahme irregulärer Beschäftigungsverhältnisse senken, gibt es aus Sicht der Arbeitsmarktforschung keine überzeugenden Gründe, einzelne Personengruppen von diesen Maßnahmen auszuschließen.

2.2 Berufsvorbereitung (§ 51 SGB III)

Für Gestattete und Geduldete ergeben sich aus § 52 Absatz 2 SGB III-E Beschränkungen für die Förderung in Form von berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen nach § 51 SGB III. Hierzu zählen eine breite Palette von Angeboten von der Berufsorientierung über die Vermittlung von beruflichen Grundfertigkeiten bis hin zum Bewerbungstraining. Zur Zielgruppe solcher Maßnahmen gehören junge Menschen (bis 25) ohne berufliche Ausbildung.

Als Voraussetzung werden bei Gestatteten und Geduldeten ausreichende schulische Kenntnisse und Kenntnisse der deutschen Sprache erwartet, die jedoch nicht formal nachgewiesen werden müssen. Darüber hinaus müssen Gestattete sich bereits seit mindestens 15 Monaten in Deutschland aufhalten; Geduldete müssen seit mindestens neun Monaten in Besitz einer Duldung sein. Bei Wechsel von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern von Gestattung in Duldung besteht der Förderungsanspruch fort.

Die bisherigen Zugangsvoraussetzungen waren in § 132 SGB III geregelt, der nun wegfällt. Danach standen berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen für Asylbewerberinnen und Asylbewerber im Verfahren bereits nach dreimonatiger Wartezeit zur Verfügung, sodass sich die Wartezeit nun um sechs Monate verlängert. Für Geduldete stellt die Senkung der notwendigen Mindestaufenthaltsdauer von vormals sechs Jahren eine erhebliche Verkürzung dar.

Insbesondere die schnellere Verfügbarmachung dieses Förderinstruments für Geduldete ist eine sinnvolle Änderung, um schnell Vermittlungshemmnisse in den Arbeitsmarkt zu erkennen und durch geeignete Maßnahmen entgegen zu wirken. Auf die Anhebung der Mindestaufenthaltszeit von drei auf neun Monate für gestattete Asylbewerberinnen und Asylbewerber hätte dagegen verzichtet werden können. Die Bundesregierung argumentiert zwar in der Begründung, dass so Fehlallokationen vermieden werden und sichergestellt werden soll, dass zunächst in den Erwerb der deutschen Sprache investiert wird. Da die Zulassung zu berufsvorbereitenden Maßnahmen jedoch an (nicht spezifizierte) ausreichende Deutschkenntnisse geknüpft ist, stellt die Genehmigung ohnehin eine Ermessensentscheidung der Bundesagentur für Arbeit dar. Daher sollte der Gesetzgeber weiter an dieser sinnvollen Ermessensentscheidung festhalten, weil die pauschale Verlängerung der Frist je nach Fallkonstellation zu einer Verzögerung der Integrationsmaßnahmen führen kann.

2.3 Berufsausbildungsbeihilfe (§ 56 SGB III)

Die Berufsausbildungsbeihilfe ist ein Unterstützungsangebot zur Sicherung des Lebensunterhalts während einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme oder der betrieblichen Ausbildung (nicht BAföG-förderungs-fähige Ausbildung), etwa, weil die Ausbildungsvergütung nicht zur Finanzierung einer (notwendigen) eigenen Wohnung ausreicht.

Für Geduldete ist keine Änderung vorgesehen; wie bisher entsteht nach 15 Monaten Voraufenthaltsdauer ein Anspruch (§ 60 Absatz 3 SGB III-E). Asylbewerberinnen und Asylbewerber (Gestattete) sind neuerdings grundsätzlich von Berufsausbildungsbeihilfe ausgenommen (§ 56 Absatz 2 Satz 3 SGB III-E und § 60 Absatz 3 SGB III-E). Diese Veränderung muss in Verbindung mit dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) betrachtet werden, wonach Gestattete in den ersten 15 Monaten des Aufenthalts auch dann Grundleistungen zur Lebensunterhaltssicherung erhalten können, wenn sie eine Ausbildung absolvieren, die förderungsfähig ist (§ 3 AsylbLG). In der bisherigen Fassung entstand ab dem 16. Aufenthaltsmonat eine Förderlücke für Gestattete in Ausbildung, weil ein Wechsel in den Rechtskreis des SGB XII stattfand, was einen Leistungsausschluss gemäß § 22 SGB XII bedeutete. Im neuen Entwurf zur Änderung des AsylbLG der Bundesregierung können Gestattete ab dem 16. Monat des Aufenthalts auch dann Grundleistungen zur Lebensunterhaltssicherung erhalten, wenn sie eine Ausbildung absolvieren, die förderungsfähig ist.⁵ Das wird im neuen § 2 Absatz 2 Satz 2, 3 AsylbLG-E durch den Verzicht auf die Sonderregelungen für Auszubildende nach § 22 SGB XII sichergestellt.

Eine Schließung der beschriebenen Förderlücke nach 15 Monaten für Gestattete ist sinnvoll, da für die Betroffenen Sicherheit geschaffen wird und die begonnene Integration durch eine Berufsausbildung nicht durch Abbruch der Förderung gestoppt wird. Das erhöht die Anreize zur Aufnahme einer Berufsausbildung, die, wie in der Gesetzesbegründung argumentiert wird, durch eine „tragfähige Bleibeperspektive“ im Rahmen der geplanten Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung noch verstärkt werden.

2.4 Ausbildungsbegleitende Hilfen (§ 75 SGB III)

Ausbildungsbegleitende Hilfen nach § 75 SGB III zielen auf junge Menschen, die besonderer Hilfen bei Aufnahme, Fortsetzung oder erfolgreichem Abschluss einer betrieblichen Ausbildung bedürfen, etwa als Folge schlechter schulischer Kenntnisse durch Lernbeeinträchtigung oder sozialer Benachteiligung. Dies umfasst beispielsweise die Förderung bei Einstiegsqualifizierungen nach § 54a SGB III vor Aufnahme einer betrieblichen Ausbildung sowie die finanzielle Überbrückung des Übergangs nach dem Abschließen einer betrieblichen Ausbildung in Erwerbstätigkeit.

Hier finden sich inhaltlich nur geringfügige Änderungen (§ 75 Absatz 3 SGB III-E). So sind neuerdings grundsätzlich auch Personen in Zweitausbildung förderungsberechtigt. Außerdem können Übergangsfinanzierungen nach Abbruch oder Abschluss einer Ausbildung auch nicht lernbeeinträchtigten oder sozial benachteiligten Menschen gewährt werden.

2.5 Außerbetriebliche (§ 76 SGB III) und assistierte Ausbildung (§ 130 SGB III)

Die außerbetriebliche Berufsausbildung (BaE) zielt auf junge Menschen, die Förderungsbedarf über die ausbildungsbegleitenden Hilfen nach § 75 SGB III hinaus aufweisen. Der Personenkreis umfasst insbesondere Personen mit Lernbehinderung, aus benachteiligten sozialen Verhältnissen und mit psychischen Beeinträchtigungen. Diese sollen von einem externen Bildungsträger durch

⁵ Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes (Deutscher Bundestag Drucksache [19/10052](#)). Siehe auch die entsprechende IAB-Stellungnahme [9/2019](#).

fachtheoretische und -praktische Ausbildungsphasen auf den Übergang in eine betriebliche Ausbildung vorbereitet werden.

Der grundlegende Wechsel der Rechtssystematik hin zur allgemeinen Öffnung der Förderung wird an dieser Stelle nicht vollzogen. Stattdessen gelten die Zugangskriterien für Ausländerinnen und Ausländer zum SGB II; zusätzlich werden im neuen § 76 Absatz 6 SGB III-E Drittstaatenangehörige mit einem Aufenthaltstitel zum Zweck der Ausbildungs- und Studienplatzsuche sowie zur Absolvierung einer Ausbildung oder eines Studiums neuerdings explizit ausgenommen. Dasselbe gilt für Asylbewerberinnen und Asylbewerber (Gestattete) und Geduldete, die Leistungen nach dem AsylbLG beziehen. Für diese Gruppe bleibt der Zugang zu außerbetrieblicher Berufsausbildung unverändert faktisch geschlossen.

Über außerbetriebliche Ausbildungen hinaus, können nach den Regelungen des neuen § 130 SGB III-E Personen aus EU-Staaten und Drittstaatenangehörige künftig gleichberechtigt zu Inländerinnen und Inländern durch assistierte Ausbildung und Ausbildungsvorbereitung gefördert werden. Solche Leistungen sollen den Übergang von lernbeeinträchtigten oder sozial benachteiligten jungen Menschen in betriebliche Ausbildung (inkl. besonders geregelter Berufsausbildungen für Menschen mit Behinderung) mit dem Ziel des Übergangs in den ersten Arbeitsmarkt fördern. Die Förderung kann hier in Form von finanzieller Unterstützung des Betriebs sowie des Auszubildenden sowohl in der ausbildungsvorbereitenden Phase (z. B. Berufsorientierung, Profiling, Bewerbungstraining) als auch der ausbildungsbegleitenden Phase gewährt werden.

Voraussetzung für die Inanspruchnahme durch Asylbewerberinnen und Asylbewerber und Geduldete ist, dass eine Ausbildungs- beziehungsweise Beschäftigungserlaubnis erteilt werden kann, eine Mindestaufenthaltsdauer von 15 Monaten sowie (nicht formell nachzuweisende) schulische und sprachliche Kenntnisse. Für die Gruppe der Geduldeten entspricht diese Regelung dem bisher geltenden Recht. Hingegen ergibt sich für Gestattete eine Verschärfung; bisher stand ihnen die assistierte Ausbildung (im Falle der Herkunft aus einem Staat mit guter Bleibeperspektive) nach einer Wartezeit von drei Monaten offen.

Die Aufrechterhaltung beziehungsweise Verschärfung von Zugangsbeschränkungen für Gestattete soll laut Gesetzesbegründung Fehlanreize vermeiden. Insbesondere Asylsuchende sollen zunächst in den Erwerb der deutschen Sprache investieren und statt langwieriger außerbetrieblicher, theoretischer Maßnahmen an die Berufspraxis in Betrieben herangeführt werden. Es kann zwar nicht beziffert werden, wie viele Personen im Kreis der Asylsuchenden hiervon betroffen sind. Jedoch können außerbetriebliche und assistierte Ausbildungen in Einzelfällen sicher hilfreich sein. Gegenüber dem generellen Ausschluss von Asylsuchenden wäre eine am Einzelfall orientierte Bedarfsprüfung eine zu bevorzugende Alternative gewesen. Grundsätzlich sind bei einem pauschalen Ausschluss von Maßnahmen durch den Gesetzgeber Ineffizienzen unvermeidlich.

3 Sprachförderung für Asylbewerberinnen und Asylbewerber

Bislang haben manche Gestattete und Geduldete zwar einen Arbeitsmarktzugang, aber keinen rechtlichen Zugang zu Maßnahmen der Sprachförderung. Da die Beherrschung der deutschen Sprache zentral für die Integration in den deutschen Arbeitsmarkt und die Gesellschaft sei, soll die Teilnahme an Maßnahmen der Sprachförderung durch den Gesetzesentwurf für weitere Personengruppen geöffnet werden.

3.1 Ausgangslage

Der Zugang zu einem Integrationskurs ist in § 44 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) und der Zugang zu berufsbezogener Deutschsprachförderung in § 45a AufenthG geregelt. Zudem ist die Integrationskursverordnung (IntV) und die Verordnung über die berufsbezogene Deutschsprachförderung (DeuFöV) zu beachten.

Die Teilnahme an Integrationskursen für bestimmte Einwanderergruppen mit Fluchthintergrund wurde im Jahr 2015 geöffnet. Seit November 2015 können Personen mit Aufenthaltsgestattung, bei denen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist, und Geduldete mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 60a Absatz 2 Satz 3 AufenthG einen Antrag auf Zulassung zu einem Integrationskurs beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) stellen. Von einem rechtmäßigen und dauerhaften Aufenthalt wird bei Personen mit guter Bleibeperspektive ausgegangen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese beiden Gruppen (Geduldete und Gestattete mit guter Bleibeperspektive) nach § 44 Absatz 4 keinen Rechtsanspruch auf Teilnahme haben, sondern nur im Rahmen freier Kursplätze zugelassen werden können (vgl. BMAS 2019, S. 30). Personen mit Aufenthaltsgestattung und einer Staatsangehörigkeit aus Ländern ohne gute Bleibeperspektive sind damit vom Besuch eines Integrationskurses ausgeschlossen.

Personen mit Aufenthaltsgestattung ohne gute Bleibeperspektive sind außerdem von berufsbezogener Deutschsprachförderung gemäß § 45a Absatz 2 Satz 3 AufenthG ausgeschlossen. Ebenso werden Geduldete in § 45a AufenthG nicht explizit als zugelassene Gruppe aufgeführt. Laut § 4 Absatz 1 DeuFöV können Geduldete nach § 60a Absatz 2 Satz 3 jedoch bereits nach der aktuellen Regelung eine Teilnahmeberechtigung für berufsbezogene Sprachförderung erhalten. Damit entsprechen sich die Zugangsvoraussetzungen zwischen Integrationskursen und berufsbezogener Sprachförderung (vgl. BMAS 2019, S. 31).

3.2 Neuerungen

Der vorliegende Gesetzesentwurf definiert in § 44 Absatz 4 Satz 2 AufenthG-E und § 45a Absatz 2 Satz 3 AufenthG-E eine neue Gruppe, die zukünftig im Rahmen freier Kursplätze zu einem Integrationskurs und berufsbezogener Sprachförderung zugelassen werden kann. Dabei handelt es sich um Personen mit Aufenthaltsgestattung und folgenden Voraussetzungen:

- einer Aufenthaltsdauer von mindestens neun Monaten mit Gestattung im Bundesgebiet,
- nicht aus einem sicheren Herkunftsstaat nach § 29a AsylG stammend und

- zum Zeitpunkt der Zulassung zur Teilnahme bei der Agentur für Arbeit als ausbildungsuchend, arbeitsuchend oder arbeitslos gemeldet oder beschäftigt sein oder in einer Berufsausbildung im Sinne von § 57 Absatz 1 SGB III stehen oder an Maßnahmen nach dem Zweiten Unterabschnitt des Dritten Abschnitts des Dritten Kapitels oder § 130 Absatz 1 Satz 2 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch teilnehmen.

Dadurch erhalten erstmals auch Asylbewerberinnen und Asylbewerber ‚ohne gute Bleibeperspektive‘ – sofern sie nicht aus einem sicheren Herkunftsstaat nach § 29a AsylG stammen – Zugang zu Sprachförderung, der jedoch an zahlreiche Kriterien geknüpft ist. Geduldete mit einem aufenthaltsrechtlichen Verbot zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder Personen, die perspektivisch keine Erwerbstätigkeit ausüben können, werden weiterhin von der Teilnahme an öffentlichen Sprachförderungsprogrammen ausgeschlossen.

In die Zugangsregelung der berufsbezogenen Sprachförderung in § 45a AufenthG-E werden – gemäß der bereits gängigen Praxis – nun explizit Geduldete nach § 60a Absatz 2 Satz 3 AufenthG, Gestattete mit guter Bleibeperspektive und Personen mit obig definierten Zulassungsvoraussetzungen integriert. Damit wird die Definition der zulassungswürdigen Gruppe im Gesetzestext konkretisiert. Die Chance auf eine qualifikationsadäquate Beschäftigung soll damit vergrößert werden. Damit trägt der Gesetzesentwurf der komplementären Eigenschaft von Sprachkenntnissen Rechnung, die zur Ausübung von Qualifikationen, die im Ausland erworben wurden, notwendig sind (Chiswick und Miller 2003).

Zudem können erstmals Geduldete, die keinen Zugang zu einem Integrationskurs nach § 43 AufenthG haben, zu Spezialberufssprachkursen nach § 13 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 und 4 DeuFöV-E zugelassen werden. Personen, die an einer berufsbezogenen Sprachförderung teilnehmen und Arbeitslosengeld beziehen, erhalten Anspruch auf Fahrkostenzuschuss. Im vorliegenden Gesetzesentwurf wird angenommen, dass durch die Öffnung der Integrationskurse für bestimmte Gruppen von Gestatteten rund 4.400 zusätzliche Eintritte pro Jahr und für die berufsbezogene Förderung zusätzlich 5.000 Eintritte pro Jahr zu erwarten sind. Zudem wird angenommen, dass auch die aktuell Gestatteten mit einer Voraufenthaltszeit von mindestens neun Monaten Zugang zu einem Integrationskurs erhalten, wodurch ein einmaliger Mehrbedarf für die Jahre 2020 bis 2022 erwartet wird.

Neben der Konkretisierung der Zugangsgruppen zu Integrationskursen und berufsbezogener Sprachförderung wird die Inanspruchnahme von Arbeitslosengeld während der Teilnahme an einem Integrationskurs genauer bestimmt. Durch die Neuregelung in § 139 Absatz 1 SGB III-E wird festgelegt, dass die Teilnahme an einem Integrationskurs die *Verfügbarkeit* zur Vermittlung durch die Agentur für Arbeit nach § 138 Absatz 1 Satz 3 SGB III nicht einschränkt. So kann die Inanspruchnahme von Arbeitslosengeld, dessen Anspruch durch eine frühere sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erworben wurde, während der Teilnahme an einem Integrationskurs fortgesetzt werden. Dies ist positiv zu bewerten, da hierdurch Rechtssicherheit hergestellt und Fehlanreize beseitigt werden. Gleichmaßen wird in § 159 Absatz 1 Satz 2 SGB III-E das Inkrafttreten von Sperrzeiten bei Teilnahmeverweigerung oder Abbruch einer Sprachförderung festgelegt, um negativen Fehlanreizen vorzubeugen.

3.3 Bewertung

Generell ist eine Öffnung von Sprachförderung für weitere Personengruppen sinnvoll. Damit wird die zentrale Bedeutung von Sprachkenntnissen für die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten anerkannt. Die Forschung kann die Wichtigkeit von Sprachkenntnissen für die Integration in den Arbeitsmarkt und die deutsche Gesellschaft, welche in dem vorliegenden Gesetzesentwurf angesprochen wird, bestätigen (vgl. bspw. Dustmann und van Soest 2002; Brücker et al. 2016). Die empirische Forschung zeigt zudem, dass sich Integrationskurse und besonders die berufsbezogene Sprachförderung positiv auf die Beschäftigungssituation von Geflüchteten auswirken (Kosyakova und Sirries 2017; Lang 2018; Brenzel und Kosyakova 2019; Brücker et al. 2019). Dies wird auch durch Evidenz aus anderen Ländern bestätigt (Lochmann et al. 2019; Sarvimäki und Hämäläinen 2016).

Gestattete mit guter Bleibeperspektive und Geduldete haben bereits nach der aktuell geltenden Gesetzeslage Zugang zur Sprachförderung. Diese Gruppe macht einen großen Anteil an Kursteilnehmenden an Integrationskursen aus; circa 32,0 Prozent der neuen Kursteilnehmenden des Jahres 2018 stammen aus dem Irak, Iran, Eritrea und Syrien (BAMF 2019b). Durch die Neuregelung können erstmals Gestatte ohne gute Bleibeperspektive Zugang zu Sprachförderung erhalten, sofern sie nicht aus einem sicheren Herkunftsland stammen und bestimmte Kriterien erfüllen. Es gilt genauer zu untersuchen, wie viele Personen zu den Gruppen, die in § 44 Absatz 4 Satz 2 AufenthG-E und § 45a Absatz 2 Satz 3 AufenthG-E definiert werden, gehören und gleichzeitig nicht bereits vorher zulassungswürdig gewesen sind.

Grundsätzlich ist diese Öffnung zunächst positiv zu bewerten. Gleiches gilt für die Öffnung von Spezialberufssprachkursen für Geduldete. Allerdings verzichtet der Gesetzentwurf auf eine generelle Öffnung der Sprachförderung für gestattete Asylbewerberinnen und Asylbewerber ohne gute Bleibeperspektive, obwohl diese nach den vorliegenden empirischen Erkenntnissen sinnvoll wäre. Bessere Sprachfertigkeiten würden den Geförderten und der öffentlichen Hand Nutzen stiften. Erstens bleiben auch Personen ohne gute Bleibeperspektive oft mehrere Jahre aus unterschiedlichen Gründen in Deutschland, beispielsweise wegen der Länge des Asylverfahrens (SVR 2019, S. 160). Zweitens sind nicht nur für die Staaten Eritrea, Irak, Iran, Somalia und Syrien, sondern auch für weitere Herkunftsländer Schutzquoten im zweistelligen Bereich zu beobachten (vgl. BAMF 2019a, S. 38 ff.). Damit kann auch für Personen ohne gute Bleibeperspektive im späteren Verlauf eine Arbeitserlaubnis und ein mehrjähriger Aufenthalt in Deutschland erfolgen. Auch einige Länder, die aktuell zur Gruppe der sicheren Herkunftsstaaten zählen, weisen eine Schutzquote auf, die deutlich höher als null ist (s. o.). Die bisher vorliegenden empirischen Erkenntnisse zeigen, dass die Arbeitsmarkterträge der Sprachförderung bei recht geringen Kosten sehr hoch sind, sodass für die öffentlichen Haushalte erhebliche Gewinne entstehen. Gleiches gilt aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive. Auch Personen, deren Asylantrag abgelehnt wurde, weisen u. a. aufgrund von Abschiebungshemmnissen häufig eine mehrjährige Aufenthaltsdauer auf. Schließlich ist in diesem Zusammenhang auch zu berücksichtigen, dass Asylbewerberinnen und Asylbewerber und der deutsche Arbeitsmarkt auch von erworbenen Deutschkenntnissen profitieren, wenn die Personen in das Heimatland zurückkehren. Darauf weist auch der vorliegende Gesetzesentwurf in seiner Begründung hin. Umgekehrt gibt es keinerlei empirische Belege für die These, dass Sprachförderung zu sogenannten „Pull“-Effekten, also erhöhten Zuzügen von Asylbewerbern, führen.

Vor diesem Hintergrund wäre es sinnvoll, wenn der Gesetzentwurf erstens auf die einschränkenden Zugangskriterien verzichtet, zweitens die Sprachförderung nicht erst neun Monate nach dem Zuzug, sondern möglichst umgehend anbietet und drittens auf den Ausschluss von Personen aus bestimmten Herkunftsländern verzichten würde.

Kritisch ist ferner zu bewerten, dass Geduldete und Gestattete weiterhin keinen Rechtsanspruch auf Teilnahme an Integrationskursen erhalten, sondern nur im Rahmen freier Kursplätze zugelassen werden können. Tatsächlich wäre eine Sprachförderung gerade für die Gruppe der Asylbewerberinnen und Asylbewerber wichtig, da diese häufig aus Staaten mit großer sprachlicher Distanz zur deutschen Sprache stammen und durch die kürzere Planungszeit der Migration, die einer Flucht vorausgeht, kaum Deutschkenntnisse bei Zuzug aufweisen (vgl. Brücker et al. 2016). Insofern ist eine frühzeitige Sprachförderung für den Integrationskurs zentral.

Im Zuge der Definition der Zugangsgruppen ist es wichtig, dass mit der Öffnung von Sprachförderung für weitere Personengruppen ein flächendeckendes Angebot an Sprachkursen sichergestellt wird, welches in den letzten Jahren gerade abseits der Großstädte nicht überall gewährleistet war (SVR 2019, S. 158). Dies galt auch bereits in den Jahren vor 2015, als die Fluchtmigration noch nicht so stark wie aktuell in den öffentlichen Fokus gerückt war (vgl. hierzu BAMF 2009; Ramboll 2006; Deutsche Bundesregierung 2011). Die vorliegende Evidenz spricht dafür, dass auch diejenigen Schutzsuchenden, für die schon jetzt während der Asylverfahren gesetzlich der Zugang zu Integrationskursen und anderen Sprachprogrammen geöffnet wurde, in der Regel erst nach Abschluss der Asylverfahren einen Integrationskurs haben beginnen können (Brenzel und Kosyakova 2019). Das verzögert die Integration unnötig und gefährdet den Integrationserfolg. Ein ausreichendes Angebot an Sprachförderung und die Sicherstellung angemessener Qualität würde gewährleisten, dass Personen, die einen Antrag auf Teilnahmezulassung stellen, auch tatsächlich teilnehmen und davon profitieren können.

In § 6 Absatz 2 DeuFöV-E wird betont, dass die Teilnahme an der berufsbezogenen Sprachförderung nicht zu einer Verfestigung von Aufenthaltsrechten und einer Gleichstellung mit denjenigen Personen führen soll, die einen Aufenthaltstitel besitzen. Die Teilnahme an berufsbezogener Sprachförderung von Geduldeten führt damit nicht zu einer Reduzierung der Unsicherheit ihrer Aufenthaltsperspektive. Inwiefern diese Regelung den Anreiz zur Teilnahme an berufsbezogener Sprachförderung für diese Personengruppe erhöht, ist daher ungewiss. Eine Verbindung zwischen der Performance in Sprachförderungsprogrammen und einer darauf basierenden Aufenthaltsperspektive könnte jedoch einen sinnvollen Anreiz zur Integration der gestatteten Asylbewerberinnen und Asylbewerber darstellen. So könnten sich Asylbewerberinnen und Asylbewerber, die die Fertigkeiten der deutschen Sprache erworben und sich erfolgreich in den Arbeitsmarkt integriert haben, um einen längerfristigen Aufenthalt in Deutschland bewerben, wodurch der deutsche Arbeitsmarkt und die Wirtschaft profitieren würden.

4 Fazit

Die neuen Regelungen des Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetzes sind aus Sicht der Arbeitsmarkt- und Integrationsforschung grundsätzlich positiv zu bewerten.

Die Entfristung bestehender vermittlungunterstützender Leistungen für Gestattete vor dem Arbeitsmarktzugang stellt schnell eine Nähe zum Arbeitsmarkt her, identifiziert Förderungspotenziale und eröffnet eine Zukunftsperspektive. Da die Regelung bereits befristet bis Ende des Jahres 2019 greift, sind keine Änderungen in der Praxis zu erwarten. Am weitreichendsten ist die Schließung der bestehenden Förderlücke der Berufsausbildungsbeihilfe für Gestattete ab dem 16. Monat des Aufenthalts. Hier wird in Verbindung mit den neuen Regelungen des AsylbLG Rechtssicherheit geschaffen und die Anreize für eine frühzeitige Aufnahme einer Berufsausbildung erhöht.

Bei weiteren Instrumenten der Förderung von Berufsausbildung und -vorbereitung des SGB III ergeben sich lediglich kleinere Veränderungen. Die Zulassungskriterien werden im Gesetz klarer und leichter erkennbar geregelt. Insbesondere sind Personen aus EU-Staaten und Drittstaatenangehörige mit Arbeitsmarktzugang grundsätzlich leistungsberechtigt.

Die größten Veränderungen finden für Gestattete und Geduldete statt, für die durch Veränderungen von Wartezeiten mehr beziehungsweise weniger Personen leistungsberechtigt sind als nach der gegenwärtigen Gesetzeslage. Insbesondere wird die Berufsvorbereitung nach § 51 SGB III für Geduldete erheblich früher (Mindestaufenthaltsdauer drei Monate statt vormals sechs Jahre), für Gestattete später ermöglicht (statt bisher drei nun nach neun Monaten). Ebenfalls wird die Wartezeit für die Förderung in assistierter Ausbildung für Gestattete von drei auf neun Monate angehoben. Aus Sicht der Arbeitsmarktforschung wäre ein Verzicht auf das Fortschreiben des bestehenden komplizierten Systems unterschiedlicher Wartezeiten zugunsten einer Abschaffung beziehungsweise Vereinheitlichung von beispielsweise drei Monaten zu bevorzugen. Integrationsmaßnahmen sollten möglichst frühzeitig greifen. An Stellen, an denen an einen sequentiellen Ablauf etwa von Sprachförderung und anderen Integrationsprogrammen gedacht ist, sollte nach der individuellen Fallkonstellation, nicht aber pauschal durch den Ausschluss von Maßnahmen durch den Gesetzgeber entschieden werden. Pauschale Ausschlussklauseln sind zwangsläufig mit Ineffizienzen verbunden.

Schlussendlich ist die weitere Öffnung von Integrationskursen und berufsbezogenen Sprachkursen auch für Gestattete ohne gute Bleibeperspektive aus Herkunftsländern, die nicht als sichere Herkunftsstaaten eingestuft werden, aus wissenschaftlicher Sicht positiv zu bewerten. Zwar besteht kein Rechtsanspruch auf Teilnahme, jedoch erkennt der Gesetzgeber durch die Möglichkeit der Teilnahme bei verfügbaren Kurskapazitäten die zentrale Bedeutung der Sprachförderung für die Integration an. Der Ausschluss von Personen mit einer Aufenthaltsdauer von weniger als neun Monaten kann allerdings unnötig die Integration verzögern und den Integrationserfolg gefährden. Ähnlich wie bei anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ist schnelles Handeln notwendig, um eine Entwertung von Humankapital, Demotivation und andere negativen Folgen zu verhindern. Schließlich wäre eine generelle Öffnung für Personen aus allen Herkunftsländern empfehlenswert, weil selbst bei kurzer Aufenthaltsdauer von der Sprachförderung positive Erträge für den Arbeitsmarkt, die Gesamtwirtschaft und die öffentlichen Haushalte zu erwarten sind und Fehlanreize, bis hin zur Aufnahme irregulärer Beschäftigungsverhältnisse, reduziert werden. Sogenannte „Pull“-Effekte der Sprachförderung konnten bisher wissenschaftlich nicht belegt werden. Vor diesem Hintergrund wären von einer generellen und frühzeitigen Öffnung der Sprachkurse nicht nur positive Integrationswirkungen für die Betroffenen, sondern auch für die hiesige Volkswirtschaft zu erwarten.

Literatur

- Bleakley, Hoyt; Chin, Aimee (2004): Language Skills and Earnings Evidence from Childhood Immigrants. *The Review of Economics and Statistics* 68 (2), S. 481–496.
- Brenzel, Hanna; Kosyakova, Yuliya (2019): Geflüchtete auf dem deutschen Arbeitsmarkt: Längere Asylverfahren verzögern Integration und Spracherwerb. [IAB-Kurzbericht Nr. 6](#).
- Brücker, Herbert; Croisier, Johannes; Kosyakova, Yuliya; Kröger, Hannes; Pietrantuono, Giuseppe; Rother, Nina; Schupp, Jürgen (2019): Zweite Welle der IAB-BAMF-SOEP-Befragung: Geflüchtete machen Fortschritte bei Sprache und Beschäftigung. [IAB-Kurzbericht Nr. 3](#).
- Brücker, Herbert; Rother, Nina; Schupp, Jürgen (Hrsg.) (2016): IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse. [IAB-Forschungsbericht Nr. 14](#).
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2019a): Das Bundesamt in Zahlen 2018. Asyl. Nürnberg: BAMF.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2019b): Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das Jahr 2018. Nürnberg: BAMF.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2009): Konzept „Trägerzulassungsverfahren“. Nürnberg: BAMF.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2019): Ein Leitfaden zu Arbeitsmarktzugang und -förderung. Flüchtlinge. Kundinnen und Kunden der Arbeitsagenturen und Jobcenter. Berlin: BMAS.
- Chiswick, Barry R.; Miller, Paul W. (2003): The Complementarity of Language and Other Human Capital: Immigrant Earnings in Canada. *Economics of Education Review* 22, S. 469–480.
- Deutsche Bundesregierung (2011): Nationaler Aktionsplan Integration: Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen. Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2018): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das erste Quartal des Jahres 2018. Deutscher Bundestag Drucksache 19/2186, Berlin.
- Dustmann, Christian; van Soest, Arthur (2002): Language and the Earnings of Immigrants. *Industrial and Labor Relations Review* 55 (3), S. 473–492.
- Kosyakova, Yuliya; Sirries, Steffen (2017): Large-Scale Immigration and Labour Market Integration: First Lessons from the Recent Past in Germany. *Intereconomics* 52 (5), S. 263–269.
- Lang, Julia (2018): Employment Effects of Language Training for Unemployed Immigrants. [IAB-Discussion Papier Nr. 21](#).
- Lochmann, Alexia; Rapoport, Hillel; Speciale, Biagio (2019): The Effect of Language Training on Immigrants' Economic Integration: Empirical Evidence from France. *European Economic Review* 113, S. 265–296.

Ramboll (2006): Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz. Abschlussbericht und Gutachten über Verbesserungspotenziale bei der Umsetzung der Integrationskurse. Ramboll Management, Bundesministerium des Innern, Berlin.

Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) (2019): Bewegte Zeiten: Rückblick auf die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre. Jahresgutachten, Berlin: SVR.

Sarvimäki, Matti; Hämäläinen, Kari (2016): Integrating Immigrants: The Impact of Restructuring Active Labor Market Programs. *Journal of Labor Economics* 34 (2), S. 479–508.

Impressum

IAB-Stellungnahme 10|2019

Veröffentlichungsdatum

14. Juni 2019

Weitere Informationen

Deutscher Bundestag Drucksache [19/10053](#)

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/sn1019.pdf>

Bezugsmöglichkeit aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Stellungnahme“

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

Website

www.iab.de

ISSN

2195-5980