



31.05.2019 // *Stellungnahme des IAB zur Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 3. Juni 2019*

ZUM GESETZENTWURF DER BUNDESREGIERUNG ZUR ENTFRISTUNG DES INTEGRATIONSGESETZES

BT-Drucksache 19/8692

Herbert Brücker, Philipp Jaschke, Lidwina Gundacker

1. Ziele und Inhalt des Gesetzentwurfs

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung (BT-Drucksache 19/8692 vom 25.03.2019) entfristet die durch das Integrationsgesetz eingeführte Wohnsitzauflage nach § 12a Aufenthaltsgesetz (AufenthG). Die Wohnsitzauflage betrifft anerkannte Schutzberechtigte und Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen. Sie unterliegen der Wohnsitzauflage für weitere drei Jahre nach Anerkennung des Schutzstatus bzw. der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen. Die Wohnsitzauflage findet keine Anwendung, wenn der Ausländer, sein Ehegatte, eingetragener Lebenspartner oder minderjähriges Kind eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einem Umfang von mindestens 15 Stunden wöchentlich aufnimmt oder aufgenommen hat, durch die diese Person mindestens über ein Einkommen in Höhe des monatlichen durchschnittlichen Bedarfs nach den §§ 20 und 22 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch für eine Einzelperson verfügt, oder eine Berufsausbildung aufnimmt oder aufgenommen hat oder in einem Studien- oder Ausbildungsverhältnis steht (§ 12a AufenthG). Aufgrund einer Befristung im Aufenthaltsgesetz würde die Wohnsitzauflage zum 6. August 2019 außer Kraft treten. Mit dem Gesetzentwurf soll die Wohnsitzauflage auf Dauer entfristet werden.

Neben der Entfristung der Wohnsitzauflage nimmt der Gesetzentwurf einige punktuelle Veränderungen vor:

- Erstens soll die Verpflichtung zur Wohnsitznahme unter Bezug auf die Tätigkeit eines minderjährigen ledigen Kindes in einem anderen Bundesland nicht nur dann entfallen, wenn der Ausländer für dieses Kind sorgeberechtigt ist, sondern auch dann, wenn der Ausländer in

einem Verwandtschaftsverhältnis steht und mit dem Kind in einer familiären Lebensgemeinschaft lebt. Damit soll dem Kindeswohl und dem Schutz familiärer Lebensgemeinschaften Rechnung getragen werden.

- Zweitens wird die Aufhebung der Wohnsitzauflage rückgängig gemacht, wenn der Aufhebungsgrund (z.B. ein Beschäftigungsverhältnis) nicht länger als drei Monate besteht. In diesem Fall wird die Frist zur Wohnsitzauflage entsprechend verlängert, die Wohnsitzverpflichtung besteht in dem neuen Land der Wohnsitznahme. Damit soll Anreizen entgegengewirkt werden, dass die Wohnsitzauflage durch die Aufnahme eines kurzfristigen Beschäftigungsverhältnisses und ähnlicher die Auflage aufhebender Umstände außer Kraft gesetzt wird.
- Drittens gilt die Wohnsitzauflage auch für Minderjährige nach Erreichen der Volljährigkeitsgrenze. Die schon verbrachte Aufenthaltszeit wird angerechnet. Besondere Umstände (wie Verfügbarkeit von Wohnraum, Bildungs- und Betreuungsangebote, Jobmöglichkeiten) sollen bei der Entscheidung über den Wohnort berücksichtigt werden.

Darüber hinaus enthält der Gesetzentwurf noch kleinere administrative Anpassungen, u.a. eine Klarstellung der Kompetenzen der Ausländerämter bei der Zustimmung zu einem Wohnortwechsel.

Als Ziel der Entfristung der Wohnsitzauflage wird die Verbesserung der Integrationschancen der Betroffenen genannt. Dies soll durch die Herstellung einer besseren Planbarkeit von Integrationsmaßnahmen und der Bereitstellung der notwendigen Infrastruktur erreicht werden. Ferner soll „integrationshemmenden Segregationstendenzen“ entgegengewirkt werden. Die vorgesehene Entfristung der Wohnsitzauflage stützt sich nicht auf eine Evaluierung ihrer Wirkungen.¹ Allerdings soll nach drei Jahren eine Evaluierung des Gesetzes vorgenommen werden.

2. Einschätzung und Bewertung

Gegenstand dieser Stellungnahme ist die grundsätzliche Frage, ob die vorliegende Evidenz eine Entfristung der Wohnsitzauflage rechtfertigt und welche möglichen Handlungsalternativen es gibt. Abschnitt 2.1 präsentiert den Forschungsstand und die empirische Evidenz zu den Wirkungen der Wohnsitzauflage, Abschnitt 2.2 die Schlussfolgerungen und Handlungsalternative.

2.1 Einschätzung der Wirkungen der Wohnsitzauflage

Das IAB hat in seiner Stellungnahme zum Integrationsgesetz bereits 2016 auf mögliche Probleme einer Wohnsitzauflage verwiesen (Brücker et al. 2016). Grundsätzlich kann die Wohnsitzauflage über drei Wirkungsmechanismen die Integration in den Arbeitsmarkt, aber auch andere Bereiche der Gesellschaft beeinflussen:

- **Steigende Informations- und Suchkosten:** Auf mikroökonomischer Ebene beschränken Wohnsitzauflagen die räumliche Mobilität und erhöhen damit die Informations- und Suchkosten. Sofern diese Wirkungen relevant sind, ergeben sich eine längere Dauer der Arbeitsuche,

¹ In der Gesetzesbegründung wird zwar auf einige Stimmen aus der Praxis verwiesen und einige politiknahe wissenschaftliche Arbeiten zitiert, die das für und wider von Wohnsitzauflagen diskutieren (Dettling/Rauch, 2017; Renner, 2018, SVR 2016). Allerdings stützt sich keine dieser Arbeiten auf eigene Erhebungen oder andere empirische Evidenz über die Wirkung der Wohnsitzauflage für Geflüchtete.

geringere Beschäftigungswahrscheinlichkeiten und geringere Löhne, weil sich auch die Qualität des „Matches“ zwischen Arbeitsplatz und eingesetzter Arbeitskraft verschlechtern kann.

- **Regionaler Mismatch:** Normalerweise siedeln sich Migranten überdurchschnittlich in Ballungsräumen mit diversifizierten Arbeitsmärkten, überdurchschnittlich hohen Löhnen und günstigen Beschäftigungsaussichten an. Diese Konzentration auf prosperierende Räume kann im Vergleich zu einer gleichmäßigen Verteilung über das Land zu erheblichen Wohlfahrtsgewinnen führen (Borjas, 2001). Das gilt auch dann, wenn man die höheren Wohnungskosten in die Betrachtung einbezieht. Die Geflüchteten wurden in Deutschland nach dem Königsteiner Schlüssel über die Bundesländer verteilt. Die Bundesländer wiederum haben in der Regel ähnliche Schlüssel für die Verteilung auf die Kommunen verwendet. Bei diesen Verteilungsmechanismen wurden keine arbeitsmarktpolitischen oder andere für die Integration relevante Kriterien zu Grunde gelegt. Entsprechend sind viele Geflüchtete in Räumen mit schlechten Beschäftigungsaussichten angesiedelt. Für die Bevölkerung aus den acht außereuropäischen Asylherkunftsländern kann gezeigt werden, dass die räumliche Verteilung leicht negativ mit den Chancen auf Arbeitsmarktintegration korreliert ist, d.h. wir finden in Kommunen, in denen die Beschäftigungsanteile dieser Bevölkerungsgruppe unterdurchschnittlich sind, höhere Anteile von Geflüchteten, als in den Kommunen, in denen sie günstig sind.² Auf das Problem der Konzentration von Geflüchteten in Regionen mit ungünstigen Beschäftigungsaussichten verweist auch die Studie von Geis et al. (2016). Bansak et al. (2018) haben gezeigt, dass die Beschäftigungsquoten von Geflüchteten in der Schweiz um bis zu 40 Prozent und in den USA um bis zu 75 Prozent erhöht werden könnten, wenn sie entsprechend ihrer Eigenschaften und Fähigkeiten optimal auf die Regionen verteilt werden würden. Dies belegt, wie hoch die Verluste der Verfestigung einer ineffizienten Ausgangsverteilung sein können.
- **Räumliche Konzentration:** Bei einem Auslaufen der Wohnsitzauflage ist davon auszugehen, dass die räumliche Konzentration der Geflüchteten zunimmt. Die Auswirkungen räumlicher Konzentration sind ambivalent: Auf der einen Seite stellen persönliche Netzwerke, auch die der eigenen ko-ethnischen Gruppe, Ressourcen und andere Informationen bereit, die die Beschäftigungswahrscheinlichkeit und die Einstiegslohne erhöhen können. Auf der anderen Seite könnten Anreize sinken, in Sprachkenntnisse und andere Formen von länderspezifischem Humankapital zu investieren oder eine geringere Kontaktdichte zur einheimischen Bevölkerung entstehen.

Die bisher vorliegende Literatur aus anderen Ländern, in denen die Auswirkungen von Wohnsitzauflagen untersucht wurden, finden in quasi-experimentellen und anderen ökonometrischen Studien statistisch signifikante Evidenz, dass Wohnsitzauflagen zu negativen Lohn- und Beschäftigungseffekten führen, so Edin et al. (2004) und Åslund und Rooth (2007) für Schweden, Damm und Rosholm für Dänemark (2010) und Fasani et al. (2018) für Europa.

Die Auswirkungen von ko-ethnischen Netzwerken und der räumlichen Konzentration von bestimmten Migrantengruppen sind nicht identisch mit den komplexeren Auswirkungen von Wohnsitzauflagen, weil Wohnsitzauflagen neben der Reduzierung räumlicher Konzentration noch an-

² Eigene Berechnungen auf Grundlage der Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit für die Beschäftigung und Daten des Statistischen Bundesamtes für die Bevölkerung.

dere Effekte wie die Erhöhung von Informations- und Suchkosten und die Verfestigung des räumlichen Mismatches bewirken (s.o.). In Hinblick auf die räumliche Konzentration kommt die Forschung zu unterschiedlichen Ergebnissen: Ein erheblicher Teil der Literatur findet positive Wirkungen der räumlichen Konzentration auf Löhne und Beschäftigung (Edin et al., 2003 für Schweden; Damm, 2009, für Dänemark, Munshi, 2003, für die USA; Dustmann et al., 2016, für Deutschland), denen negative Auswirkungen in Hinblick auf Investitionen in Sprachkenntnisse gegenüberstehen (Danzer und Yaman, 2010, Danzer et al., 2018). In anderen Studien hängen die Wirkungen auch von der Humankapitalausstattung der Netzwerke ab (Battisti et al., 2016).

Grundsätzlich eignet sich die Implementation der Wohnsitzauflage auch in Deutschland gut für eine Evaluierung, weil erstens durch die Einführung im August 2016 eine Varianz über die Zeit besteht, und zweitens durch die unterschiedliche Anwendung der Wohnsitzauflage in den Bundesländern eine Varianz über den Raum besteht. Dadurch können Geflüchtete, die einen Schutzstatus erhalten haben, als die Wohnsitzauflage in Kraft trat, mit denjenigen verglichen werden, die ihn erhalten haben, als sie noch nicht in Kraft war. Von besonderem Interesse ist der Vergleich zwischen Bundesländern, in denen die Wohnsitzauflage die Wohnsitzaufnahme auf Kreis- oder kommunaler Ebene beschränkt und denjenigen, die dies nicht machen.

Folgende Ergebnisse lassen sich aus laufenden Analysen des IAB dazu festhalten³: Erstens erfolgt die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten, die nach Anerkennung eines Schutzstatus einer Wohnsitzauflage auf Kreisebene bzw. kommunaler Ebene unterliegen, langsamer als in der Kontrollgruppe, für die das nicht zutrifft.⁴ Die Dauer bis zur Aufnahme einer ersten Erwerbstätigkeit steigt in der Gruppe, die einer Wohnsitzauflage unterliegt, um 17 Prozent im Vergleich zur Kontrollgruppe. Die Ergebnisse sind statistisch signifikant. Dieser Befund bestätigt die Evidenz in der vorliegenden Literatur aus anderen Ländern.

Zweitens zeigen sich bei Geflüchteten mit einem anerkannten Schutzstatus, die einer Wohnsitzauflage auf Kreis- oder kommunaler Ebene unterliegen, keine besseren deutschen Sprachkenntnisse als bei Geflüchteten in der Kontrollgruppe, für die das nicht zutrifft. So verfügten im zweiten Halbjahr 2017 30 Prozent der Geflüchteten, die einer Wohnsitzauflage unterlagen, über sehr gute oder gute Sprachkenntnisse, in der Kontrollgruppe waren es 31 Prozent. Nach Kontrolle für alle anderen Faktoren ergeben sich je nach Spezifikation entweder keine signifikanten Effekte oder schwach signifikant negative Effekte für Geflüchtete, die einer Wohnsitzauflage unterliegen.

Es gibt auch keine Hinweise, dass Geflüchtete in Bundesländern, die eine Wohnsitzauflage für anerkannte Geflüchtete auf Kreisebene anwenden, in Hinblick auf die Versorgung mit Wohnraum bessergestellt sind als die Kontrollgruppe. Zieht man als Indikator für die Wohnraumversorgung den Anteil der Geflüchteten heran, der in einer eigenen Wohnung und nicht mehr in einer Gemeinschaftsunterkunft wohnt, dann lebten im zweiten Halbjahr 2017 64 Prozent der Geflüchteten, die einer Wohnsitzauflage unterliegen, in einer eigenen Wohnung. In der Kontrollgruppe waren

³ Eigene Schätzungen auf der Grundlage der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten. Geschätzt wurde die Dauer des Übergangs in die erste Beschäftigung. Kontrolliert wurde für die Aufenthaltsdauer, persönliche Eigenschaften (Alter, Geschlecht, Kinder), Bildung, die Region und das Bundesland, in der die Person bei der Anerkennung des Schutzstatus gelebt hat, sowie regionale Arbeitsmarktvariablen. Die Schätzergebnisse können beim Sachverständigen angefordert werden.

⁴ Zur Kontrollgruppe gehören alle Geflüchtete, deren Schutzstatus vor Geltung der Wohnsitzauflage in Kraft trat bzw. die in einem Bundesland anerkannt wurden, in denen keine Wohnsitzauflage auf Kreis- oder kommunaler Ebene angewandt wird.

es 73 Prozent. Unter Kontrolle für alle anderen Faktoren verbleiben allerdings keine statistisch signifikanten Unterschiede mehr.

Diese Befunde deuten darauf hin, dass die Anwendung der Wohnsitzauflage auf Kreisebene den Übergang in die erste Erwerbstätigkeit verlangsamt hat und sich keine statistisch positiven Ergebnisse in Hinblick auf die Sprachkompetenz und die Versorgung mit Wohnraum ergeben. Aufgrund des noch kurzen Beobachtungszeitraums und der noch vorläufigen Untersuchungsergebnisse können zwar noch keine abschließenden Schlussfolgerungen gezogen werden. Die vorliegenden Befunde können die im Gesetzentwurf der Bundesregierung aufgestellt Hypothese, dass die Wohnsitzauflage zu einer verbesserten Integration von Geflüchteten geführt hat, jedoch zumindest nicht unterstützen.

2.2 Bewertung und Alternativen

Wohnsitzauflagen sind weitgehende Eingriffe in die Freizügigkeit, die nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nur gerechtfertigt sind, wenn sie der Integration der Betroffenen dienen (EuGH, 2016). Das stellt hohe Anforderungen an die Begründung des Vorhabens. Es müsste folglich gezeigt werden, dass eine Wohnsitzauflage positive Auswirkungen auf die Integration der Betroffenen hat.

Auf der Basis von Daten des IAB kann nicht beurteilt werden, ob das in dem Gesetzentwurf vorgetragene Argument einer besseren Planbarkeit der Infrastruktur für die Integration tatsächlich zutrifft. Aber auch wenn dies zutreffen sollte, kann bislang nicht belegt werden, dass die Einführung der Wohnsitzauflage die Integration der Geflüchteten messbar in Hinblick auf Erwerbstätigkeit, deutsche Sprachkenntnisse oder die Versorgung mit Wohnraum im Beobachtungszeitraum verbessert hat. Die internationale Literatur wie auch die vom IAB durchgeführten Analysen sprechen eher dafür, dass die Wohnsitzauflage die Arbeitsmarktintegration verzögert, während sich keine statistisch signifikanten Belege für eine verbesserte Versorgung mit Wohnraum oder eine Verbesserung der Sprachkenntnisse finden lassen.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich zwei politische Handlungsempfehlungen: Erstens ist eine (erneute) befristete Lösung bei der Wohnsitzauflage einer dauerhaften Lösung vorzuziehen, um die Wirkungen der Wohnsitzauflage zu evaluieren. Dies könnte auf Grundlage der sich fortlaufenden verbessernden Daten vergleichsweise schnell durchgeführt werden.

Zweitens sollten Politikalternativen geprüft werden, die weniger stark in die Freizügigkeit und Mobilität der anerkannten Schutzberechtigten und Personen mit einer humanitären Aufenthaltserlaubnis eingreifen, aber einer möglichen Überforderung von Kommunen vorbeugen: Denkbar wären negative Wohnsitzauflagen, die einer Kommune ermöglichen, den Zuzug zu begrenzen, wenn der Anteil der Geflüchteten deutlich über den Bundesdurchschnitt steigt. Damit würden die Freizügigkeit und die Effizienz der Mobilität weitaus weniger beeinträchtigt und zugleich mögliche Risiken für die betroffenen Kommunen reduziert. Dies würde auch die Planungssicherheit über den Umfang an Integrationsangeboten und die hierfür notwendige Infrastruktur einschließlich der Versorgung mit Wohnraum innerhalb einer gewissen Spannweite sicherstellen.

Literatur

- Åslund, Olof, Rooth, Dan-Olof (2007): Do when and where matter? Initial labour market conditions and immigrant earnings. *Economic Journal*, 117(518), 422–448.
- Bansak, Kirk, Ferwerda, Jeremy, Hainmueller, Jens (2018): Improving refugee integration through data driven assignment, *Science*, 359(6373), 325-329.
- Battisti, Michele, Giovanni Peri, Agnese Romiti (2016): Dynamic effects of co-ethnic networks on immigrants' labor market success, NBER Working Paper 22389.
- Borjas, George J. (2001): Does Immigration Grease the Wheels of the Labor Market?, *Brookings Papers of Economic Activity*, 31(1), (2001), 69-134.
- Brücker, Herbert, Möller, Joachim, Wolff, Joachim (2016): Integration von Geflüchteten. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 20. Juni 2016. IAB-Stellungnahme 04/2016.
- Damm, Anna Piil, Rosholm, Michael (2010): Employment effects of spatial dispersal of refugees. *Review of the Economics of the Household*, 8(1), 105–146.
- Damm, Anna Piil (2009): Ethnic enclaves and immigrant labor market outcomes: quasi-experimental evidence. *Journal of Labor Economics*, 27(2), 281–314.
- Danzer, Alexander M., Yaman, Firat (2010): Ethnic Concentration and Language Fluency of Immigrants in Germany, SOEP Paper 2777.
- Danzer, Alexander M., Feuerbaum, Carsten, Piopiunik, Marc, Wössmann, Ludger (2018): Growing Up in Ethnic Enclaves: Language Proficiency and Educational Attainment of Immigrant Children, CESifo Working Paper 7097.
- Dettling, Daniel, Rauch Christian (2016): „Vom Willkommen zum Ankommen – Die Wohnsitzauflage vor dem Hintergrund globaler Migration und ihrer Folgen für Kommunen in Deutschland.“ Bertelsmann Stiftung.
- Dustmann, Christian; Glitz, Albrecht; Schönberg, Uta; Brücker, Herbert (2016): Referral-based job search networks. In: *The Review of Economic Studies*, 83(2), 514-546.
- Edin, Per-Anders; Peter Fredriksson; Olof Aslund (2003): “Ethnic Enclaves and the Economic Success of Immigrants – Evidence from a Natural Experiment,” *Quarterly Journal of Economics*, 118(1), 329-357.
- Edin, Per-Anders, Fredriksson, Peter, Åslund, Olaf (2004): Settlement policies and the economic success of immigrants. *Journal of Population Economics*, 17, 133–155.
- EuGH (2016), Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 1. März 2016, Kreis Warendorf gegen Ibrahim Alo und Amira Osso gegen Region Hannover, Verbundene Rechtssachen C-443/14 und C-444/14.
- Fasani, Francesco, Tommaso Frattini, Luigi Minale (2018): (The Struggle for) Refugee Integration into the Labour Market: Evidence from Europe, IZA Discussion Paper 11333.
- Geis, Wido, Placke, Beate, Axel Plüncke (2016): Integrationsmonitor: Beschäftigungsentwicklung und regionale Verteilung von Flüchtlingen. Institut der Deutschen Wirtschaft (IW), Köln.

Renner, Nora (2018): „Die Wohnsitzauflage als Mittel deutscher Integrationspolitik? Das Beispiel Sachsen“, MIDEM Policy Paper 2018-1.

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2016): „Ankommen und Bleiben – Wohnsitzauflagen als integrationsfördernde Maßnahme“, Policy Brief des SVR-Forschungsbereichs 2016-6.