

Zur Diskussion: Wie gelingt die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten?

Gutachten benennt Verbesserungsmöglichkeiten bei grundsätzlich richtiger Ausrichtung der Integrationspolitik

Ein vom BMWi in Auftrag gegebenes Gutachten dokumentiert Hindernisse und förderliche Faktoren für die Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt. Neben Hinweisen auf zahlreiche Schwierigkeiten und Verbesserungsvorschlägen liefert es auch eine beruhigende Botschaft: Die von der Politik auf den Weg gebrachten und auch die bereits umgesetzten Veränderungen der Rahmenbedingungen für die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen gehen in die richtige Richtung.



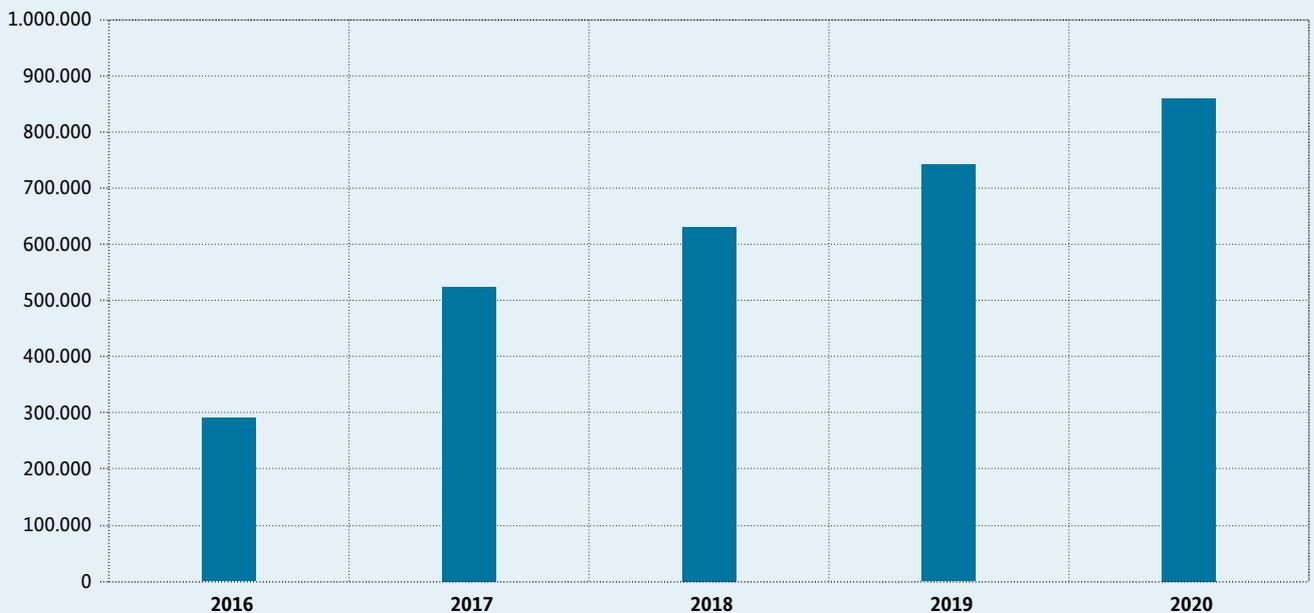
Sowohl Geflüchtete als auch Unternehmen sind insgesamt sehr motiviert, Arbeitsverhältnisse zu begründen. Viele Geflüchtete wünschen sich, ihre bisherige berufliche Laufbahn in Deutschland fortzusetzen, und wollen nicht vom Staat leben. Eine unsichere Bleibeperspektive in Deutschland ist für die Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt das Haupthindernis. Sie hält insbesondere Unternehmen davon ab, in die Qualifizierung von Geflüchteten zu investieren. Daneben fehlt es bei den Unterstützungsmaßnahmen für Geflüchtete noch an Systematik, Verzahnung und Übersichtlichkeit. Dies sind einige der Ergebnisse der Studie, die das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) in Tübingen gemeinsam mit dem Kieler Institut für Weltwirtschaft (IfW) und dem SOKO Institut Bielefeld erarbeitet hat. Hierzu wurden qualitative Tiefeninterviews mit Geflüchteten, Betrieben, Jobcentern und weiteren Beteiligten geführt.

Ausgangspunkt: Wenig empirische Grundlagen für evidenzbasierte Politik

Ziel des Gutachtens war es, die Faktoren einer erfolgreichen Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten in Deutschland

zu untersuchen und weiteren politischen Handlungsbedarf zu identifizieren. Aus der Perspektive des Bundeswirtschaftsministeriums stand dabei die Frage im Vordergrund, ob offene Stellen rasch mit geeigneten Geflüchteten besetzt werden und wenn nicht, woran dies scheitert. Um die Informationsbasis für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration Geflüchteter zu verbessern, sollten zum einen „Best Practices“ aus der internationalen Forschungsliteratur herausgearbeitet werden. Zum anderen ging es darum, bereits kurze Zeit nach Ankunft der Geflüchteten von den verschiedenen Akteuren Hinweise auf konkrete Hemmnisse zu bekommen, die eine Beschäftigung Geflüchteter erschweren oder sogar verhindern. Die Befragungen fanden im vierten Quartal des Jahres 2016 statt.

Ein wichtiges Motiv für die Vergabe des Gutachtens war, dass es kaum Studien über die Perspektive der Unternehmen zur Frage der Beschäftigung von Geflüchteten gab. Über die Sicht der Arbeitsvermittler auf den Matching-Prozess zwischen Unternehmen und Geflüchteten war ebenfalls wenig bekannt. Für eine evidenzbasierte Politik fehlten und fehlen zum Teil immer noch die Grundlagen. Die Studie sollte die vorhandenen Lücken wenigstens ansatzweise und möglichst rasch schließen.

Abbildung: Geschätzte Zunahme des Arbeitskräfteangebots durch Geflüchtete (kumulierte Zahl zusätzlicher Arbeitskräfte)

Quelle: IW Köln

Deutliche Zunahme des Arbeitsangebots

Das Institut der deutschen Wirtschaft schätzt, dass bis zum Jahr 2020 etwa 860.000 Geflüchtete als zusätzliche Arbeitskräfte in den Arbeitsmarkt eintreten werden (siehe Abbildung). Naturgemäß sind solche Schätzungen mit Unsicherheit behaftet. Unter anderem durch Weiter- und Rückwanderungen sowie durch den Familiennachzug kann die tatsächliche Zahl höher oder niedriger ausfallen.

Auch das tatsächliche Erwerbsverhalten der Geflüchteten kann zu Abweichungen von den Prognosen führen. Besondere Unsicherheit besteht über die Erwerbsbeteiligung der geflüchteten Frauen. Trotz der Unsicherheiten über die genauen Zahlen steht fest, dass das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot in wenigen Jahren deutlich zunehmen wird, voraussichtlich um etwa zwei Prozent. Die Zuwanderung aus humanitären Gründen wird damit den demografisch bedingten Rückgang des Arbeitsangebotes verlangsamen, auch wenn sie ihn nach aktuellem Kenntnisstand nicht aufhalten wird.

Die Zuwanderung aus humanitären Gründen stellt somit eine große Chance für Deutschland dar, in wirtschaftlicher wie in gesellschaftlicher Hinsicht. Um sie zu verwirklichen,

muss die Integration der Geflüchteten in den Arbeitsmarkt gelingen. Im besten Fall finden die Geflüchteten schnell gute Jobs. Im schlechtesten Fall werden viele Geflüchtete (langzeit-)arbeitslos.

Arbeitsmarktintegration braucht Zeit

Die Erfahrungen mit früheren Zuwanderungen zeigen, dass die Integration von Geflüchteten länger dauert als bei anderen Migrantengruppen, weil sich Geflüchtete ihr Ziel-land normalerweise nicht nach ihren Arbeitsmarktchancen aussuchen können. Außerdem hat sich gezeigt, dass falsche politische Weichenstellungen zu schlechten Eingliederungsergebnissen führen können. Offen erscheint dagegen die Frage, wie und in welchem Umfang es möglich ist, die Erwerbsbeteiligung Geflüchteter durch eine kluge Integrationspolitik zu erhöhen.

Um die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter bestmöglich zu gestalten, ist es erforderlich, die wesentlichen Hemmnisse für eine Arbeitsaufnahme zu kennen. Aus der Forschungsliteratur ist bekannt, dass fehlende Kenntnisse der Landessprache oder mangelnde berufliche Qualifikationen die Aufnahme einer Beschäftigung durch Migranten wesent-



lich erschweren. Dies zeigen auch die Befragungsergebnisse des Gutachtens. Als individuelle Hemmnisse melden alle befragten Beteiligten der Studie unzureichende Kenntnisse der deutschen Sprache und überwiegend geringe berufliche Qualifikationen an erster Stelle. Strukturell bedingte Schwierigkeiten sind nach Aussage der Beteiligten die häufig unsichere Bleibeperspektive, das fehlende Wissen über den deutschen Arbeitsmarkt und über mögliche Unterstützung beim Arbeitsmarktzugang und schließlich die häufig schwierige Wohnsituation. Begünstigend wirkt dagegen die hohe Motivation der Geflüchteten zur Integration in Ausbildung und Erwerbsarbeit, die insbesondere von den Unternehmen positiv hervorgehoben wird.

Viele Projekte und Initiativen unterstützen die Integration

Sowohl auf Bundesebene als auch regional und lokal gibt es mittlerweile vielfältige Maßnahmen, Förderungen und Projekte, die die Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt unterstützen sollen. Viele davon sind in Reaktion auf den Höhepunkt der Flüchtlingskrise Anfang des Jahres 2016 entstanden. Flächendeckend steht für die Geflüchteten das Regelinstrumentarium an arbeitsmarktpolitischen Instrumenten, das heißt, die Maßnahmen des SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) und SGB III (Arbeitsförderung), zur Verfügung.

Die Studie zeigt, dass es dabei im Studienzeitraum (Oktober bis Dezember 2016) häufig an Koordination und Verzahnung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen fehlte. So war beispielsweise nicht immer klar, welche Förderung eine geflüchtete Person bereits durchlaufen hatte, oder es kam zu längeren Wartezeiten. Außerdem passten nach den Befragungen die Unterstützungsmaßnahmen und die Qualifikationen der Geflüchteten oft nicht zusammen. Geflüchtete fanden sich etwa in Maßnahmen wieder, für die sie nicht die notwendigen sprachlichen Voraussetzungen mitbrachten. Darüber hinaus war das Angebot an Maßnahmen für die Betroffenen sehr unübersichtlich.

Handlungsempfehlungen

Die Studie gibt eine Reihe von Handlungsempfehlungen für die Politik. So sollte der Aufenthaltsstatus bei nachgewiesenen Fortschritten bei der Integration in den Arbeitsmarkt verstetigt werden – wie bereits mit der 3+2-Regelung im Bereich der Ausbildung – unabhängig vom Ausgang des Asylverfahrens oder den Voraussetzungen für die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis.¹ Diese Forderung wird politisch kontrovers diskutiert. Dafür spricht, dass Geflüchtete und Asylsuchende zum Teil über am Arbeitsmarkt gefragte Qualifikationen verfügen, die einen „Spurwechsel“ von der humanitären zu einer arbeitsmarktbezogenen Migration interessant machen. Diesem Argument wird entgegengehalten, dass eine solche Möglichkeit eine Sogwirkung entfachen könnte, die zu einer unerwünschten Zunahme der Flüchtlingsmigration führen würde.

1 Für Geduldete – ausreisepflichtige Ausländer mit vorübergehender Aussetzung der Abschiebung – ist der Arbeitsmarktzugang beschränkt. Sie benötigen stets die Erlaubnis der Ausländerbehörde zur Aufnahme einer konkreten betrieblichen Ausbildung. Geduldete, die mit Zustimmung der Ausländerbehörde einen Ausbildungsvertrag abgeschlossen haben, können eine Duldung für die gesamte Ausbildungszeit erhalten (so genannte Ausbildungsduldung). Wird der Flüchtling nach erfolgreichem Abschluss der Ausbildung im Betrieb als Fachkraft weiterbeschäftigt, erhält dieser ein Aufenthaltsrecht für zwei weitere Jahre (so genannte „3+2-Regelung“). Eine weitere Verlängerung des Aufenthaltsrechts und später die Erteilung eines unbefristeten Aufenthaltstitels sind möglich. Die „3+2-Regelung“ gilt nicht für Geduldete aus sicheren Herkunftsstaaten, deren Asylantrag nach dem 31.05.2015 gestellt wurde.

Die Studie schlägt zudem einen „Fachkräfte-Track“ für Geflüchtete mit besonderem Potenzial vor. Der „Fachkräfte-Track“ sieht vor, die Anstrengungen der Jobcenter auf diejenigen Geflüchteten zu konzentrieren, bei denen nach einer Kosten-Nutzen-Abschätzung zu erwarten ist, dass die künftigen Rückflüsse die Aufwendungen übersteigen. Ausgehend von einer Analyse des Arbeitsmarktpotenzials der Geflüchteten würden Maßnahmen zur Qualifizierung in schneller und systematischer Abfolge ergriffen. Zudem sollten alle Teilnehmer durch Mentoren begleitet werden. Das Ziel des „Fachkräfte-Tracks“ sehen die Gutachter in erster Linie darin, den Geflüchteten eine klare Perspektive zu geben. Der „Fachkräfte-Track“ ist nicht als Instrument für eine rasche Steigerung der Beschäftigung von Geflüchteten gedacht. Er soll vielmehr eine nachhaltige Integration in stabile und gut bezahlte Tätigkeiten fördern. Aber auch in allen anderen Fällen muss nach Ansicht der Gutachter darauf hingearbeitet werden, dass sie dauerhaft aus dem Bezug von Transferleistungen herauskommen.

Die Gutachter sehen eine Aufteilung der arbeitssuchenden Geflüchteten in bestimmte Gruppen (Segmentierung) schon allein aufgrund ihrer großen Zahl als unvermeidlich an. Die Notwendigkeit, zwischen „Fachkräfte-Track“ und einem Normalverfahren zu unterscheiden, ergebe sich einerseits aus den Unterschieden der Geflüchteten hinsichtlich Alter, vorhandenen Kompetenzen und Lernvermögen, andererseits aus der von den Gutachtern ausgemachten unzureichenden Zielgenauigkeit der derzeitigen Maßnahmenzuweisung.

Für diejenigen, die in den „Fachkräfte-Track“ aufgenommen werden, soll nach Auffassung der Gutachter die Wohnsitzauflage (s. Kasten) entfallen. Diese Forderung ist im Rahmen der Idee, einen Teil der Geflüchteten gezielt zu Fachkräften zu entwickeln, konsequent. Anderenfalls könnten die ausgewählten Personen in erster Linie in ihrer derzeitigen Wohnsitzregion eine Arbeit aufnehmen. Dieser Hinweis der Gutachter könnte zum Anlass genommen werden,

Wohnsitzauflage

Die Wohnsitzauflage verpflichtet Geflüchtete mit einer Aufenthaltserlaubnis, Aufenthaltsgestattung, einem Ankunftsbescheid oder einer Duldung, an einem bestimmten Ort zu wohnen. Die meisten Geflüchteten müssen in dem Bundesland ihren Wohnsitz haben, dem sie im Rahmen des Asyl- beziehungsweise Aufnahmeverfahrens zugewiesen wurden. Gesetzliche Grundlage für diese Einschränkung der Wohnsitzwahl, die drei Jahre ab Anerkennung oder Erteilung der Aufenthaltserlaubnis gilt, ist die so genannte Wohnsitzregelung (§ 12a Aufenthaltsgesetz).

Die Bundesländer können die Wahl des Wohnsitzes weiter einschränken, indem sie festlegen, dass Geflüchtete ihren Wohnsitz in einer bestimmten Gemeinde innerhalb des Landes nehmen müssen. Die Zuweisung eines bestimmten Wohnortes dient primär der Versorgung mit angemessenem Wohnraum und der Teilnahme an Sprachkursen. Der starken räumlichen Konzentration geflüchteter Menschen in bestimmten Orten oder sogar Stadtteilen wird dadurch entgegen gewirkt. Auch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit kann nach dem Aufenthaltsgesetz durch die Auflage erleichtert werden, allerdings würde dies eine Steuerung nach Arbeitsmarktkriterien voraussetzen. In der Praxis dominiert hingegen das Kriterium der Verfügbarkeit von Wohnraum.

Ausgenommen von der Wohnsitzauflage sind Personen, die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einem Umfang von mindestens 15 Stunden wöchentlich aufnehmen, durch die sie mindestens über ein Einkommen in Höhe des monatlichen durchschnittlichen Bedarfs der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II), derzeit etwa 710 Euro netto im Monat, verfügen. Geflüchtete, die eine Ausbildung absolvieren, können ihren Wohnsitz ebenfalls frei wählen. Die Ausnahme gilt auch, wenn der Ehegatte beziehungsweise eingetragene Lebenspartner diese Voraussetzungen erfüllt.

Formal steht die Wohnsitzauflage der Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung damit nicht entgegen. Faktisch begrenzt sie jedoch den Suchradius der arbeitssuchenden Geflüchteten. Teilzeitstellen dürften eher selten außerhalb des Tagespendelbereichs angenommen werden. Praktika sind nur in der jeweiligen Wohnsitzregion möglich. Darüber hinaus ist zu vermuten, dass die Auflage auch die Vermittlungsanstrengungen der Jobcenter räumlich eingrenzt. Insgesamt gesehen dürfte die Wohnsitzauflage damit ein nicht zu unterschätzendes Hemmnis für die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten darstellen.



die Wohnsitzauflage noch einmal mit Blick auf die Arbeitsnachfrage zu überdenken. In jedem Fall sollte die überregionale Vermittlung von arbeitssuchenden Geflüchteten in Regionen mit starker Arbeitsnachfrage in den Blick genommen werden. Im Mittelpunkt sollte dabei der Abbau des Fachkräftemangels stehen. Ebenso sollten die Geflüchteten zur eigenständigen überregionalen Suche motiviert und dabei unterstützt werden.

Integrationspolitik überwiegend richtig ausgerichtet

Die Studie bestätigt weitgehend die Ausrichtung der Integrationspolitik der Bundesregierung. Die in den letzten Jahren überwiegend ad hoc begonnenen Projekte und Maßnahmen zur Unterstützung von arbeitssuchenden Geflüchteten und einstellungsbereiten Unternehmen stellen eine wichtige Ergänzung der „normalen“ Arbeitsmarktorganisation und -politik dar. Insgesamt gibt es auf Basis des Gutachtens keine Hinweise auf grundsätzliche Defizite in der für die Geflüchteten relevanten Arbeitsmarktpolitik. Es enthält gleichwohl Hinweise und Anstöße für weitere Untersuchungen und Überlegungen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter. Aufgrund des explorativen Studiendesigns haben die Ergebnisse der Studie zwar nicht den Charakter von gut abgesicherter empirischer Evidenz. Sie können aber als Hinweise und als Anstöße für weitere Untersuchungen und Überlegungen aufgefasst werden.

Die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten ist aktuell ein extrem dynamischer Bereich der Arbeitsmarktpolitik. Auf viele der im Gutachten beschriebenen Herausforderungen haben Bundesregierung, Bundesagentur für Arbeit und die Jobcenter schon während der Studienphase reagiert. Nichtsdestotrotz muss es weiterhin darum gehen, die Fortschritte der Geflüchteten auf dem Arbeitsmarkt genau zu beobachten und die Wirksamkeit der eingesetzten Instrumente zu verbessern. Von einer erfolgreichen Integration der Geflüchteten am Arbeitsmarkt wird abhängen, inwieweit sich der aktuelle Zustrom an Menschen als Chance für Wirtschaft und Gesellschaft erweisen wird. Die Arbeitsmarktintegration der Geflüchteten kann gelingen. Wie gut sie gelingt, ist nicht zuletzt eine Frage der Einstellung aller Beteiligten: den Geflüchteten selbst, den Unternehmen und ihrer Belegschaften, der Arbeitsmarktverwaltung und der Gesellschaft. Gerade in dieser Hinsicht gibt das Gutachten Anlass zur Zuversicht.

Kontakt: Dr. Michael Feil
Referat: Wirtschaftspolitische Fragen des Arbeitsmarktes und der Sozialordnung