

Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik

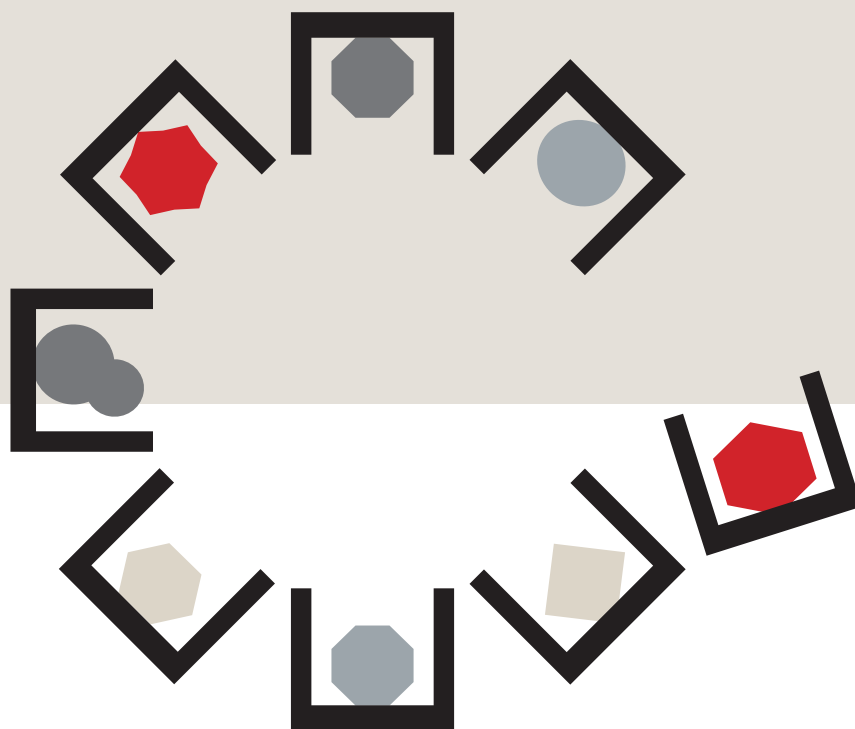
Vorsitz: Armin Laschet

Themendossier

Ausbildungsmöglichkeiten und

Arbeitsmarktzugang für Flüchtlinge:

Informationen erheben – Zugänge erleichtern



Inhalt

Vorwort	3
Ausbildungsmöglichkeiten und Arbeitsmarktzugang für Flüchtlinge: Informationen erheben – Zugänge erleichtern	4
Aktuelle Fragen	5
Arbeitsmarktzugang von Flüchtlingen: Rahmenbedingungen und Möglichkeiten	6
Zugang von Flüchtlingen zu Arbeitsmarkt und Ausbildung: Aufenthaltsstatus als Schlüssel	7
Stand der Debatte: Perspektiven und Potenziale der Arbeitsmarktintegration	15
Handlungsempfehlungen und Reformvorschläge	21
Literaturverzeichnis	26
Mitglieder der Kommission	30

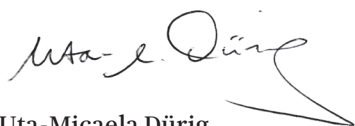
Vorwort

Mit der im März 2015 einberufenen Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik unter Vorsitz von Armin Laschet hat die Robert Bosch Stiftung zehn hochrangige Vertreter aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zusammen gebracht, um binnen Jahresfrist neue und konkrete Handlungsoptionen und Reformvorschläge zur deutschen Flüchtlingspolitik zu entwickeln. Die Kommission verstand sich dabei als ein parteiübergreifendes und unabhängiges Gremium.

Die Expertenkommission hat Empfehlungen für den Zugang und die Aufnahme von Flüchtlingen, für die Aufgaben- und Lastenverteilung, für Anerkennung, Unterbringung und Wohnen, den Spracherwerb, für Bildung und Schule, Ausbildung und Arbeitsmarktintegration, Gesundheitsversorgung sowie für Rückkehr und Rückführung entwickelt und sich gleichzeitig gesamtgesellschaftliche Fragen nach Zusammenhalt und Zusammenleben gestellt.

Die aktuell steigenden Zuwanderungszahlen und die schnelllebige Debatte erhöhen die Notwendigkeit, eine langfristige Konzeption zu entwickeln, damit unsere Gesellschaft die Herausforderungen der Flüchtlingszuwanderung erfolgreich meistern kann. Wir haben es uns daher zur Aufgabe gemacht, auf Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse und Erfahrungen aus der Praxis konkrete Handlungsoptionen, insbesondere für die mittel- und langfristige Integration der derzeit zu uns kommenden Menschen zu entwickeln, ohne dabei die aktuellen Entwicklungen aus dem Blick zu verlieren. Ihren Abschlussbericht hat die Robert Bosch Expertenkommission im April 2016 vorgelegt.

Das Themendossier »Ausbildungsmöglichkeiten und Arbeitsmarktzugang für Flüchtlinge: Informationen erheben – Zugänge erleichtern« wurde bereits als Kapitel im Bericht der Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik veröffentlicht.



Uta-Micaela Dürig
Geschäftsführerin
Robert Bosch Stiftung GmbH



Armin Laschet
Vorsitzender der Kommission

April 2016

Ausbildungsmöglichkeiten und Arbeitsmarktzugang für Flüchtlinge: Informationen erheben – Zugänge erleichtern

Empfohlene Maßnahmen und Ziele

:: Informationserhebung und -bereitstellung verbessern, u. a. durch ein mehrstufiges System im Feststellungsverfahren zu den schulischen und beruflichen Qualifikationen von Flüchtlingen, die Anfertigung einer umfassenden Längsschnittstudie zur beruflichen Situation (Qualifikation und Teilhabe) von Flüchtlingen und einen effektiveren und automatischen Datenaustausch zwischen den beteiligten Behörden der Flüchtlingsaufnahme und -integration.

:: Zugang zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt erleichtern und beschleunigen, u. a. durch die Einführung einer konkreten Vorrangprüfung für Asylsuchende mit Bleibeperspektive¹ und Geduldete; die generelle Öffnung der Zeitarbeit für alle arbeitsberechtigten Asylbewerber und Geduldeten unabhängig von der Qualifikation; ein deutlich verbessertes Schnittstellenmanagement zwischen Arbeitsagenturen (selbstverwaltete, beitragsfinanzierte Arbeitslosenversicherung) und Jobcentern (steuerfinanzierte nachgeordnete staatliche Behörde des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales) bis hin zu gezielter, aufgaben- oder zielgruppenbezogener Abschaffung der Doppelstruktur z. B. für Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung Jugendlicher und eine Übernahme der Gebühren durch Bund oder Länder bei einer Anerkennung von Berufsqualifikationen berufstätiger Antragsteller.

:: Unterstützungsmaßnahmen und Netzwerke ausbauen, u. a. durch Gewährung des vollen Zugangs zu arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumenten für Flüchtlinge mit Bleibeperspektive und eine stärkere Förderung von Existenzgründungen von Flüchtlingen.

1 Die Unterscheidung von Asylsuchenden in »mit und ohne Bleibeperspektive« lehnt Pro Asyl ab. Diese steht am Ende eines unvoreingenommen durchgeführten Asylverfahrens fest; eine diskriminierungsfreie Definition fehlt aus Sicht von Pro Asyl.

Aktuelle Fragen

Wie kann man den Übergang von Flüchtlingen aus Sprach- und Integrationskursen und Bildungsinstitutionen in den Arbeitsmarkt effizient gestalten? Und welcher (zusätzlichen) öffentlichen Mittel und Instrumente der Arbeitsmarktförderung bedarf es, um die berufliche Integration von Flüchtlingen und Einwanderern auch langfristig zu einem Erfolg zu machen? Wie kann die Arbeitsverwaltung angemessen auf die Herausforderungen der Flüchtlingsintegration reagieren?

Wie lassen sich die Qualifikationen der Flüchtlinge ermitteln und wie kann die Validierung bzw. Anerkennung dieser Qualifikationen möglichst unkompliziert vorgenommen werden? Welcher Art von Aus- und Fortbildungen bedarf es? Wie können interessierte Unternehmen und geeignete Arbeitskräfte aus der Gruppe der Eingewanderten zusammengeführt werden?

Welchen Beitrag kann die Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt leisten, um den demografischen Wandel der deutschen Bevölkerung (Alterung, Schrumpfung, Abnahme des Erwerbspersonenpotenzials) abzufedern? Wie kann auf der anderen Seite Konkurrenz zwischen Einheimischen und Flüchtlingen auf dem Arbeitsmarkt verhindert werden und wie groß ist die Gefahr, dass dauerhaft eine neue Schicht von Transferempfängern oder Langzeitarbeitslosen entsteht? Soll es eine Chance für abgelehnte Asylbewerber geben, trotz Ablehnung vorübergehend oder dauerhaft auf den deutschen Arbeitsmarkt zu gelangen, so es eine ausreichende Nachfrage nach deren Arbeitskraft und Qualifikation gibt?

Arbeitsmarktzugang von Flüchtlingen: Rahmenbedingungen und Möglichkeiten

Die Aufnahme und der Schutz von Flüchtlingen sind vom Bereich der regulären Arbeitsmigration strikt zu unterscheiden. Ausgangspunkt für die Aufnahme von Flüchtlingen sind humanitäre Gründe und der Schutz von Leib und Leben verfolgter Personen. Hier geht es daher um die Frage: »Wer braucht uns?«. Die geregelte Einwanderung in den Arbeitsmarkt folgt hingegen den Nützlichkeitsabwägungen eines Staates bzw. einer Volkswirtschaft, geleitet von der Fragestellung: »Wen brauchen wir?«. Dennoch kann die Aufnahme von Flüchtlingen, sei sie kurz- oder längerfristig, erhebliche Implikationen für den Arbeitsmarkt entfalten, wie u. a. die oben skizzierten Fragen zeigen.

Drei Verschränkungen zwischen der Aufnahme von Flüchtlingen, deren Arbeitsmarktintegration und der Rückwirkung der Flüchtlingsaufnahme auf die weitere Arbeitsmigration sind hier zu nennen. Erstens weist die politische Unterscheidung von Flucht und Arbeitsmigration in der sozialen Wirklichkeit oft Schnittstellen auf (*mixed migration* bzw. gemischte Migrationsmotive). Zweitens wird die Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt oder deren Statuswechsel vom Flüchtling zum Arbeitsmigranten kontrovers diskutiert. Drittens hat selbst die rein humanitär bedingte und begründete Aufnahme von Flüchtlingen spätestens dann einen Effekt auf den Arbeitsmarkt, wenn die Flüchtlinge anerkannt sind, einen festen Aufenthaltsstatus haben und für mindestens drei Jahre vollen Zugang zum Arbeitsmarkt genießen oder aber Transferleistungen durch die Arbeitsverwaltung beziehen.

Zugang von Flüchtlingen zu Arbeitsmarkt und Ausbildung: Aufenthaltsstatus als Schlüssel

Die Arbeitsaufnahme von Asylbewerbern und Flüchtlingen in Deutschland ist detailliert gesetzlich geregelt.² Sie hängt insbesondere vom Aufenthaltsstatus ab. Die folgende Tabelle gibt einen zusammenfassenden Überblick zum Arbeitsmarktzugang bzw. zur Arbeitsmarktbeschränkung für Flüchtlinge.

Tabelle: Arbeitsmarktzugang von Flüchtlingen *

	Asylsuchende ³	Subsidiärer Schutz, Abschiebungsverbote, humanitärer Aufenthalt	Asylberechtigte und Flüchtlinge (GG, GFK)	Geduldete
Rechtsnorm	§ 55 AsylG	§ 25 Abs. 2, 3, 5 AufenthG	§ 25 Abs. 1, 2 AufenthG	§ 60 AufenthG
Statustitel	Aufenthalts-gestattung	Aufenthalts-erlaubnis	Aufenthalts-erlaubnis	Duldung
Ausbildung, Praktika, Freiwilligendienst	Nach drei Monaten erlaubt	Sofort erlaubt	Sofort erlaubt	Sofort erlaubt Siehe § 32 Abs. 2 BeschV
Unselbstständige Arbeit	1.–3. Monat Arbeitsverbot 4.–15. Monat mit Vorrangprüfung ab 16. Monat ohne Vorrangprüfung	Sofort erlaubt	Sofort erlaubt	1.–3. Monat Arbeitsverbot 4.–15. Monat mit Vorrangprüfung ab 16. Monat ohne Vorrangprüfung
Hochqualifizierte Tätigkeit; Arbeit bei Verwandten	Nach drei Monaten erlaubt	Sofort erlaubt	Sofort erlaubt	Sofort erlaubt Siehe § 32 Abs. 2 BeschV
Selbstständige Arbeit	Selbstständige Arbeit ist nicht erlaubt	Selbstständige Arbeit kann auf Antrag erlaubt werden	Selbstständige Arbeit ist erlaubt	Selbstständige Arbeit ist nicht erlaubt

Quelle: Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V. (2015): »Erstinfos für Asylsuchende«, Hannover, S. 13.

* AsylG (Asylgesetz), AufenthG (Aufenthaltsgesetz), GG (Grundgesetz), GFK (Genfer Flüchtlingskonvention), BeschV (Beschäftigungsverordnung)

- 2 Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: FAQ – Zugang zum Arbeitsmarkt für geflüchtete Menschen, <http://www.bamf.de/DE/Infothek/FragenAntworten/ZugangArbeitFluechtlinge/zugang-arbeit-fluechtlinge-node.html>; GGUA Flüchtlingshilfe e.V.: Erfordernis einer Arbeitserlaubnis bzw. Zustimmung zur Beschäftigung, http://ggua.de/fileadmin/downloads/tabellen_und_uebersichten/Erfordernis_einer_Arbeitserlaubnis_bzw.pdf und Deutscher Gewerkschaftsbund (2015a): Arbeitsmarktzugang von Flüchtlingen, MIA-Information, Berlin, <http://www.dgb.de/themen/++co++36880fec-4bd1-11e5-822f-52540023ef1a>
- 3 »Personen aus sicheren Herkunftsländern, wie etwa den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Albanien, Bosnien und Herzegowina, Ghana, Kosovo, Mazedonien, Montenegro, Senegal und Serbien, die ihren Asylantrag nach dem 31.08.2015 stellen, müssen während des gesamten Asylverfahrens in Aufnahmeeinrichtungen wohnen und dürfen somit keiner Beschäftigung nachgehen.« Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: FAQ – Zugang zum Arbeitsmarkt für geflüchtete Menschen.

Mit dem erfolgreichen Abschluss des Asylverfahrens und der Anerkennung als Schutzberechtigte besteht für Flüchtlinge (anerkannte Asylberechtigte, GFK-Flüchtlinge, Personen mit subsidiärem Schutz, durch Abschiebungsverbote geschützte Personen, Personen mit dem Status des humanitären Aufenthaltes) der volle und uneingeschränkte Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt.⁴ Es kann sowohl eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgenommen als auch eine selbstständige Tätigkeit ausgeübt werden. Der Arbeitsmarktzugang von Asylsuchenden und Geduldeten wird hingegen restriktiver gehandhabt und reguliert. Allerdings wurde er für diese Gruppe im November 2014 im Sinne einer Liberalisierung neu geregelt. Seitdem besteht auch schon vor der Anerkennung die Möglichkeit, nach drei Monaten Aufenthalt eine unselbstständige Beschäftigung aufzunehmen. Zuvor war dies erst nach neun Monaten (Asylbewerber) bzw. einem Jahr (Geduldeten) möglich. Allerdings gilt für diese Personengruppen nach wie vor für insgesamt 15 Monate die Vorrangprüfung bzw. das EU-Inländerprimat (früher vier Jahre, siehe Infobox).⁵ Die Beschäftigung von Asylsuchenden ist also nur möglich, wenn kein bevorzogter Inländer oder EU-Ausländer mit gleicher Qualifikation zur Verfügung steht.

Exkurs: Vorrangprüfung für Flüchtlinge

Die sogenannte Vorrangprüfung wird in der Regel nicht personenbezogen, sondern als abstrakte arbeitsmarktpolitische Prüfung durchgeführt. Das bedeutet, dass einem Flüchtling mit Bleibeperspektive oder einem Geduldeten der Zugang zur Beschäftigung verweigert werden kann, auch wenn kein Bevorzogter auf den freien Arbeitsplatz vermittelt wird. Im Ergebnis wird der einer Vorrangprüfung Unterworfene dadurch an früher Integration in Arbeit gehindert, ohne dass dem Arbeitgeber für seinen freien Arbeitsplatz eine andere bevorzogte Person zur Verfügung gestellt würde. Eine so konstruierte Vorrangprüfung ist arbeitsmarkt- und integrationspolitisch nicht funktional. Alternativen wären die Abschaffung der Vorrangprüfung oder das Umsteuern weg von der abstrakten hin zur konkreten Vorrangprüfung. Letztere könnte etwa so gestaltet werden, dass dem Flüchtling der Arbeitsplatz offen stünde, wenn nicht innerhalb von z. B. zwei Woche eine bevorzogte Person konkret vermittelt werden kann.

4 Eine Ausnahme besteht nur für Personen, bei denen ein Abschiebungsverbot vorliegt. Ihnen wird eine Arbeitserlaubnis individuell erteilt, vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: FAQ – Zugang zum Arbeitsmarkt für geflüchtete Menschen.

5 Für Auszubildende wurde die Vorrangprüfung am 1. August 2015 aufgehoben.

Außerdem hängt die Möglichkeit des Arbeitsmarktzugangs von der Voraussetzung ab, dass die betreffenden Personen nicht mehr in einer Erstaufnahmeeinrichtung untergebracht sind. Mit dem Inkrafttreten des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes am 1. November 2015 wurde die Dauer des Aufenthaltes in einer Erstaufnahmeeinrichtung für Asylbewerber aber von maximal drei auf maximal sechs Monate verlängert. Für Personen aus sicheren Herkunftsländern gilt diese Aufenthaltspflicht bis zur Entscheidung des Verfahrens, bei Ablehnung des Asylantrags bis zur Ausreise bzw. Abschiebung, also mitunter auch länger als sechs Monate. Diese Regelung führt de facto zu einer Einschränkung des 2014 ermöglichten Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber nach drei Monaten. Ab dem 16. Monat des Aufenthalts besteht auch für Asylbewerber und Geduldete ein voraussetzungsloser und uneingeschränkter Zugang zum Arbeitsmarkt. Bei Asylbewerbern ist zu diesem Zeitpunkt das Asylverfahren meist abgeschlossen. Berufliche Selbstständigkeit ist für Asylbewerber und Geduldete nicht möglich.

Der Zugang zum Arbeitsmarkt hängt für Asylsuchende und Geduldete zudem von der Erteilung einer Arbeitserlaubnis ab.⁶ Diese wird durch die lokale Ausländerbehörde ausgestellt, die zuvor allerdings die Zustimmung der zuständigen Arbeitsagentur einholen muss. Die Arbeitsagentur kann die Zustimmung (laut § 33 BeschV) nach beruflicher Tätigkeit, Arbeitgeber, Region oder Lage und Verteilung der Arbeitszeit beschränken, was in der Praxis einem Arbeitsverbot gleichkommen kann.⁷ Die erforderliche Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit (BA) zu Praktika ist dagegen seit dem 1. August 2015 so gut wie aufgehoben.

Zugang von Flüchtlingen zu betrieblicher Ausbildung

Eine Spezialfrage bildet der Zugang junger Flüchtlinge zur betrieblichen Ausbildung. Flüchtlingen unter 21 Jahren, deren Asylantrag abgelehnt wurde, kann eine Duldung erteilt werden, wenn eine qualifizierte Berufsausbildung aufgenommen wird. Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten sind davon aber ausgeschlossen.

6 »Anerkannte Asylbewerberinnen und -bewerber, die vom Bundesamt einen positiven Bescheid erhalten haben, dürfen grundsätzlich uneingeschränkt arbeiten. Eine Ausnahme sind Abschiebungsverbote: Liegt ein Abschiebungsverbot im Bescheid vor, erteilen die Ausländerbehörden ihre Arbeitserlaubnis gesondert.« Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: FAQ – Zugang zum Arbeitsmarkt für geflüchtete Menschen.

7 Vgl. Pro Asyl (2015): Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes, BR Drs. 446/15, 29.9.2015, http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/o_Rechtspolitik/18_4_417_-_Zweite_Stellungnahme_von_PRO_ASYL_zum_Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz.pdf

Beginnt ein qualifizierter Asylbewerber eine betriebliche Ausbildung, ist zurzeit nicht gewährleistet, dass die Ausbildung bis zum Schluss absolviert werden kann, sofern das Asylverfahren negativ endet und ein Bescheid zur Ausreise ergeht. Die zuständige Ausländerbehörde soll in diesem Fall für die Ausbildung eine auf ein Jahr begrenzte Duldung erteilen und diese bei Aussicht auf Abschluss der Ausbildung jeweils um ein Jahr verlängern. Für Auszubildende wie Arbeitgeber bedeutet dies allerdings eine Restunsicherheit. Arbeitgeber argumentieren, diese Regelung sei ein Hindernis, Asylbewerber als Auszubildende einzustellen, da man ein erhöhtes betriebliches Risiko eingehe und keine sichere Planungsperspektive habe. Aus diesem Grund sprechen sich die Wirtschaftsverbände dafür aus, einen bundeseinheitlichen gesicherten Aufenthalt für junge Flüchtlinge mit hoher Bleibeperspektive zu schaffen. Auch für Geduldete in Berufsausbildung und Studium empfehlen sie, eine gesicherte Anschlussperspektive nach erfolgreichem Abschluss zu gewährleisten. Jedenfalls ist eine ausbildungsfreundliche Handhabung dieser Regelung durch die zuständigen Ausländerbehörden vor Ort zu gewährleisten.

Fördermöglichkeiten für den Zugang zu Ausbildung, Arbeit und Selbstständigkeit⁸

Anerkannte Flüchtlinge haben vollen Zugang zu den regulären Angeboten der Arbeitsmarktförderung, während für Asylsuchende und Geduldete das Leistungsspektrum eingeschränkt ist. Für Jugendliche bzw. Auszubildende besteht Zugang zu einer Reihe allgemeiner und spezieller Informations- und Fördermöglichkeiten, wie etwa zu dem Programm Jobstarter Plus für junge Flüchtlinge, die eine Ausbildung beginnen wollen. Dieses Programm des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) wendet sich seit Mai 2015 gezielt auch an Flüchtlinge.

Bisher hatten Geduldete erst nach vier Jahren ununterbrochenen Aufenthalts in Deutschland Anspruch auf Berufsausbildungshilfe, die gegebenenfalls die Ausbildungsvergütung aufstockt. Seit dem 1. Januar 2016 kann der Anspruch auf Berufsausbildungshilfe schon nach 15 Monaten in Anspruch genommen werden. Wird die Ausbildung erfolgreich abgeschlossen, kann eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, sofern eine Stelle angetreten wird, die den Lebensunterhalt sichert und der Ausbildung entspricht.

8 Siehe dazu auch die Informationen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales »Neustart in Deutschland«: <http://www.bmas.de/DE/Schwerpunkte/Neustart-in-Deutschland/inhalt.html>.

Neben dem oben skizzierten Zugang zur Berufsausbildungsbeihilfe existieren als Fördermöglichkeiten der Arbeitsverwaltung (neben Jugendberufshilfe und berufsbildenden Schulen) die Berufsausbildungsvorbereitung (BVB), die Einstiegsqualifizierung (§ 54a SGB III), während der Ausbildung die ausbildungsbegleitenden Hilfen für den Auszubildenden (§ 75 SGB III) und die Assistierte Ausbildung als Unterstützung des Betriebs (§ 130 SGB III). Bei der Assistierte Ausbildung erfolgt für förderungsbedürftige junge Menschen (Lernbeeinträchtigte und sozial Benachteiligte) während oder auch schon vor der betrieblichen Ausbildung eine Förderung durch die Agentur für Arbeit. Die Maßnahme zielt auf den Abbau von Sprach- und Bildungsdefiziten, die Förderung fachtheoretischer Kenntnisse und die Stabilisierung des Ausbildungsverhältnisses. Die ausbildungsbegleitenden Hilfen zielen in die gleiche Richtung, gelten aber in der Regel für die Einstiegsqualifizierung. Sie können jedoch auch – je nach Bedarf – auf die gesamte Dauer der Ausbildung ausgeweitet werden. Eine bis zu zwölfmonatige Einstiegsqualifizierung in Höhe von bis zu 216 Euro monatlich als Zuschuss an den Ausbildungsbetrieb ist auch laut § 54a SGB III möglich.⁹

Generell können Asylbewerber nach Ablauf der dreimonatigen Wartefrist auch in »Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung« einbezogen werden, die ohne Zustimmung der Ausländerbehörde oder der Arbeitsagentur nach § 45 SGB III erfolgen (Erstattung von Lehrgangskosten, Prüfungsgebühren, Fahrt- und Unterkunftskosten, Kinderbetreuungskosten, Arbeitskleidung und -ausrüstung). Das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz ermöglicht zudem seit dem 24. Oktober 2015 die Förderung von Asylsuchenden mit Bleibeperspektive, die noch keiner Erwerbstätigkeit nachgehen dürfen. Sie können in die Arbeitsfördermaßnahmen nach den §§ 44 und 45 des SGB III einbezogen werden, also in die berufliche Eingliederung von Ausbildungssuchenden, von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitssuchenden und Arbeitslosen. Diese Regelung ist für Asylsuchende mit Bleibeperspektive vorerst bis zum 31. Dezember 2018 begrenzt.

Selbstständigkeit und der Zugang zur Existenzgründungsförderung im Rahmen der allgemeinen Fördermöglichkeiten ist nur für anerkannte Flüchtlinge bzw. subsidiär Schutzberechtigte möglich. Spezielle Förderprogramme, die sich gezielt an Flüchtlinge, insbesondere vormals selbstständige Flüchtlinge wenden, gibt es bislang nicht.

9 Vgl. qualiboXX – Portal für den Übergang von Schule zu Beruf (2015): Flüchtlinge dürfen jetzt unter erleichterten Bedingungen arbeiten. Interview mit Jens Dieckmann, Bundesinstitut für Berufsbildung, am 15.09.2015, <http://www.qualiboxx.de/www/interview-dieckmann.php?id=44720477855744471144636953695240>.

Zugangshindernisse zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt in der Praxis

Der integrationspolitisch geforderte sowie wirtschaftlich und sozial sinnvolle frühzeitige Arbeitsmarktzugang für anerkannte Flüchtlinge und Flüchtlinge mit Bleibeperspektive erweist sich in der Praxis aus verschiedenen Gründen oft als schwierig. Dem rechtlich möglichen Zugang stehen tatsächliche Zugangsbarrieren entgegen. Diese reichen von Sprachhürden über die Schwierigkeiten der Anerkennung von Bildungs- und Berufsabschlüssen¹⁰ bis hin zur alltagspraktisch oft schwierigen Einbeziehung in arbeitsmarktpolitische Fördermaßnahmen und der Frage nach der konkreten Erhebung und Definition der Bleibeperspektive. Im Bereich der Anerkennung von Bildungs- und Berufsabschlüssen beraten die bestehenden IQ-Netzwerke¹¹ in den Ländern, aber auch die Handwerks- sowie die Industrie- und Handelskammern.

Hinzu kommt generell die gegenwärtige Überforderung der Asyl- und Arbeitsmarktverwaltung durch die hohe Zahl von Asylbewerbern sowie die verbesserungsfähige Organisation der Verwaltungsprozesse, die nicht immer einfach, übersichtlich und sachlogisch sind.

Mangelnde Kenntnisse der deutschen Sprache sind ein entscheidendes Hindernis für die schnelle Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen. Insbesondere fehlt es noch an einem der Nachfrage entsprechenden Angebot von Sprachkursen, die berufsvorbereitend oder ausbildungs- und berufsbegleitend sind.¹²

10 Daumann, Volker; Dietz, Martin; Knapp, Barbara und Strien, Karsten (2015): Early Intervention – Modellprojekt zur frühzeitigen Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern. Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung. IAB-Forschungsbericht 3/2015, <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2015/fb0315.pdf>.

11 Vgl. Förderprogramm der Bundesregierung »Integration durch Qualifizierung (IQ)«: <http://www.netzwerk-iq.de> und <http://www.netzwerk-iq.de/publikationen/iq-good-practice.html>.

12 Vgl. Themendossier »Sprachvermittlung und Spracherwerb für Flüchtlinge« der Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik (2015), http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/Kommissionsbericht_Fluechtlingspolitik_Sprache.pdf.

Die Anerkennung von ausländischen Berufsabschlüssen ist im April 2012 durch das Anerkennungsgesetz vereinfacht worden, wovon auch Flüchtlinge profitieren können.¹³ Bis Ende 2014 wurden insgesamt 44.000 Anträge auf Anerkennung gestellt, denen zu über 90 Prozent, teils unter Auflagen, entsprochen wurde. Staatsangehörige aus Ländern, die nicht zu Herkunftsländern von Flüchtlingen zählen, dominierten die Gruppe der Antragsteller deutlich. Unter den 20 häufigsten Staatsangehörigkeiten von Antragstellern befanden sich nur sieben Länder, die 2014 nicht als sichere Herkunftsländer galten. Dies entsprach 4.446 Anträgen (10 %), davon 642 von syrischen Staatsangehörigen (1,5 %).¹⁴

Das Anerkennungsverfahren ist für die Antragsteller mit Kosten in Höhe von bis zu 600 Euro verbunden, welche die Antragsteller selbst tragen müssen. Allerdings besteht für arbeitslose und arbeitssuchende Antragsteller die Möglichkeit der Kostenerstattung durch die Agentur für Arbeit bzw. das Jobcenter. Eine Kostenübernahme kann gewährt werden, wenn »die Anerkennung des ausländischen Bildungsabschlusses für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt individuell erforderlich ist.«¹⁵

Für Flüchtlinge, die Sozialleistungen beziehen, besteht die Verpflichtung, ihren Wohnsitz am Ort des Leistungsbezugs zu nehmen und beizubehalten (Wohnsitzprinzip), d. h. in der entsprechenden Stadt oder dem Bundesland zu wohnen. Ein Wohnsitzwechsel zwecks Arbeitsaufnahme ist nur mit Erlaubnis der Ausländerbehörde möglich.

Zugänge zum Arbeitsmarkt durch Zeitarbeit, Öffnung von Tarifverträgen und »Spurwechsel« in die Arbeitsmigration

Mit dem Inkrafttreten des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes wurde auch der Zugang für Flüchtlinge zu Zeit- bzw. Leiharbeit neu geregelt, der schon lange von den Interessenverbänden der Zeitarbeitsbranche¹⁶ wie auch von Arbeitgeberorganisationen gefordert worden war. Für Fachkräfte unter den Asylbewerbern und Geduldeten ist der Zugang zu Zeitarbeit nun nach drei Monaten Aufenthalt möglich, für Geringqualifizierte erst nach 15 Monaten.

13 Das »Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen« gewährt unabhängig von der Staatsangehörigkeit und dem Aufenthaltsstatus die Möglichkeit zur Prüfung ausländischer Abschlüsse auf Gleichwertigkeit.

14 Von den 4.446 Personen waren aber nur ein Teil Flüchtlinge; vgl. Bundesinstitut für Berufsbildung. Anerkennung in Deutschland (2014): Auswertung der amtlichen Statistik zum Anerkennungsgesetz des Bundes für 2014, http://www.erkennung-in-deutschland.de/html/de/statistik_zum_bundesgesetz.php.

15 Vgl. Informationsportal der Bundesregierung zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen »Anerkennung in Deutschland«.

16 Siehe u. a. Interessenverband Deutscher Zeitarbeitsunternehmen e.V. (2015): Verantwortungsvolle Beschäftigung von Flüchtlingen ermöglichen – gesetzliche Hemmnisse für die Zeitarbeit abbauen, 07.09.2015, <https://www.ig-zeitarbeit.de/system/files/2015/igz-positions-papier-fluechtlinge.pdf>.

Zuvor war Asylbewerbern der Zugang zu Zeitarbeit generell erst nach vierjährigem Aufenthalt möglich. Diese partielle Öffnung des Arbeitsmarkts für Flüchtlinge durch das Instrument Zeitarbeit erfährt allerdings – aus jeweils unterschiedlichen Gründen – sowohl von Seiten der Arbeitgeber¹⁷ als auch der Gewerkschaften¹⁸ Kritik. Während die Arbeitgeber eine weitergehende Öffnung der Zeitarbeit für Asylsuchende gewünscht hätten, wird von den Gewerkschaften diese Form der Arbeitsmarktöffnung generell kritisiert.

Im Herbst 2015 wurden erstmals auch für die Einbeziehung von Flüchtlingen modifizierte Tarifverträge vereinbart, und zwar zwischen dem Verband der Metall- und Elektro-Industrie Nordrhein-Westfalens und der IG Metall Nordrhein-Westfalen. Die Qualifizierung von Flüchtlingen kann hier nun auf Basis eines Fördervertrags zu den gleichen Konditionen wie für nicht ausbildungsfähige Jugendliche erfolgen. Für Flüchtlinge besteht allerdings in diesem Modell kein Anspruch auf Übernahme in eine Festanstellung.¹⁹

Ein direkter Wechsel aus dem Asylverfahren in die Arbeitsmigration («Spurwechsel» oder direkte Brücke in den Arbeitsmarkt) ist bislang in der Regel rechtlich nicht möglich, es sei denn, es handelt sich um Ausbildungsverhältnisse. Diese Möglichkeit zur Erlangung eines Aufenthaltstitels und Zugangs zum Arbeitsmarkt wird derzeit in diversen Varianten diskutiert. Unterschiedliche Kriterien für den Spurwechsel könnten sich z. B. nach dem Zeitpunkt des Wechsels (im laufenden oder erst nach dem Asylverfahren), den persönlichen Voraussetzungen (Qualifikation, Anerkennung / Ablehnung) oder der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt (Arbeitsvertrag oder Jobangebot) ergeben.

17 Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (2015): Richtige Vorschläge, aber noch dringender Änderungsbedarf, 07.10.2015, [http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/254ACDEC246EF281C1257ECA004E13F4/\\$file/Stn-Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz.pdf](http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/254ACDEC246EF281C1257ECA004E13F4/$file/Stn-Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz.pdf).

18 Deutscher Gewerkschaftsbund (2015b): Stellungnahme zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz. Flüchtlingspolitik: Deutschland kann Herausforderungen bewältigen, 25.09.2015, <http://www.dgb.de/themen/++co++f06e6006-62af-11e5-a00f-52540023ef1a>.

19 Arbeitgeberverbände Siegen-Wittgenstein (2015): Tarifparteien öffnen Tarifvertrag für Flüchtlinge, 21.09.2015, http://www.vdsm.net/agvsiwi/index.php?option=com_content&view=article&id=209:tarifparteien-oeffnen-tarifvertrag-fuer-fluechtlinge&catid=14:aktuelles&Itemid=113.

Stand der Debatte: Perspektiven und Potenziale der Arbeitsmarktintegration

Die Debatte um die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen spiegelt selbstverständlich auch die Interessen und Positionen unterschiedlicher Akteure wider. Eine vorwiegend integrationspolitisch argumentierende Position meist staatlicher Akteure steht neben einer stärker arbeitsmarktorientierten und am demografischen Wandel ausgerichteten Position von Wirtschaftsverbänden und Unternehmen. Damit kontrastiert eine dritte, flüchtlings- und integrations skeptische Position, wie sie sich in Teilen der Gesellschaft und teils auch in politischen Parteien zeigt.

Die integrationspolitische Sicht betont, dass Flüchtlinge, von denen viele auf Dauer bleiben werden, durch einen schnellen und einfachen Zugang zum Arbeitsmarkt (und damit zur Gesellschaft) eine bessere Integrationsperspektive erhalten. Verantwortung für das eigene Leben in Deutschland durch schnellen Zugang zu Erwerbsarbeit zu übernehmen, Sozialkontakte zu Einheimischen herzustellen, so das Argument, sei dafür hilfreich. Um dies zu ermöglichen, seien derzeit schnelle Investitionen in wirksame Integrationsmaßnahmen notwendig. Heutige Versäumnisse dagegen würden langfristig hohe Folgekosten nach sich ziehen. Innerhalb des integrationsorientierten Lagers wird allerdings über das richtige Ausmaß des Arbeitsmarktzugangs gestritten, z. B. über den Zeitpunkt des vollständigen Zugangs, die dazu berechtigten Gruppen und die Möglichkeit des Status- bzw. Spurwechsels vom Flüchtling zum Arbeitsmigranten.

Die stärker arbeitsmarktorientierte Position wird von der Annahme getragen, dass Migration, ob Fluchtmigration oder gesteuerte Arbeitsmigration, helfen könne, die wirtschaftlichen und demografischen Herausforderungen im Rahmen des globalen Wettbewerbs zu meistern (replacement migration). Ein zunehmender, sektorenspezifischer Mangel an Fachkräften und Auszubildenden auf dem deutschen Arbeitsmarkt müsse gedeckt werden, wird argumentiert, und mit einer schrumpfenden und alternden einheimischen Bevölkerung sei das wirtschaftliche und soziale Niveau des Landes in Zukunft nicht aufrechtzuerhalten.²⁰ Dafür bedürfe es Zuwanderung in den Arbeitsmarkt, für die sei aber das Asylverfahren grundsätzlich der falsche Weg. Vielmehr wäre dies Gegenstand eines Einwanderungsgesetzes. Im Zeitalter der Globalisierung und der starken weltwirtschaftlichen Verflechtung der deutschen Wirtschaft sei es von großem Nutzen, Mitarbeiter aus möglichst vielen unterschiedlichen Ländern und Kulturen zu haben. Auch im Inland Sorge eine vielfältige

20 Statistisches Bundesamt (2015): Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 13. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes vom 28. April 2015, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/Bevoelkerungsvorausberechnung.html>

Belegschaft für Wettbewerbsvorteile in der sogenannten ethnischen Ökonomie. Im Gegensatz dazu betont die flüchtlings- und integrations-skeptische Position, dass die Aufnahme und dauerhafte Integration von Flüchtlingen in Konkurrenz zu den Arbeitsmarktchancen der Einheimischen stehe, die Aufgabe nationaler Souveränität bedeute oder gar die Grundlagen der deutschen Gesellschaft bzw. die Existenz des deutschen Volkes bedrohe.

Qualifikationsstruktur der Flüchtlinge

Der politischen Debatte um die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen mangelt es noch an verlässlichen empirischen Daten und systematischen Befragungen oder Erhebungen: Bislang gibt es keine aussagekräftigen repräsentativen Zahlen über die Qualifikationen von Flüchtlingen. Systematische flächendeckende Erhebungen werden im Rahmen des Asylverfahrens nicht vorgenommen. Sie sind aus verschiedenen Gründen auch schwierig: Die Prüfung der Asylberechtigung und die Erhebung anderer persönlicher Daten im gleichen Verfahren würde zwei sehr unterschiedliche Ziele vermischen. Es ist zweifelhaft, ob in der schwierigen Situation und Atmosphäre einer Anhörung durch die Einzelfallentscheider des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) korrekte, vollständige und wahrheitsgetreue Angaben zu Bildungs- und Berufsqualifikationen gemacht würden, zudem können diese beruflichen Qualifikationen von Flüchtlingen meist nicht mit entsprechenden Zeugnissen oder Zertifikaten nachgewiesen werden. Diese Wissenslücke, so eine Forderung im politischen Raum, gilt es zu schließen.

Das Institut für Arbeitsmarktforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) plant ab Frühjahr 2016 in Kooperation mit dem BAMF eine größere Studie, die helfen soll, dieses Informationsdefizit systematisch anzugehen. Bis dahin sollten viele verallgemeinernde Angaben und Prognosen zur Qualifikation und Arbeitsmarkteignung von Flüchtlingen eher mit Zurückhaltung betrachtet werden. Erste systematische, wenn auch nicht repräsentative Daten lieferte im Jahr 2015 das Pilotprojekt *Early Intervention/Jeder Mensch hat Potenzial*, eine Kooperation der BA mit dem BAMF. Hierfür wurden in neun Städten die Qualifikationsprofile und Arbeitsmarktchancen von Flüchtlingen mit Bleibeperspektive und Fachkräftepotenzial erhoben, um sie zügig in den Arbeitsmarkt zu integrieren.²¹ Das Projekt diente aber nicht in erster Linie der Datenerhebung, sondern der Erhebung des Potenzials von Asylsuchenden im noch laufenden Verfahren. Flüchtlingen mit Bleibeperspektive und guten beruflichen Qualifikationen wurden dafür ein qualitativ sehr guter Sprachkurs, Betriebspraktika und Coaching durch die Arbeitsverwaltung angeboten. Auf Landesebene gibt es ähnliche Projekte.

21 Daumann et al. (2015).

2016 wird erwartet, dass sich die Zahl der arbeitslosen und arbeitssuchenden Flüchtlinge in der Arbeitslosenstatistik niederschlägt.²² Jene Flüchtlinge, die im Jahr 2015 nach Deutschland gekommen sind und eine Anerkennung erhalten, werden dann keine Leistungen mehr über das Asylbewerberleistungsgesetz beziehen, sondern Anspruch auf Arbeitslosengeld II (»Hartz IV«) haben und somit in der Arbeitslosenstatistik geführt. Damit dürfte die Zahl der Leistungsempfänger – zumindest für eine Übergangszeit – ansteigen. Das Paradox dabei ist: Je schneller das BAMF den Rückstau der unbearbeiteten und der neuen Asylanträge bearbeiten kann, desto eher ist ein Anstieg der arbeitslos registrierten Flüchtlinge zu erwarten.

Wie sich das Verhältnis der Arbeitsverwaltung zu den mit der Flüchtlingsanerkennung und Flüchtlingsintegration befassten Ämtern und Behörden entwickelt, ist eine derzeit offene Frage. Mit der Neubesetzung der Leitung des BAMF in Personalunion mit dem Vorstandsvorsitzenden der BA ist ein grundlegender Umbau und eine deutlich verstärkte Kooperation der großen BA mit dem vergleichsweise kleinen BAMF zu erwarten. So werden beispielsweise jetzt schon BA-Mitarbeiter vorübergehend zum BAMF abgeordnet. Zugleich erfolgt die Reorganisation des BAMF nach dem Vorbild der Modernisierung der früheren Bundesanstalt für Arbeit zur Bundesagentur für Arbeit durch externe Beratung und interne Umstrukturierung.

Im Bereich der Arbeitsverwaltung und Ausländerbehörden werden zudem Änderungen von Zuständigkeiten und Kompetenzen diskutiert, z. B. durch die Abschaffung von Doppelstrukturen in der Arbeitsverwaltung: Zurzeit gelten Flüchtlinge, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten, als Nichtleistungsempfänger. Sie werden von den Arbeitsagenturen betreut. Wechseln sie – in der Regel nach drei Monaten – in die Grundsicherung, geht die Zuständigkeit auf das örtliche Jobcenter über. Dieser Rechtskreis- und Betreuungswechsel verhindert die nahtlose Umsetzung der Eingliederungsvereinbarung. Gründe dafür sind u. a. die schmaleren Budgets der Jobcenter und die Tatsache, dass sie nicht zur Weiterführung der Integrationsmaßnahmen verpflichtet werden können. Die Arbeitsagenturen dagegen sind personell und finanziell derzeit besser ausgestattet, verlieren aber nach spätestens drei Monaten die Zuständigkeit. Eine Kontinuität des Rechtskreises und der Betreuung wäre eine sinnvolle Alternative.²³

22 Die Prognose des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) rechnet für das Jahr 2016 mit zusätzlich 130.000 arbeitslosen Flüchtlingen. Vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2015): Szenarien zur Prognose von Flüchtlingseffekten auf die Arbeitslosigkeit, Aktuelle Berichte 15/2015, http://doku.iab.de/aktuell/2015/aktueller_bericht_1515.pdf

23 Ebd., S. 18–19.

Die derzeitige Organisation der Erteilung einer Ausbildungs- und Arbeitserlaubnis steht ebenfalls zur Diskussion, vor allem mit Blick auf die Praxis der Ausländerbehörden, die von Kommune zu Kommune teilweise sehr variiert. Grundlage ihrer Entscheidungen sind – das ergibt sich aus der rechtlichen Logik und Verantwortung – ausländerrechtliche Erwägungen, während arbeitsmarktpolitische Gesichtspunkte keine oder eine sehr untergeordnete Rolle spielen. Die Entscheidungen der Ausländerbehörden sind für die Arbeitsagenturen aber bindend. Auch hier gibt es Potenzial für besseren Informationsaustausch und Verwaltungsreformen, z. B. indem man etablierten Modellen des *one stop government* folgt, also die administrativen Prozesse in einer Hand und an einem Ort bündelt.

Die verstärkte Aufnahme von Flüchtlingen hat im Jahr 2015 auch die Debatte um die Anerkennung von ausländischen Berufsabschlüssen neu belebt. Da die Qualifikationen von Flüchtlingen selten den deutschen Bildungsabschlüssen und Anforderungen des deutschen Arbeitsmarktes entsprechen, werden von der Arbeitsverwaltung flexiblere Lösungen diskutiert, die über die bestehenden Möglichkeiten des Anerkennungsgesetzes hinausgehen. So machte der Vorstandsvorsitzende der BA und Leiter des BAMF, Frank-Jürgen Weise, im Oktober 2015 den Vorschlag, »mehr Spielraum bei der Anerkennung von Kompetenzen [zu ermöglichen], auch wenn sie nicht in unser gängiges System von Zertifikaten und Urkunden passen«. ²⁴ Außerdem plädierte er für das Instrument der Nachqualifizierungen im Rahmen der Anerkennung von Berufsqualifikationen.

Im Bereich der Ausbildung jugendlicher Asylbewerber bzw. Geduldeter wird von Arbeitgeberseite (z. B. durch den Zentralverband des Deutschen Handwerks und der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände) gefordert, den auszubildenden Flüchtlingen eine fünfjährige Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis zu erteilen, drei Jahre für die Ausbildung, zwei Jahre, um im Anschluss an die Ausbildung im Beruf arbeiten zu können. ²⁵ Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften vertreten zwar entgegengesetzte Positionen zum Thema Öffnung der Zeitarbeit für Flüchtlinge, in Fragen des Mindestlohns und der Einhaltung von Tarifverträgen sind sie sich aber weitgehend einig. Beide sind im Allgemeinen gegen die Absenkung des Mindestlohns und von Tarifvertragsstandards für Flüchtlinge. ²⁶ Jedoch wird konkret der Vorschlag diskutiert, ob ein Flüchtling, der in seinem Herkunftsland länger als

24 Thieme, Thomas (2015): Arbeit ist die beste Form der Integration, In: Stuttgarter Zeitung, 31.08.2015, <http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.bundesagentur-chef-frank-juergen-weise-arbeit-ist-die-beste-form-der-integration.990d02b3-acd5-4aa2-9a9c-4e6ca52254b3.html>.

25 Vgl. Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (2015).

26 Vgl. ebd. sowie Deutscher Gewerkschaftsbund (2015b).

ein Jahr ohne Beschäftigung war, in der Frage des Mindestlohns nicht wie ein inländischer Langzeitarbeitsloser zu betrachten sein könnte. Dann griffe der Mindestlohn erst ab dem siebten Beschäftigungsmonat.²⁷

Der Spurwechsel vom Asylverfahren in die Arbeitsmigration wird kontrovers diskutiert. Eine Position befürwortet den Spurwechsel aus wirtschaftlichen und demografischen Gründen. Er sollte, so das Argument, daher für qualifizierte (junge) Personen generell und aus bereits laufenden Verfahren möglich gemacht werden, um das Potenzial dieser Menschen für die deutsche Wirtschaft und Gesellschaft zu nutzen. Eine vermittelnde Position plädiert für die Möglichkeit zum Spurwechsel nur für abgelehnte Asylbewerber mit dem Potenzial zur Fachkraft. Diese Personen hätten, so die Überlegung, nach der Rückkehr ins Heimatland ohnehin als Fachkraft die Möglichkeit, über andere Zugänge (z. B. Blue Card, Zugang in einen Mangelberuf laut Beschäftigungsverordnung, Hochqualifizierte laut Zuwanderungsgesetz) nach Deutschland einzuwandern. Daher solle ihnen der Umstand der Rückreise, eines aufwendigen Antragsverfahrens und der Wiedereinreise erspart bleiben.

Eine Gegenposition argumentiert, dass durch einen Spurwechsel ein nicht beabsichtigter Anreiz für nicht mehr steuerbare Arbeitsmigration gesetzt werde. Eine weitere Gegenposition lautet, dass das Asylrecht generell nicht dem Zweck der Arbeitsmigration dienen dürfe, auch wenn dies im aufgeklärten Eigeninteresse des Landes oder der Wirtschaft liegen mag. Asylrecht und utilitaristische Überlegungen seien nicht miteinander vereinbar. Eine etwas anders gelagerte Kritik lautet, dass »Rosinenpickerei« im Bereich des Asylrechts nicht legitim sei, zu Ungerechtigkeiten führe und letztlich das Asylrecht aushöhle oder zu einem Zweiklassenrecht mache, da es nach »erwünschten« und »unerwünschten« Einwanderern unterscheide.²⁸

27 Deutscher Gewerkschaftsbund (2014): Mindestlohn-Check Nr. 4 – Sind Langzeitarbeitslose wirklich vom Mindestlohn ausgenommen?, <http://www.dgb.de/themen/++co++c4bed4b2-7b3e-11e4-8571-52540023ef1a>.

28 Vgl. z. B. Position des Vorstands der Bundesagentur für Arbeit Raimund Becker in der Rheinischen Post (2015): Bundesagentur: Blue Card soll top-qualifizierte Flüchtlinge aus Asylverfahren heraus holen, 18.07.2015, die Position des Deutschen Industrie- und Handelskammertags, in Kruschke, Guido (2015): DIHK fordert »Spurwechsel« zur Arbeitsmigration von Flüchtlingen, In: Produktion, 20.08.2015, die Position der Vorsitzenden des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Christine Langenfeld, In: Creutzburg, Dietrich (2015): Sachverständigenrat Migration. Akzeptanz für Einwanderung nicht überstrapazieren, In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20.08.2015 sowie Voigt, Claudius (2015): Das Aschenputtel-Konzept: Die Guten ins Töpfchen, die Schlechten ins Kröpfchen? Die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktzugangs für Flüchtlinge, Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik (WISO Direkt).

Qualifikation von Flüchtlingen für die Rückkehr in das Herkunftsland²⁹

Die berufliche Qualifikation von anerkannten Flüchtlingen ist ein zentraler Bereich der mittel- und langfristigen Integrationspolitik. Hier bestehen sowohl Chancen für Flüchtlinge als auch für den deutschen Arbeitsmarkt und die deutsche Wirtschaft. Allerdings sollte die Qualifikation von Flüchtlingen auch immer mögliche Rückkehrperspektiven mit ins Auge fassen. Längst nicht alle anerkannten Flüchtlinge werden in Deutschland oder Europa bleiben, wenn die Fluchtursachen beseitigt sind, z. B. der Krieg in Syrien beendet sein wird. Daher sollte bei der Qualifizierung von Flüchtlingen auch mit berücksichtigt werden, welchen Nutzen Aus- und Weiterbildungen womöglich auf den Arbeitsmarkt der Herkunftsländer haben könnten. Dies spielt nicht zuletzt für die Frage des Wiederaufbaus kriegszerstörter Länder eine Rolle. Der Einsatz von in Deutschland qualifizierten Kräften könnte einen starken Beitrag in diesem Bereich leisten und ist durchaus im aufgeklärten außen- und wirtschaftspolitischen Eigeninteresse Deutschlands.

29 Zu ersten Ansätzen laufender Programme vgl. Adopt a Revolution, <https://www.adoptrevolution.org> oder Leadership for Syria – Begleitprogramm für syrische Stipendiaten an deutschen Hochschulen, Deutscher Akademischer Austauschdienst: <https://www.daad.de/hochschulen/ausschreibungen/projekte/de/11342-foerderprogramme-finden/?s=1&projektid=57246624>.

Handlungsempfehlungen und Reformvorschläge

Die Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik empfiehlt die Umsetzung folgender Handlungsempfehlungen und Reformvorschläge:


k = kurzfristig

m = mittelfristig

l = langfristig

Informationserhebung und -bereitstellung

1. Die Informationsgrundlage über die Bildungs- und Berufsqualifikationen von Flüchtlingen wird verbessert, um Qualifikationen, Fähigkeiten und Fertigkeiten von Flüchtlingen frühzeitig und umfassend zu erheben. Dieses Kompetenz-erfassungs- bzw. Feststellungsverfahren wird in einem mehrstufigen System durchgeführt und in einer zentralen Datenplattform erfasst. Konkret sollten die im Folgenden genannten Schritte durchgeführt werden. Erstens: So früh wie möglich eine kurze Erhebung der Bundesagentur für Arbeit nach den Kriterien a) Tätigkeit im Herkunftsland, b) Berufsabschluss / kein Berufsabschluss (bzw. berufsqualifizierender Abschluss), c) akademischer oder nicht akademischer Abschluss, d) Sprachkenntnisse (Muttersprache/n und Fremdsprachen). Zweitens: Durch die BA werden im Rahmen des BAMF-Integrationskurses (bei Einstufung) Berufsprofile erhoben und in Kooperation mit der Arbeitsagentur bzw. dem Jobcenter Beratungsgespräche vereinbart. Drittens: Fähigkeiten und Fertigkeiten können im Rahmen eines Praktikums in einer geeigneten Einrichtung oder im Betrieb festgestellt werden. **k**
2. Das Institut für Arbeitsmarktforschung und Berufsbildung der Bundesagentur für Arbeit erhebt derzeit repräsentativ wissenschaftliche Daten zur beruflichen Situation (Qualifikation und Teilhabe) von Flüchtlingen. Die Daten werden in Kooperation mit dem Sozio-ökonomischen Panel des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung als separate Flüchtlingsstichprobe erhoben und ausgewertet. Dieses Vorhaben sollte verstetigt und als Längsschnittstudie angelegt werden. **m**
3. Die Bundesagentur für Arbeit richtet ein zentrales Callcenter für Flüchtlinge ein, das muttersprachliche Auskünfte zu allen Fragen rund um Ausbildung, Weiterbildung und Arbeit geben kann. Eine weitere Beratungshotline für Betriebe, die Flüchtlinge einstellen wollen, wird eingerichtet. **k**

4. Der Datenaustausch zwischen den beteiligten Behörden der Flüchtlingsaufnahme und -integration (Bundespolizei, BAMF, Ausländerämter, Polizei, BA) wird ermöglicht. Die informationsverarbeitenden Systeme und Programme werden vereinheitlicht. Im Leistungsbereich wird eine elektronische Akte eingeführt, die von der Asylbewerberleistungsstelle zur Grundsicherung mit dem Bezieher weiterwandert. 

Zugang zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt

5. Die beruflicher Qualifikationen von Flüchtlingen wird, sofern notwendig, verbessert und beschleunigt. Das Informationsportal der Bundesregierung »Anerkennung in Deutschland« wird überarbeitet, aktualisiert und das mehrsprachige Angebot um die Sprachen der Hauptherkunftsländer ergänzt. In den Berufsberatungen der Jobcenter für Flüchtlinge wird das Portal aktiv beworben und auf die Beratung durch das bundesweite »IQ-Netzwerk: Integration durch Qualifizierung« hingewiesen. 
6. Die abstrakte Vorrangprüfung wird in eine konkrete Vorrangprüfung umgewandelt. Flüchtlingen inklusive Asylsuchenden mit Bleibeperspektive steht der Arbeitsplatz offen, wenn nicht innerhalb von z. B. zwei Wochen eine bevorrechtigte Person konkret vermittelt werden kann. 
7. Der Zugang zum Arbeitsmarkt ist Flüchtlingen mit Bleibeperspektive nach drei Monaten zu gewährleisten. Die gesetzlichen Regelungen sind entsprechend anzupassen. 
8. Zeitarbeit wird unabhängig von der Qualifikation für alle arbeitsberechtigten Asylbewerber und Geduldeten geöffnet. 
9. Ein deutlich verbessertes Schnittstellenmanagement zwischen Arbeitsagenturen (selbstverwaltete, beitragsfinanzierte Arbeitslosenversicherung) und Jobcentern (steuerfinanzierte nachgeordnete staatliche Behörde des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales) bis hin zu gezielter, aufgaben- oder zielgruppenbezogener Abschaffung der Doppelstruktur, z. B. für Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung Jugendlicher, wird eingerichtet.
10. Die Möglichkeit der Einschränkung einer Beschäftigung von Flüchtlingen nach beruflicher Tätigkeit, Arbeitgeber, Region oder Lage und Verteilung der Arbeitszeit durch die Bundesagentur für Arbeit (§ 34 Beschäftigungsverordnung) wird ersatzlos gestrichen. 




11. Das Höchstalter für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu Ausbildungszwecken wird gestrichen. **k**
12. Geduldeten ohne Arbeitsverbot und Asylsuchenden mit Bleibeperspektive wird der Zugang zu allen relevanten Förderleistungen der Berufsausbildung (Berufsausbildungsbeihilfe, assistierte Ausbildung, ausbildungsbegleitende Hilfen und berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen) ab Abschluss eines Ausbildungsvertrages und nicht erst nach 15 Monaten Aufenthalt ermöglicht, um den Abschluss der Berufsausbildung gezielt zu unterstützen. **k**
13. Für die Dauer der Ausbildung erhalten Geduldete eine Aufenthaltserlaubnis statt der bisher vorgesehenen Duldung. Jedenfalls ist eine ausbildungsfreundliche Handhabung der aufenthaltsrechtlichen Regelung (§18a AufenthG) durch die zuständigen Ausländerbehörden vor Ort zu gewährleisten. Der erfolgreiche Abschluss einer Ausbildung führt zur sofortigen Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis und freiem Zugang zum Arbeitsmarkt. **k**
14. Für die Anerkennung von Berufsqualifikationen laut Anerkennungsgesetz werden von berufstätigen Antragstellern bei einem negativen Bescheid die Gebühren von Bund oder Ländern übernommen, bei arbeitslosen Flüchtlingen zahlt in der Regel die Agentur bzw. das Jobcenter. Der Ablehnungsbescheid beschreibt möglichst exakt die Differenz zur Anerkennung, damit eine eventuelle Nachschulung darauf aufbauen kann. **k**

Institutionelle Reformen

15. Verfahren zur Validierung von nicht zertifizierten und informell erworbenen fachlichen Kompetenzen werden eingeführt und unterstützen die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen sowie individuelle Nachqualifizierungsprozesse. **m**
16. In der Frage des Mindestlohns sind Flüchtlinge wie inländische Langzeitarbeitslose zu betrachten. Der Mindestlohn greift erst ab dem siebten Beschäftigungsmonat.³⁰ **k**

30 Der hier unterbreitete Vorschlag kann aus Sicht von Pro Asyl dazu führen, dass die Typisierung von Flüchtlingen als Langzeitarbeitslose zu einem Verdrängungswettbewerb führt. Statt Qualifizierung und Ausbildung können kurzfristige Interessen von Arbeitgebern als auch möglicherweise von Betroffenen dazu führen, dass die langfristig sinnvolle berufliche Qualifizierung und Ausbildung nicht vonstattengeht.

Unterstützungsmaßnahmen und Netzwerke

17. Flüchtlingen mit Bleibeperspektive wird der volle Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumenten gewährt. 
18. Die Existenzgründungsförderung für Flüchtlinge wird verstärkt, um deren Selbstständigkeit zu fördern oder die Weiterführung von Selbstständigkeit zu ermöglichen. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) entwickelt in Kooperation mit dem Rationalisierungs- und Innovationszentrum der Deutschen Wirtschaft e.V., Unternehmensverbänden, Kammern, der Bundesagentur für Arbeit und den Jobcentern ein Konzept zur Gründungsförderung und legt ein Beratungs- und Förderprogramm auf. 
19. Bestehende Portale für die Vermittlung von Arbeit an Flüchtlinge (workeer.de usw.) werden, gegebenenfalls in Kooperation mit den großen privaten Portalen für die Jobsuche (z. B. monster.de, jobboerse.de) ausgebaut, professionalisiert und systematisch beworben. 
20. Die Netzwerke des ESF-Bundesprogramms »Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen« werden auf allen Ebenen in alle Strategien der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen als Experten eingebunden.

Literaturverzeichnis

Literatur

Arbeitgeberverbände Siegen-Wittgenstein (2015): Tarifparteien öffnen Tarifvertrag für Flüchtlinge, 21.09.2015, http://www.vdsm.net/agvsiwi/index.php?option=com_content&view=article&id=209:tarifparteien-oeffnen-tarifvertrag-fuer-fluechtlinge&catid=14:aktuelles&Itemid=113

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: FAQ - Zugang zum Arbeitsmarkt für geflüchtete Menschen, (Stand: Januar 2016), <http://www.bamf.de/FAQ-Arbeitsmarkt-zugang-gefluechtete-Menschen>

Bundesinstitut für Berufsbildung. Anerkennung in Deutschland (2014): Auswertung der amtlichen Statistik zum Anerkennungsgesetz des Bundes für 2014, http://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/statistik_zum_bundesgesetz.php

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (2015): Richtige Vorschläge, aber noch dringender Änderungsbedarf. Stellungnahme zum Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes, 07.10.2015, [http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/254ACDEC246EF281C1257ECA004E13F4/\\$file/Stn-Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz.pdf](http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/254ACDEC246EF281C1257ECA004E13F4/$file/Stn-Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz.pdf)

Creutzburg, Dietrich (2015): Sachverständigenrat Migration. Akzeptanz für Einwanderung nicht überstrapazieren, In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20.08.2015, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/der-svr-migration-ueber-die-debatte-um-neue-arbeitsvisa-fuer-balkan-fluechtlinge-13760375.html>

Daumann, Volker; Dietz, Martin; Knapp, Barbara und Strien, Karsten (2015): Early Intervention -Modellprojekt zur frühzeitigen Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern. Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung. IAB-Forschungsbericht 3/2015, <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2015/fb0315.pdf>

Deutscher Gewerkschaftsbund (2014): Mindestlohn-Check Nr. 4 - Sind Langzeitarbeitslose wirklich vom Mindestlohnausgenommen?, <http://www.dgb.de/themen/++co++c4bed4b2-7b3e-11e4-8571-52540023ef1a>

Deutscher Gewerkschaftsbund (2015a): Arbeitsmarktzugang von Flüchtlingen, MIA-Information, Berlin, <http://www.dgb.de/themen/++co++36880fec-4bd1-11e5-822f-52540023ef1a>

Deutscher Gewerkschaftsbund (2015b): Stellungnahme zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz. Flüchtlingspolitik: Deutschland kann Herausforderungen bewältigen, 25.09.2015,
<http://www.dgb.de/themen/++co++f06e6006-62af-11e5-a00f-52540023ef1a>

Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V. (2015): »Erstinfos für Asylsuchende«, Hannover

GGUA Flüchtlingshilfe e.V. (2015): Erfordernis einer Arbeitserlaubnis bzw. Zustimmung zur Beschäftigung, Münster, November 2015

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2015): Szenarien zur Prognose von Flüchtlingseffekten auf die Arbeitslosigkeit, Aktuelle Berichte 15/2015,
http://doku.iab.de/aktuell/2015/aktueller_bericht_1515.pdf

Interessenverband Deutscher Zeitarbeitsunternehmen e.V. (2015): Verantwortungsvolle Beschäftigung von Flüchtlingen ermöglichen – gesetzliche Hemmnisse für die Zeitarbeit abbauen, 07.09.2015, https://www.ig-zeitarbeit.de/system/files/2015/igz-positionspapier_fluechtlinge.pdf

Kruschke, Guido (2015): DIHK fordert »Spurwechsel« zur Arbeitsmigration von Flüchtlingen, In: Produktion, 20.08.2015,
<http://www.produktion.de/nachrichten/wirtschaftspolitik/dihk-fordert-spurwechsel-zur-arbeitsmigration-von-fluechtlingen-300.html>

PRO ASYL (2015): Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes, BR Drs. 446/15, 29.9.2015,
http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/o_Rechtspolitik/18_4_417_-_Zweite_Stellungnahme_von_PRO_ASYL_zum_Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz.pdf

qualiboXX - Portal für den Übergang von Schule zu Beruf (2015): Flüchtlinge dürfen jetzt unter erleichterten Bedingungen arbeiten. Interview mit Jens Dieckmann, Bundesinstitut für Berufsbildung, am 15.09.2015, <http://www.qualiboxx.de/wws/interview-dieckmann.php?sid=44720477855744471144636953695240>

Rheinische Post (2015): Bundesagentur: Blue Card soll top-qualifizierte Flüchtlinge aus Asylverfahren herausholen, 18.07.2015,
<http://www.presseportal.de/pm/30621/3074535>

Robert Bosch Stiftung (2015): Sprachvermittlung und Spracherwerb für Flüchtlinge: Praxis und Potenziale außerschulischer Angebote, Themendossier der Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik, http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/Kommissionsbericht_Fluechtlingspolitik_Sprache.pdf

Statistisches Bundesamt (2015): Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 13. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes vom 28. April 2015, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/Bevoelkerungsvorausberechnung.html>

Thieme, Thomas (2015): Arbeit ist die beste Form der Integration, In: Stuttgarter Zeitung, 31.08.2015, <http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.bundesagentur-chef-frank-juergen-weise-arbeit-ist-die-beste-form-der-integration.990d02b3-acd5-4aa2-9a9c-4e6ca52254b3.html>

Voigt, Claudius (2015): Das Aschenputtel-Konzept: Die Guten ins Töpfchen, die Schlechten ins Kröpfchen? Die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktzugangs für Flüchtlinge, Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik (WISO Direkt), <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/11437.pdf>

Webseiten

Adopt a Revolution: <https://www.adoptrevolution.org>

Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Neustart in Deutschland. Alle Informationen für Asylsuchende, Arbeitsuchende und Arbeitgeber auf einen Blick, <http://www.bmas.de/DE/Schwerpunkte/Neustart-in-Deutschland/inhalt.html>

Förderprogramm der Bundesregierung »Integration durch Qualifizierung (IQ)«: <http://www.netzwerk-iq.de>

Informationsportal der Bundesregierung zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen »Anerkennung in Deutschland«: <http://www.anererkennung-in-deutschland.de>

Leadership for Syria - Begleitprogramm für syrische Stipendiaten an deutschen Hochschulen, Deutscher Akademischer Austauschdienst: <https://www.daad.de/hochschulen/ausschreibungen/projekte/de/11342-foerderprogramme-finden/?s=1&projektid=57246624>

Mitglieder der Kommission

Armin Laschet, Vorsitz
Stellvertretender Bundesvorsitzender
der CDU, Fraktions- und Landesvorsitzender
der CDU Nordrhein-Westfalen und
ehemaliger Integrationsminister des Landes
Nordrhein-Westfalen

Heinrich Alt
Bundesagentur für Arbeit

Günter Burkhardt
Geschäftsführer PRO ASYL

Peter Clever
Mitglied der Hauptgeschäftsführung
der Bundesvereinigung der Deutschen
Arbeitgeberverbände

Dr. Michael Griesbeck
Vizepräsident des Bundesamtes für
Migration und Flüchtlinge

Prof. Dr. Renate Köcher
Geschäftsführerin des Instituts für
Demoskopie Allensbach

Dr. Ulrich Maly
Oberbürgermeister der Stadt Nürnberg und
Vizepräsident des Deutschen Städtetags

Bilkay Öney
Ministerin für Integration des Landes
Baden-Württemberg

Roland Preuß
Süddeutsche Zeitung

Hans Peter Wollseifer
Präsident des Zentralverbands des
Deutschen Handwerks

Prof. Dr. Christine Langenfeld
Vorsitzende des Sachverständigenrats
deutscher Stiftungen für Integration und
Migration (ständiger Gast)

Wissenschaftliches Sekretariat bei der
Geschäftsstelle des Sachverständigenrats
deutscher Stiftungen für Integration
und Migration

Rainer Ohliger
Leitung

Florinda Brands
Assistenz

Verantwortlich in der Robert Bosch Stiftung
Uta-Micaela Dürig
Geschäftsführerin

Ottilie Bälz
Bereichsleiterin Gesellschaft

Dr. Olaf Hahn
Direktor Strategische Entwicklung

Raphaela Schweiger
Projektleiterin Migration und Teilhabe

Weitere Unterstützung
Nathanael Liminski
Geschäftsführung für den Vorsitzenden

Dr. Cornelia Schu
Geschäftsführerin des Sachverständigenrats
deutscher Stiftungen für Integration und
Migration

Herausgegeben von der
Robert Bosch Stiftung GmbH
Heidehofstraße 31
70184 Stuttgart
www.bosch-stiftung.de

Redaktion
Rainer Ohliger
Florinda Brands
Raphaela Schweiger
Nathalie Rajević

Lektorat
Sybil Volks, Lektorat Text+Stil, Berlin

Umschlaggestaltung und Layout
siegel konzeption | gestaltung, Stuttgart

Copyright 2016
Robert Bosch Stiftung GmbH, Stuttgart
Alle Rechte vorbehalten.

www.bosch-expertenkommission.de

