

Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen:
bestehende Praxisansätze
und weiterführende Empfehlungen

Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen: bestehende Praxisansätze und weiterführende Empfehlungen

Dr. Jutta Aumüller, Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI)

Inhalt

Vorwort	6	3. Strukturelle Merkmale der Arbeitsmarktintegration	36
Executive Summary (deutsch)	8	3.1 Allgemeine Typologie der Maßnahmen	36
Einleitung	10	3.2 Analyse und Bewertung der vorhandenen Angebote	37
1. Rahmenbedingungen der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen	13	3.3 Besondere Herausforderungen und notwendige Anpassungen der bisherigen Maßnahmen	40
1.1 Rechtliche Hürden	13	4. Bilanz und Handlungsempfehlungen	49
1.2 Besonderheiten der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen	15	Verzeichnis der Abkürzungen	55
1.3 Prognosen über die langfristige Arbeitsmarktintegration	16	Verzeichnis der Experteninterviews	56
1.4 Arbeitsmarktintegration als Gesamtprozess	16	Literatur	57
2. Ansatzpunkte der zentralen Arbeitsmarktakteure	21	Executive Summary (englisch)	59
2.1 Aktivitäten des Bundes	21	Impressum	60
2.1.1 Förderpolitik des Bundes	21		
2.1.2 Zugang zu Integrationskursen und berufsbezogenen Sprachkursen	22		
2.1.3 Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse	22		
2.1.4 Angebote der Bundesagentur für Arbeit	23		
2.1.5 Bundesweite Fördernetzwerke: IQ und IvAF	24		
2.2 Bundesländer	25		
2.3 Kommunen	28		
2.4 Unternehmen und Wirtschaftsverbände	30		
2.5 Ehrenamtliches Engagement zur Beschäftigungsförderung	34		

Vorwort

Das Jahr 2015 war geprägt durch eine historisch hohe Flüchtlingszuwanderung nach Europa. In Deutschland wurden 1,1 Millionen schutzsuchende Menschen registriert. Auch 2016 reisen weiterhin Flüchtlinge nach Deutschland ein, obgleich die Zuzugszahlen gegenwärtig rückläufig sind. Es kann davon ausgegangen werden, dass ungefähr 50 Prozent der Schutzsuchenden ein Bleiberecht in Deutschland erhalten werden. Die Integration dieser Menschen in die deutsche Gesellschaft und auch in den Arbeitsmarkt ist entscheidend für das Gelingen der deutschen Flüchtlingspolitik und den sozialen Zusammenhalt im Land. Arbeiten zu können ist nicht nur Bedingung für wirtschaftlichen Erfolg, sondern zentral für ein selbstbestimmtes Leben. Die Voraussetzungen einer gelingenden Arbeitsmarktintegration sind aufgrund der positiven Beschäftigungssituation günstig. Die Gruppe der Flüchtlinge hat jedoch erfahrungsgemäß besonders hohe Hürden beim Arbeitsmarktzugang zu überwinden: Nur 50 Prozent der vor längerer Zeit nach Deutschland zugewanderten Flüchtlinge gelingt es, nach fünf Jahren Aufenthalt eine Beschäftigung zu finden. Deutschland steht also vor der großen Herausforderung, Hunderttausenden von schutzbedürftigen Menschen den Schritt ins Erwerbsleben zu ermöglichen.

Die vorliegende Studie von Jutta Aumüller untersucht die bestehenden Praxisansätze zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen und gibt Anregungen zur Weiterentwicklung dieser Ansätze. Die existierenden Maßnahmen haben zum Ziel, Flüchtlinge möglichst frühzeitig in die Arbeitsmarktintegration einzubeziehen. Entscheidend ist dabei, dass einerseits die Arbeitsmarktakteure befähigt werden, mit den Bedürfnissen der Schutzsuchenden angemessen umzugehen und dass andererseits effiziente Vernetzungsstrukturen aufgebaut werden, um die Flüchtlinge möglichst gut in den Regelbetrieb der Arbeitsmarktförderung einzubinden.

Zum jetzigen Zeitpunkt ist es noch nicht möglich, die Effektivität der Maßnahmen wissenschaftlich zu beurteilen. Die Autorin zeigt aber auf, wie die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen in einem integrierten Gesamtprozess idealtypisch zu konzipieren ist. Dieser Gesamtprozess umfasst den frühzeitigen Spracherwerb, die Qualifikations- und Kompetenzfeststellung, die Berufsorientierung, den Übergang in Ausbildung und Beruf und die Aufnahme einer Ausbildung oder Erwerbstätigkeit.

Handlungsbedarf sieht die Studie insbesondere bei der Anerkennung von Kompetenzen. Bisher fehlen Verfahren mit bundesweit gültiger Aussagekraft. Deutschland braucht deshalb ein Anerkennungsverfahren, das im Herkunftsland informell oder non-formal erworbene berufliche Kompetenzen verbindlich feststellt und zertifiziert. Die Autorin fordert flankierend dazu die verstärkte Entwicklung von Teilqualifikationen, die Teilnehmer in mehreren Schritten an eine Berufsqualifikation heranführen.

Handlungsbedarf besteht auch im Blick darauf, dass Flüchtlinge zwei Rechtskreisen zugeordnet sind. Für Asylsuchende und geduldete Flüchtlinge gelten die Bestimmungen des SGB III in der Zuständigkeit der Arbeitsagenturen; für anerkannte Flüchtlinge gilt das SGB II im Zuständigkeitsbereich der kommunalen Jobcenter. Wenn Asylsuchende einen Schutzstatus erhalten, kommt es somit zu einem Wechsel der Rechtskreise. Begonnene Fördermaßnahmen müssen im ungünstigsten Fall abgebrochen werden und auch der Datentransfer zwischen Arbeitsagenturen und Jobcentern gestaltet sich schwierig. Es braucht daher eine zentrale Anlaufstelle, welche den Rechtskreiswechsel möglichst weich gestaltet.

Die Autorin positioniert sich in ihrer Studie auch zu den Bedingungen, zu denen Flüchtlinge beschäftigt werden sollten. Weitere Ausnahmen vom Mindestlohn hält sie für nicht zielführend. Stattdessen sollte ein sozialer Arbeitsmarkt für Flüchtlinge geschaffen werden, um das Abrutschen in

den informellen Sektor oder die Langzeitarbeitslosigkeit zu verhindern. Niedrigschwellige Arbeitsangebote sollten mit berufsbezogenem Sprachtraining kombiniert werden, damit mittelfristig eine Heranführung an den regulären Arbeitsmarkt erreicht wird.

Bisher sind die meisten Förderungsmaßnahmen auf Asylbewerber mit einer hohen Schutzquote beschränkt (Eritrea, Irak, Iran und Syrien). Es werden aber auch Flüchtlinge länger in Deutschland bleiben, die aus anderen Ländern stammen. Die Studienautorin fordert deshalb, die Teilnahmeberechtigung für Integrationskurse und beschäftigungsfördernde Maßnahmen auch auf Asylsuchende auszuweiten, die bereits vor neun Monaten einen Asylantrag gestellt haben. So kann vermieden werden, dass eine große Gruppe langfristig geduldeter Personen entsteht, die zu einem späteren Zeitpunkt nur unter erheblichem Mehraufwand in den Arbeitsmarkt integriert werden kann.

Nicht zuletzt besteht Handlungsbedarf bei der Reichweite der bisherigen Maßnahmen. Diese ist bisher oft nur gering und erreicht bestenfalls mehrere Tausend Flüchtlinge. Für eine Skalierung in die Breite ist ein verbindlicher Mittelseinsatz mit klaren Ausgabengrößen notwendig.

Wir hoffen, dass die Studie den Verantwortlichen in Politik und Verwaltung Impulse gibt, die Ansätze zur frühzeitigen Arbeitsmarktintegration weiterzuentwickeln. Allen Beteiligten dürfte klar sein, dass die Integration der schutzbedürftigen Menschen in den Arbeitsmarkt eine Mammutaufgabe ist. Die dafür nötigen Investitionen werden sich mittel- und langfristig im Interesse aller in Deutschland lebenden Bürger auszahlen.

Ulrich Kober

Director

Programm Integration und Bildung
Bertelsmann Stiftung

Dr. Matthias M. Mayer

Project Manager

Programm Integration und Bildung
Bertelsmann Stiftung

Executive Summary (deutsch)

Die Integration mehrerer Hunderttausend geflüchteter Menschen in Erwerbstätigkeit ist eine Herausforderung, auf die die Arbeitsmarktakteure von Bund, Ländern und Kommunen sowie in Wirtschaftsverbänden und Unternehmen zunehmend mit verschiedenen Maßnahmen und Angeboten reagieren. In Wirtschaft und Gesellschaft besteht eine hohe Bereitschaft, Flüchtlinge zu beschäftigen und damit das Potenzial an Erwerbstätigen insgesamt zu stärken. Derzeitige Strategien der Arbeitsmarktintegration zielen darauf ab, Flüchtlinge bereits zu einem frühen Zeitpunkt ihres Aufenthalts, möglichst noch während des Asylverfahrens, in beschäftigungsfördernde Maßnahmen einzubeziehen. Angestrebt wird eine qualifikationsadäquate Vermittlung in Beschäftigung. Hierfür sollen die regulären Förderangebote der Arbeitsagenturen und Jobcenter an die Bedarfe von Flüchtlingen angepasst und entsprechend ausgebaut werden. Diese inklusive Arbeitsmarktstrategie bleibt jedoch auf Flüchtlinge mit einer hohen Bleibewahrscheinlichkeit beschränkt. Flüchtlinge aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten bleiben aus diesen Maßnahmen ausgeschlossen; alle weiteren Herkunftsgruppen erhalten weiterhin einen nachrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt.

Ein Schwerpunkt der gegenwärtigen Maßnahmen liegt darauf, die arbeitsmarktpolitischen Akteure in der Bundesagentur für Arbeit, aber auch in der Wirtschaft durch interkulturelle und ausländerrechtliche Trainings zu einem kompetenten Umgang mit der Zielgruppe Flüchtlinge zu befähigen. Parallel erfolgt ein intensiver Aufbau von Vernetzungsstrukturen, um die Kompetenzen der verschiedenen Akteure zu bündeln und um ergänzende zielgruppenspezifische Maßnahmen für Flüchtlinge zu entwickeln.

Aufgrund der Vielzahl beteiligter Akteure – Arbeitsagenturen, Jobcenter, Fördernetzwerke IQ und IvaF, Verbände, Arbeitgeber, Bildungsträger, Träger der Flüchtlingshilfe und andere mehr – stellt sich die Herausforderung, vorhandene Ansätze und Angebote in einem kohärenten Gesamtprozess der Beschäftigungsförderung zusammenzuführen, der auf die individuellen Voraussetzungen von Flüchtlin-

gen abstellt, dabei auch Erfordernisse der sozialen Integration berücksichtigt und zügig zu einer möglichst qualifizierten Vermittlung in den Arbeitsmarkt führt. Dies erfordert neue Instrumente der Kooperation, insbesondere einen effektiven Daten- und Informationsaustausch zwischen den Akteuren, und ein kompetentes Coaching, durch das die einzelnen Personen bei der Arbeitsmarktintegration unterstützt werden. Ein Ansatzpunkt hierfür ist die Einrichtung besonderer Anlaufstellen, in denen die verschiedenen Dienstleistungen zur Beschäftigungsförderung für Flüchtlinge gebündelt angeboten werden.

Eine zentrale Herausforderung besteht derzeit darin, einheitliche und anerkannte Qualifikations- und Kompetenzfeststellungsverfahren zu etablieren, mit denen sich auch informell und non-formal erworbene Kompetenzen verbindlich feststellen lassen. Angebotslücken zeichnen sich gegenwärtig aufgrund der mutmaßlich eher geringen Qualifikationsstruktur der zuwandernden Flüchtlinge ab, die neue Formen einer beruflichen Teilqualifizierung erfordert. Da aufgrund der hohen Flüchtlingszuwanderung Hunderttausende Personen kurz- und mittelfristig neu in den Arbeitsmarkt zu integrieren sein werden, müssen die Verfahren der Kompetenzfeststellung, der beruflichen Orientierung und Erprobung sowie der notwendigen Qualifizierung so konzipiert werden, dass sie den zügigen Durchlauf einer großen Zahl von Teilnehmern ermöglichen. Hierfür sind neue Ansätze in der Kompetenzfeststellung, der Teilqualifizierung und Zertifizierung zu erproben und umzusetzen. Auch müssen die hierfür erforderlichen Kapazitäten in den Regelinstitutionen der Arbeitsmarktförderung durch entsprechende personelle Erweiterung und Qualifizierung aufgebaut werden.

Ein wichtiges Erfordernis einer effektiven Arbeitsmarktintegration ist der niedrigschwellige Einstieg von Flüchtlingen in eine Beschäftigung. Hierzu sind Beschäftigungsmöglichkeiten im Rahmen eines Sozialen Arbeitsmarktes zu schaffen, flankiert von einem Sprach- und Berufstraining. Die formale berufliche Bildung von Flüchtlingen sollte

zudem durch Möglichkeiten der Teilqualifikation und den Einsatz flexibler Ausbildungsbausteine erleichtert werden. Bislang fehlen zudem noch Angebote, die den Berufseinstieg von Frauen, traumatisierten und behinderten Flüchtlingen erleichtern.

Einleitung

Deutschland hat 2015 eine Flüchtlingszuwanderung in einem bisher unbekanntem Ausmaß erlebt. Mehr als eine Million Menschen sind auf der Suche nach Schutz vor Krieg und Verfolgung und nach besseren Lebensbedingungen für sich und ihre Kinder neu ins Land gekommen. Nach dem bisherigen Stand der Flüchtlingsanerkennungen ist damit zu rechnen, dass wenigstens die Hälfte von ihnen längerfristig oder dauerhaft in Deutschland bleiben wird.

Die gegenwärtige Flüchtlingszuwanderung unterscheidet sich von früheren: Auch dadurch, dass die Weichen für eine Integration dieser Menschen frühzeitig gestellt werden – oder zumindest die Absicht hierzu erklärt wird. Daher rücken die Anforderungen und Chancen einer Integration in den Arbeitsmarkt in den Blick – ein bislang wenig erforschtes Gebiet. Jahrzehntlang wurden Flüchtlinge qua Beschäftigungsverbot vom regulären Arbeitsmarkt ferngehalten; wichtige Integrationsmaßnahmen wie Sprachkurse oder beschäftigungsfördernde Maßnahmen waren für sie nicht vorgesehen. Beteiligung am Arbeitsmarkt bedeutete für Flüchtlinge entweder eine Beschäftigung in der Nische gering bezahlter und niedrig qualifizierter Tätigkeiten oder eine Tätigkeit im informellen Arbeitsmarkt (Aumüller 2009: 122).

In der gegenwärtigen Flüchtlingszuwanderung erleben wir eine veränderte Situation: Eine enorm angewachsene Flüchtlingspopulation trifft auf eine prosperierende Wirtschaft mit historischem Tiefstand an Arbeitslosigkeit, eine Aufnahmegesellschaft im demographischen Wandel, die ihren zukünftigen Fachkräftebedarf sichern muss, sowie auf eine bemerkenswert große Offenheit in Politik und Gesellschaft, aktiv das zu gestalten, was Deutschland schon lange ist – ein Einwanderungsland.

Aufbau und Vorgehen

Die vorliegende Studie analysiert die Maßnahmen, die Asylbewerber, geduldeten Flüchtlingen und Personen mit subsidiärem Schutz Zugang zum regulären Arbeitsmarkt

ermöglichen sollen. Darüber hinaus untersucht sie, wie die Angebote und Maßnahmen der verschiedenen Institutionen zu einem sinnvollen Gesamtprozess gebündelt werden können, der Flüchtlinge effektiv und zügig in Ausbildung oder reguläre Beschäftigung bringt. Im Zentrum steht dabei auch die Frage, wie „mengentauglich“ die gegenwärtigen Instrumente sind, da es Hunderttausende Menschen sind, die mit unterschiedlichen Voraussetzungen möglichst zügig in den Arbeitsmarkt zu integrieren sind.

Kapitel 1 gibt einen kurzen Überblick über die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen, beleuchtet die Schwierigkeiten im Hinblick auf eine praktische Arbeitsaufnahme und stellt die Qualifikationsstruktur der Flüchtlinge dar, soweit darüber Erkenntnisse vorliegen.

Kapitel 2 enthält einen Überblick über die gegenwärtigen Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen, gestaffelt nach den verschiedenen beschäftigungspolitischen Akteuren auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene sowie in Wirtschaft und Gesellschaft. Da die Zahl der Einzelmaßnahmen inzwischen auf mehrere Hundert angestiegen und damit schwer überschaubar ist, konzentriert sich die Darstellung auf typische Beispiele, die das strategische Vorgehen der einzelnen Akteursgruppen veranschaulichen sollen. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei innovativen Ansätzen der Arbeitsmarktintegration.

Kapitel 3 analysiert diese Ansätze unter systematischen Gesichtspunkten. Dies betrifft die Zielrichtung der eingesetzten Maßnahmen, aber auch Problemanzeigen und Herausforderungen, die sich bei der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen stellen.

Kapitel 4 resümiert die Ergebnisse und zeigt notwendige Perspektiven für die Weiterentwicklung einer Beschäftigungspolitik für Flüchtlinge auf.

Die Studie beruht auf einer empirischen Recherche, bei der die Autorin folgende Institutionen kontaktierte: die Arbeitsministerien der Bundesländer, die Arbeitgeberverbände der Bundesländer, die regionalen Industrie- und Handelskammern, die regionalen Handwerkskammern sowie die regionalen Netzwerke des IQ- und des IvAF-Programms. Alle Institutionen wurden schriftlich um Informationen zu bestehenden Maßnahmen gebeten; teilweise schlossen sich an diese Informationen ergänzende Telefongespräche an. Vertieft wurde die Recherche durch Experteninterviews mit Fachleuten aus den für das Themengebiet zentralen Institutionen: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Bundesagentur für Arbeit, kommunale Jobcenter, Koordinatoren und Fachleute aus dem IQ- und IvAF-Programm. Eine Liste der Experteninterviews befindet sich auf Seite 56. Ergänzend wurden zudem die Medienberichterstattung sowie Internetquellen herangezogen. Die Recherchen wurden im Wesentlichen im Herbst 2015 durchgeführt und geben den Stand der Informationen zu Beginn des Jahres 2016 wieder.

Eine wichtige Rolle in der gegenwärtigen Arbeitsmarktstrategie spielt das Thema einer beruflichen Ausbildung für Flüchtlinge im Jugend- und jungen Erwachsenenalter. Allerdings kann diese Studie dazu keine ausführliche Analyse bieten, da die Voraussetzungen des Bildungssystems gesondert zu untersuchen sind.

Was bedeutet Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen?

Aufgrund zahlreicher Sonderbestimmungen, die noch immer für Flüchtlinge gelten, ist der Arbeitsmarkt in Bezug auf die Flüchtlingsaufnahme sehr komplex, zumal es sich mit Blick auf ihre Bildungsbiographien und beruflichen Voraussetzungen um eine sehr heterogene Gruppe handelt. Ihre Arbeitsmarktchancen hängen nicht nur von ihrer vorhandenen Qualifikation, sondern auch vom Aufenthaltsstatus ab.

Wenn in dieser Studie vereinfachend von Arbeitsmarktintegration die Rede ist, ist zu beachten, dass verschiedene Akteure in diesem Feld damit ganz unterschiedliche Vorstellungen verbinden können. Viele Flüchtlinge, die nach der Ankunft in Deutschland ihr Leben möglichst schnell in die eigene Hand nehmen möchten, verbinden damit die Erwartung, rasch einen Arbeitsplatz zu erhalten und Geld zu verdienen. Wirtschaftsnahe Institutionen blicken eher auf die demographische Entwicklung und künftige Fachkräftebedarfe; sie knüpfen daran die Überlegung, wie sie Flüchtlinge mittelfristig in eine qualifizierte Beschäftigung bringen können. Für die Politik zählen nachweisbare Ver-

mittlungserfolge – verbunden mit dem Bemühen, in der (Wahl-)Bevölkerung möglichst keinen Sozialneid aufkommen zu lassen. Eine Perspektive von Arbeitsmarktintegration könnte auch sein, durch eine fundierte Qualifizierung eine nachhaltige und langfristige Beschäftigung der heutigen Flüchtlinge zu ermöglichen. Bislang noch eher wenig thematisiert wird die Möglichkeit, Flüchtlinge in Deutschland so zu qualifizieren, dass hieraus langfristig auch eine gesellschaftliche Entwicklungsperspektive in den Herkunftsländern entstehen kann. Diese verschiedenen Perspektiven sollen im Folgenden so weit wie möglich herausgearbeitet werden. Damit verknüpfen sich divergierende Interessen, deren Aushandlung zukünftig sicherlich noch viel Energie erfordern wird.

Diese Expertise befasst sich im Besonderen mit der Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern, Flüchtlingen mit subsidiärem Schutz und geduldeten Flüchtlingen – also solchen Personen, die über keine Asylanerkennung beziehungsweise über keinen dauerhaften Aufenthaltsstatus verfügen:

- Asylbewerber im eigentlichen Sinn durchlaufen ein reguläres Asylverfahren mit Anhörung und erhalten im Falle einer Anerkennung eine Asylberechtigung nach Artikel 16a des Grundgesetzes oder gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention (§ 25 (1) und (2) AufenthG). Während des Asylverfahrens verfügen sie über eine Aufenthaltsgestattung.
- Flüchtlinge, die vor internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikten fliehen, erhalten einen subsidiären Schutzstatus aus humanitären Gründen (gemäß Artikel 15 der EU-Qualifikationsrichtlinie). Dieser ist mit einer befristeten Aufenthaltserlaubnis von maximal drei Jahren Dauer verbunden und berechtigt während dieser Zeit zum Bezug von Sozialleistungen sowie zur Teilnahme an allen regulären, auch arbeitsmarktrelevanten Integrationsmaßnahmen. Die Gewährung subsidiären Schutzes umfasst jedoch nur eine sehr kleine Gruppe derjenigen Flüchtlinge, die eine Aufenthaltserlaubnis erhalten.
- Geduldete Flüchtlinge sind Personen, deren Asylgesuch abgelehnt wurde, die jedoch aus triftigen Gründen nicht in das Herkunftsland zurückgeführt werden können. Solche Gründe können beispielsweise die Reiseunfähigkeit der betreffenden Person, fehlende Personaldokumente oder ein Abschiebestopp bezüglich des Herkunftslandes sein. Sie erhalten eine befristete aufenthaltsrechtliche Duldung nach § 60a AufenthG.

Der Einfachheit halber werden alle diese Gruppen im Text als „Flüchtlinge“ bezeichnet. Für anerkannte Flüchtlinge, deren Asylantrag positiv entschieden wurde, gilt ein uneingeschränkter Zugang zu allen verfügbaren Integrationsmaßnahmen; in den Statistiken der Arbeitsagenturen und Jobcenter werden sie nicht gesondert ausgewiesen. Da sich ihre Spur in der Sozialstatistik verliert, ist es bislang kaum möglich, gesicherte Aussagen über die Arbeitsmarktintegration anerkannter Flüchtlinge zu machen. In den wenigen Fällen, wo dies möglich ist, wird dies an entsprechender Stelle im Text getan.

Danksagung

Die hier präsentierten Ergebnisse beruhen auf zahlreichen schriftlichen und mündlichen Auskünften von Personen, die in verschiedenen beruflichen Zusammenhängen mit der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen befasst sind. Ihnen allen sei für ihre Auskunftsbereitschaft an dieser Stelle herzlich gedankt. Ein besonderer Dank gilt den Expertinnen und Experten, die sich für ausführliche Interviews zur Verfügung gestellt und die Expertise mit ihrem profunden Wissen ungemein bereichert haben. Eine namentliche Auflistung dieser Auskunftspersonen befindet sich auf Seite 56. Vor allem aber sei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Bertelsmann Stiftung gedankt, besonders Dr. Matthias Mayer und Claudia Walter, die die Recherchen mit großem Interesse, mit Ratschlägen und Geduld begleitet haben.

1. Rahmenbedingungen der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen

1.1 Rechtliche Hürden

Der Zugang nicht anerkannter Flüchtlinge zum Arbeitsmarkt unterliegt den Bestimmungen des Aufenthaltsgesetzes und der Beschäftigungsverordnung. Seit 2014 wurde er schrittweise gelockert. Weitere integrierende Maßnahmen wurden durch das im Oktober 2015 in Kraft getretene Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz beschlossen, so beispielsweise das Recht auf eine kostenfreie Teilnahme an den Sprachkursen des Bundes für Flüchtlinge mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit. Dennoch erweist sich die arbeitsrechtliche Situation für die Beschäftigung von Flüchtlingen weiterhin als sehr komplex und für Nichtfachleute kaum durchschaubar. Experten haben in Interviews wiederholt darauf hingewiesen, dass potenzielle Arbeitgeber für Flüchtlinge dadurch häufig von einem Beschäftigungsverhältnis abgeschreckt werden. Auch die Dauer der erforderlichen Genehmigungsverfahren wirkt sich nachteilig auf eine zügige Arbeitsmarktintegration aus.

Gesetzlich erleichtert wurde der generelle Arbeitsmarkteintritt für Asylbewerber und geduldete Flüchtlinge. Diese können nunmehr nach drei Monaten Aufenthalt eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, sofern die Arbeitsagentur dem zustimmt. Denn vor Erteilung der Beschäftigungserlaubnis wird überprüft, ob für die angestrebte Arbeitsstelle möglicherweise eine bevorrechtigte Person zur Verfügung steht (Vorrangprüfung) und ob für das Beschäftigungsverhältnis eine marktübliche Entlohnung gezahlt wird (Arbeitsbedingungsprüfung). Erst nach 15 Monaten Aufenthalt entfällt für Asylbewerber und geduldete Flüchtlinge die Vorrangprüfung, nach 48 Monaten die Arbeitsbedingungsprüfung. Obwohl per Gesetz der Arbeitsmarktzugang nunmehr nach drei Monaten möglich ist, ergeben sich faktische Verzögerungen dadurch, dass die Wartefrist ab dem Zeitpunkt der offiziellen Asylantragstellung, mittlerweile auch ab der Ausstellung einer polizeilichen Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender (BüMA) gerechnet wird. Da diese Registrierung aufgrund der Behördenüberlastung bisweilen

erst nach Monaten erfolgt, verzögert sich der Arbeitsmarktzugang entsprechend.

Zeitliche Verzögerungen können auch aufgrund des nachrangigen Zugangs von Asylbewerbern und Geduldeten zum Arbeitsmarkt entstehen. Das Prozedere der Vorrangprüfung sieht vor, dass ein Flüchtling, der die Beschäftigungszusage eines Arbeitgebers hat, vor der Aufnahme der Erwerbstätigkeit einen Prüfantrag bei der Ausländerbehörde stellen muss. Diesen Antrag leitet die Ausländerbehörde an die Bundesagentur für Arbeit weiter, die die Prüfung vornimmt. Formell gilt die Regelung, dass die Arbeitsagentur binnen 14 Tagen einen Bescheid erteilen muss, andernfalls gilt die Arbeitserlaubnis als erteilt. Aus der Praxis der Bleiberechtsnetzwerke wird kritisiert, dass diese Frist faktisch kaum eingehalten wird, da sie lediglich für die antwortende Arbeitsagentur bindend ist, nicht jedoch für die Ausländerbehörde, die den Antrag an die Arbeitsagentur und – auf dem Rückweg – deren Bescheid an den Antragsteller weiterzuleiten hat. De facto wird die Frist häufig um ein Vielfaches überschritten, weil der Antrag zunächst eine Weile unbearbeitet bei der Ausländerbehörde liegt.¹ Für viele Arbeitgeber, die eine freie Stelle zügig besetzen möchten, ist dies ein unzumutbares Verfahren. Geduldeten Flüchtlingen kann zudem unabhängig von der Dauer ihres Aufenthalts in Deutschland ein Beschäftigungsverbot durch die Ausländerbehörde erteilt werden, wenn sie im Verdacht stehen, ihre Mitwirkungspflicht (z. B. bei der Beschaffung eines Reisepasses) zu verletzen.

Planungsunsicherheiten für Arbeitgeber ergeben sich auch aufgrund bestehender rechtlicher Regelungen zur Beendigung des Aufenthalts. Das Asylgesetz sieht innerhalb von drei Jahren nach der Asylenerkennung eine Widerrufsprüfung vor. In dieser Frist kann die Anerkennung oder die Gewährung des subsidiären Schutzes widerrufen werden, wenn sich die Situation im Herkunftsland so geändert

¹ Interview mit Ellahe Amir-Haeri, IVAF-Netzwerk „Bridge“, Berlin, am 4.12.2015.

hat, dass eine Rückkehr als zumutbar gilt (§ 73 AsylG). In der Praxis betrifft die Widerrufsprüfung zwar nur relativ wenige Personen.² Zudem wurde auch hier die rechtliche Anwendung seit August 2015 gelockert: Es gilt seitdem die Regelung, dass die Ausländerbehörde nach drei Jahren Flüchtlingsanerkennung eine unbefristete Niederlassungserlaubnis erteilen kann, wenn nicht das Bundesamt im Ausnahmefall mitteilt, dass die Voraussetzungen für den Widerruf oder die Rücknahme des Schutzstatus vorliegen. Die Einzelfallprüfung für den Widerruf wurde damit abgeschafft.

Doch trotz solcher Lockerungen schaffen die vorhandenen formalen Regelungen eine große Unsicherheit bei potenziellen Arbeitgebern von Flüchtlingen, was deren längerfristigen Aufenthalt betrifft. So hält die Widerrufsprüfung manche Arbeitgeber davon ab, sogar anerkannte Flüchtlinge zu beschäftigen. Ein Spurwechsel, also der Wechsel einer zugewanderten Person aus dem Asylrecht in eine Aufenthaltserlaubnis zu Arbeitszwecken, wenn beispielsweise eine Beschäftigung in einer Branche mit Fachkräftemangel nachgewiesen werden kann, ist derzeit aufenthaltsrechtlich nicht vorgesehen.³ Als massiv hinderlich für die Arbeitsmarktintegration sehen die befragten Experten auch die politischen Diskussionen darüber, ob die im Laufe des Jahres 2015 zugewanderten Flüchtlinge rückwirkend einer Überprüfung nach dem Dublin-Verfahren unterzogen werden sollen.⁴

Auch das im Oktober 2015 verabschiedete Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz hat sowohl Liberalisierungen als auch weitere Irritationen geschaffen. Eine weitreichende integrationsbegünstigende Änderung ist dadurch erfolgt, dass die kostenfreien Integrationskurse des Bundes grundsätzlich auch für Flüchtlinge geöffnet wurden. Im Gesetz wird dieser Personenkreis eingeschränkt auf solche Personen, bei denen ein rechtmäßig dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist. Wer einen dauerhaften Aufenthalt erhält, kann letztlich nur vom Ende des (grundsätzlich ergebnisoffenen) Asylverfahrens her bestimmt werden. Hierzu wurde im Bundesinnenministerium die pragmatische Regelung getroffen, zu den Kursen Personen aus den Herkunftsländern Eritrea, Irak, Iran und Syrien zuzulassen, bei denen die Anerkennungs- beziehungsweise die Schutz-

quote zuletzt bei mehr als 50 Prozent lag. Flüchtlinge aus solchen Herkunftsländern, in die es erfahrungsgemäß bisher kaum Rückführungen gibt, beispielsweise Afghanistan und Pakistan, bleiben damit von der Chance auf eine frühzeitige Arbeitsmarktintegration ausgeschlossen.

Auch im Ausbildungsbereich ist eine Ambivalenz der flüchtlingsrelevanten Regelungen zwischen Liberalisierung und Benachteiligung festzustellen. Für die Aufnahme einer betrieblichen Ausbildung wurde die Vorrangprüfung mittlerweile abgeschafft. Eine im Februar 2016 in Kraft getretene Gesetzesänderung sichert auch jungen Asylbewerbern und geduldeten Flüchtlingen nunmehr den Aufenthalt während der Ausbildung sowie darüber hinaus zwei Jahre lang zur Berufsausübung (sogenanntes 3+2-Modell). Allerdings haben Flüchtlinge keinen gleichberechtigten Zugang zu den gesetzlichen Maßnahmen der Ausbildungsförderung. Personen mit einer Aufenthaltsgestattung haben bislang keinen Zugang zu BAföG, zur Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) und zu anderen ausbildungsbegleitenden Hilfen. Geduldete Flüchtlinge wiederum haben ab 2016 einen Anspruch auf BAföG und BAB, wenn sie sich seit mindestens 15 Monaten in Deutschland aufhalten, nicht aber auf weitere ausbildungsbegleitende Hilfen.

Die Residenzpflicht für Flüchtlinge wurde mittlerweile deutlich gelockert und hat zumindest für Asylsuchende mit Zugangsberechtigung zum Arbeitsmarkt keine besondere Relevanz mehr. Flüchtlingen, die ein Studium, eine Berufsausbildung oder eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, wird der Umzug generell gestattet. Auch viele staatliche Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind ihnen zugänglich. Flüchtlinge aller Herkunftsländer haben auch dann einen gesetzlichen Anspruch auf Beratung und Vermittlung durch die Agentur für Arbeit, wenn sie sich noch im Asylverfahren befinden (ohne Wartefrist). Ebenso besitzen sie (nach einer Wartefrist von drei Monaten) einen Anspruch auf arbeitsfördernde Maßnahmen sowie die Übernahme ergänzender Leistungen (z. B. Fahrtkosten, Übersetzungskosten im Zusammenhang mit der Anerkennung im Ausland erworbener Abschlüsse).

In rechtlicher Hinsicht zeigt sich gegenwärtig also eine Gemengelage zwischen einer deutlichen Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs, ohne aber eine konsequente Gleichberechtigung herzustellen. Sowohl potenzielle Arbeitnehmer als auch Arbeitgeber und Unternehmen, die sich für eine Beschäftigung von Flüchtlingen öffnen möchten, benötigen ein enormes Ausmaß an gesetzlichem und administrativem Detailwissen, um ein Ausbildungs- oder Arbeitsverhältnis abzuschließen.

2 Interview mit Martin Lauterbach und Laura Kolland, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg, am 24.11.2015.

3 ebd.

4 Interview mit Stephan Schiele, Tür an Tür, Augsburg, am 8.12.2015. Im Dublin-Verfahren wird festgestellt, welcher europäische Mitgliedstaat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist. Nach dem Dublin-III-Abkommen ist dies in der Regel dasjenige EU-Land, in das ein Asylsuchender zuerst eingereist ist.

1.2 Besonderheiten der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen

Bei den nach Deutschland zuwandernden Flüchtlingen handelt es sich um eine altersmäßig junge und um eine männlich dominierte Bevölkerung. Die Statistik des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) weist für den Januar 2016 aus, dass 71,6 Prozent der Personen, die in diesem Monat einen Asylerstantrag gestellt haben, jünger als 30 Jahre waren (BAMF 2016). Zwei Drittel der Erstanträge wurden von Männern gestellt. Auch frühere Asylgeschäftsstatistiken des Bundesamts weisen ähnliche Quoten auf. Ein höherer Anteil von Mädchen und Frauen befindet sich lediglich in der Altersgruppe bis 16 Jahre sowie in der Altersgruppe ab 60 Jahre, wobei Letztere aufgrund ihres insgesamt äußerst geringen Anteils an der Gesamtgruppe der Asylsuchenden zu vernachlässigen ist.

Bislang gibt es keine systematische Erhebung darüber, welche Qualifikationen einreisende Flüchtlinge mitbringen. Sporadische Eindrücke und Abfragen legen jedoch nahe, dass die vorhandenen Qualifikationen erheblich unter dem Anforderungsniveau einer qualifizierten Beschäftigung auf dem deutschen Arbeitsmarkt liegen. Vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge wurden erste Informationen über die Qualifikationsstruktur vorgelegt, die auf freiwilligen Selbstauskünften der befragten Flüchtlinge beruhen und als nicht repräsentativ gelten: Demnach haben unter den 2015 von BAMF-Mitarbeitern befragten Flüchtlingen 13 Prozent im Herkunftsland eine Hochschule, 17,5 Prozent ein Gymnasium, 30 Prozent Sekundarschulen, 24 Prozent Grundschulen und acht Prozent keine Schule besucht (Brücker, Hauptmann und Vallizadeh 2015: 4).

Weitere, allerdings vorsichtig zu bewertende Anhaltspunkte liefert darüber hinaus die amtliche Statistik der Bundesagentur für Arbeit, aus der sich Aussagen über ausländische Erwerbslose aus den Hauptherkunftsländern von Flüchtlingen destillieren lassen. Demnach hatten 80 Prozent der Erwerbslosen aus Asylherkunftsländern und 87 Prozent der Erwerbslosen aus Kriegs- und Bürgerkriegsländern keine abgeschlossene Berufsausbildung (ebd.: 5). Mit Vorsicht sind diese Angaben deshalb zu behandeln, weil dabei nicht nach Zuwanderungsjahr und Aufenthaltsstatus differenziert wird, es sich also um Migranten jeglicher Art aus diesen Ländern handelt und Flüchtlinge dabei nicht gesondert zu identifizieren sind. Unsicher ist diese Auskunftquelle auch deshalb, weil sich in der Arbeitslosenstatistik generell ein überproportional hoher Anteil von Personen ohne Berufsausbildung findet, handelt es sich dabei doch um die Hauptursache von Erwerbslosigkeit (ebd.).

Lokal beziehungsweise regional beschränkte Einblicke bestätigen jedoch eine insgesamt eher schlechte Qualifikationsbasis bei den Flüchtlingen. Eine begrenzte Erhebung unter Neuankömmlingen, durchgeführt 2015 in den drei niedersächsischen Erstaufnahmeeinrichtungen, ergab, dass bei diesen nahezu durchgängig keine Deutschkenntnisse vorhanden sind und lediglich etwa 40 Prozent über Englischkenntnisse auf unterschiedlichen Kompetenzlevels verfügen. Nur jeweils etwa ein Viertel der Befragten gab an, Zeugnisse über einen Schulbesuch (oder -abschluss) oder über einen Hochschulbesuch (oder -abschluss) zu besitzen. Knapp 40 Prozent der befragten Flüchtlinge verfügen demnach über eine mindestens einjährige Berufserfahrung; etwa 20 Prozent gaben an, eine Berufsausbildung absolviert zu haben. Am häufigsten werden Berufserfahrungen in den Bereichen Handwerk, Industrie/Handel und in Dienstleistungsberufen genannt.⁵

Der Leiter eines Jobcenters berichtete im Interview, dass dort lediglich zehn bis 15 Prozent der Flüchtlinge sowohl über aussagekräftige Zeugnisse verfügen als auch rasch Sprachkenntnisse erlangen und somit zügig in den Arbeitsmarkt vermittelt werden können.⁶ Behelfsmäßige Informationen bietet auch die Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt, deren Abschlussbericht 2014 vorgelegt wurde (Mirbach, Triebel und Bartsch 2014). Eine repräsentative Befragung der am Programm teilnehmenden Flüchtlinge ergab, dass etwa 24 Prozent von ihnen über eine Berufsausbildung verfügten, wovon wiederum knapp 20 Prozent diese Berufsausbildung erst in Deutschland erworben haben (ebd.: 30). Dieser Befund hinsichtlich bereits früher zugewanderter Flüchtlinge fügt sich in die Linie der oben angeführten Informationen ein.

Nimmt man all diese partikularen Informationen zusammen, so lässt sich annehmen, dass von den derzeit zuwandernden Flüchtlingen etwa 20 Prozent im Herkunftsland eine Berufsausbildung oder ein Studium absolviert haben und 30 bis maximal 40 Prozent über (möglicherweise) auf dem hiesigen Arbeitsmarkt verwertbare Berufserfahrungen verfügen. Obwohl alle diese Zahlen methodisch nicht zufriedenstellen können, lässt sich daraus dennoch die enorme

5 Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr/ Bundesagentur für Arbeit, Regionaldirektion Niedersachsen-Bremen: Kooperationsprojekt „Kompetenzen erkennen. Gut ankommen in Niedersachsen“. Die Erhebung fand im Zeitraum August bis Oktober 2015 statt und umfasste 379 Personen. <http://www.mw.niedersachsen.de/aktuelles/presseinformationen/kompetenzen-erkennen-gut-ankommen-in-niedersachsen-133122.html>

6 Interview mit Boris Alexander Berner, Pro Arbeit, Kreis Offenbach, am 11.12.2015.

Herausforderung ablesen, die eine Arbeitsmarktintegration der zuwandernden Flüchtlinge in puncto Qualifizierung bedeutet. Es zeigt sich daran allerdings auch, wie ungenügend die vorhandenen statistischen Erhebungsinstrumente sind, um genaue Daten und damit Entscheidungsgrundlagen für eine effektive Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik in der Einwanderungsgesellschaft zur Verfügung zu stellen.

1.3 Prognosen über die langfristige Arbeitsmarktintegration

Bislang wurde in Deutschland die Arbeitsmarktintegration speziell von Flüchtlingen nicht gesondert erforscht. In der offiziellen Arbeitsmarktstatistik, die nur nach dem Kriterium der Staatsangehörigkeit unterscheidet, tauchen Flüchtlinge als Gruppe mit einem distinkten Wanderungsmerkmal nicht auf. Repräsentative Aussagen sind deshalb nicht möglich. Die Bundesagentur für Arbeit plant, Flüchtlinge künftig in der Arbeitslosenstatistik gesondert auszuweisen; diese zusätzliche Erfassung soll ab Mitte 2016 erfolgen (Süddeutsche Zeitung 4.12.2015).

Es gibt jedoch Hinweise darauf, dass sich die Arbeitsmarktintegration von Menschen, die aus humanitären oder familiären Gründen zuwandern, schwieriger gestaltet als bei Arbeitsmigranten. Dies gilt nicht allein für Deutschland, sondern auch für andere Zuwanderungsländer (Konle-Seidl, Schreyer und Bauer 2015: 11). Vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der BA wurden Angaben zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen vorgelegt, die aus der Migrationsstichprobe des Sozio-oekonomischen Panels gewonnen wurden. Allerdings handelt es sich bei diesen Angaben um Flüchtlinge, die bereits vor längerer Zeit zugewandert sind und deren Arbeitsmarktintegration unter wesentlich schlechteren rechtlichen und institutionellen Voraussetzungen erfolgte als dies bei der gegenwärtigen Flüchtlingszuwanderung der Fall ist. Legt man diese früheren Erfahrungswerte zugrunde, dann gelang es nur acht Prozent der erwerbsfähigen Flüchtlinge, im ersten Jahr ihres Aufenthalts in Deutschland eine Beschäftigung zu finden. Diese Quote stieg auf knapp 50 Prozent nach fünf Jahren Aufenthalt, auf 60 Prozent nach zehn Jahren und auf knapp 70 Prozent nach 15 Jahren Aufenthalt. Im Vergleich zu anderen Migrantengruppen integrieren sich Flüchtlinge damit deutlich später in den Arbeitsmarkt (Brücker, Altmann und Vallizadeh 2015: 9 f.). Branchen, in denen Flüchtlinge beziehungsweise Ausländer aus Kriegs- und Krisenländern besonders häufig eine Beschäftigung finden, sind das Hotel- und Gastgewerbe sowie wirtschaftsnahe Dienstleistungen (ebd.).

Anfang 2016 veröffentlichte das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge eine Kurzanalyse zur Qualifikationsstruktur und Arbeitsmarktintegration anerkannter Flüchtlinge aus sechs Herkunftsländern (Worbs und Bund 2016). Die repräsentativen Daten hierfür wurden bereits 2014 erhoben und bezogen sich auf Personen, die zwischen 2008 und 2012 eine Asylenerkennung erhalten haben. Zum Zeitpunkt der Befragung hatten demnach 61,7 Prozent keine oder noch keine Berufsausbildung (beziehungsweise Studium), umgekehrt war dies bei 38,3 Prozent der Personen der Fall. Etwas günstiger war die Situation bei Flüchtlingen aus Syrien, deutlich schlechter hingegen bei solchen aus dem Irak. Gut ein Drittel von ihnen (36,5 Prozent) war erwerbstätig. Ein deutlicher Unterschied zeigte sich dabei zwischen den Geschlechtern: Im Durchschnitt waren die Männer zu 49,8 Prozent erwerbstätig, die Frauen hingegen nur zu 11,5 Prozent (ebd.: 6). Dies ist ein deutlicher Hinweis darauf, dass die Arbeitsmarktintegration von Frauen mit Fluchthintergrund eine besondere Herausforderung ist. Derzeit gehen Prognosen davon aus, dass die Arbeitslosigkeit unter anerkannten Flüchtlingen zunächst hoch sein wird, da zu Beginn ein hoher Einsatz an Sprachvermittlung und beruflicher Qualifizierung notwendig ist, um diese Personen in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Auf mittel- und langfristige Sicht aber wird die Arbeitslosigkeit sukzessive sinken und die positiven ökonomischen Effekte der Arbeitsmarktintegration werden überwiegen: Verschiedene Basisszenarien des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung gehen davon aus, dass die positiven gesamtwirtschaftlichen Effekte der Flüchtlingsmigration im günstigen Fall nach drei Jahren und im ungünstigen Fall nach zehn Jahren überwiegen werden (Fratzscher und Junker 2015). Nach einer Berechnung des IAB wird die (geschätzte) Flüchtlingszuwanderung der Jahre 2015 und 2016 das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland mittelfristig um 1,5 Prozent erhöhen, das sind etwa 600.000 Personen (Fuchs und Weber 2015). Für den deutschen Arbeitsmarkt, der sich in einem starken demographischen Umbruch befindet, bedeutet diese Entwicklung eine enorme Chance, auch künftig gesamtgesellschaftlichen Wohlstand zu generieren.

1.4 Arbeitsmarktintegration als Gesamtprozess

Seit 2014 wurden gesetzliche Erleichterungen bei der Beschäftigung von Flüchtlingen während des Asylverfahrens vorgenommen, die es zumindest theoretisch ermöglichen, die Arbeitsmarktintegration zügig und in einem integrierten Gesamtprozess zu betreiben. Zuvor hatten Flüchtlinge zunächst auf eine Asylenerkennung warten oder lange Wartezeiten in Kauf nehmen müssen, bis sie an Sprachkursen

und daran anschließend an beschäftigungsfördernden Maßnahmen teilnehmen konnten. Die Praxis dieses Phasenmodells bestand darin, die verschiedenen erforderlichen Schritte in einem zeitlichen Nacheinander zu arrangieren. Die Folge davon waren häufig beträchtliche zeitliche Reibungsverluste durch zwischengeschaltete Wartezeiten: auf eine Asylanerkennung, auf einen frei werdenden Platz im Integrationskurs, auf die Verfügbarkeit einer berufsqualifizierenden Maßnahme. Für viele Flüchtlinge ist dadurch wertvolle Zeit verloren gegangen, die sie in den Aufbau einer eigenständigen Lebensperspektive hätten investieren können.

Für Asylsuchende mit einer hohen Wahrscheinlichkeit auf Anerkennung wird mittlerweile ein frühzeitiger Einstieg in die Beschäftigungsförderung präferiert. Einen Meilenstein für diesen Paradigmenwechsel bildete das 2014 von der Bundesagentur für Arbeit und dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge aufgelegte Modellprojekt „Early Intervention“, das eine Förderung und Vermittlung gut qualifizierter Asylbewerber noch vor Abschluss des Asylverfahrens vorsah (siehe Seite 23).

Die Arbeitsmarktintegration geflüchteter Menschen ist ein umfassender Prozess, der neben der eigentlichen Anpassung an die Nachfrage nach Arbeitskraft die besonderen Lebensumstände dieser Personengruppe mitberücksichtigen muss. Dieser Prozess besteht aus verschiedenen Komponenten, die in eine individuell abgestimmte, zielgerichtete Beziehung zueinander zu setzen sind (siehe Abbildung 1, Seite 20).

Rechtliche und soziale Integration

Geflüchtete Menschen unterscheiden sich von anderen Gruppen am Arbeitsmarkt dadurch, dass die rechtliche und soziale Integration einen herausragenden Stellenwert einnimmt. Wesentliche Herausforderungen, mit denen geflüchtete Menschen nach der Ankunft in Deutschland konfrontiert sind, sind die Durchführung des Asylverfahrens, die Regelung der Wohnunterkunft und gegebenenfalls des Familiennachzugs. Viele Flüchtlinge leiden zudem unter den traumatischen Folgen von Krieg und Flucht, was die Arbeitsfähigkeit beeinträchtigen kann. Hierfür benötigen sie kompetente therapeutische Begleitung.

Asylverfahren

Das Asylverfahren ist ein rechtlicher Akt, dessen bürokratisches Prozedere die meisten Asylsuchenden schwer verstehen und als belastend empfinden. Zudem beeinflusst der Stand des Asylverfahrens den Zugang zum Arbeitsmarkt (bevorrechtigter oder nachrangiger Zugang zu arbeits-

fördernden Maßnahmen). Die Arbeitsmarktintegration setzt deshalb eine entsprechende rechtliche Kompetenz sowohl aufseiten der beratenden und vermittelnden Personen als auch der Geflüchteten selbst voraus, um festzustellen, welche Fördermöglichkeiten bereits vor Abschluss des Asylverfahrens greifen können.

Wohnen

Nicht unerheblich für die Arbeitsmarktintegration ist die Frage des Wohnens: des Wohnsitzes wie auch des Wohnumfelds. Asylsuchende Menschen werden zunächst in einer Erstaufnahmeeinrichtung des zugewiesenen Bundeslandes untergebracht und von dort landesintern in eine kommunale Unterbringung weitergeleitet. Für die Unterbringung in einer Erstaufnahmeeinrichtung sehen die Flüchtlingsaufnahme-gesetze der Länder eine Dauer von sechs bis maximal zwölf Wochen vor.⁷ Allerdings wird diese Vorgabe aufgrund der hohen Flüchtlingszuwanderung und begrenzten Platzkapazitäten häufig nicht eingehalten und Asylbewerber werden bereits in eine kommunale Unterbringung gebracht, bevor sie einen Asylantrag stellen konnten. Hinsichtlich der Arbeitsmarktintegration stellt sich dabei die Frage, ob Angebote der Qualifikationsanalyse, der berufsbezogenen Sprachförderung etc. bereits in der Erstunterbringung oder erst in der Folgeunterbringung ansetzen sollten und wie eine effektive Fortsetzung begonnener Maßnahmen nach dem Umzug gestaltet werden kann.

Für Flüchtlinge stellt sich das Wohnen in der Gemeinschaftsunterkunft häufig als eine kräftezehrende Angelegenheit dar. Die Teilnahme an Qualifizierungs- und besonders an berufsbildenden Maßnahmen erfordert ein Wohnumfeld, das auch die Möglichkeit des privaten Lernens zulässt. Flüchtlinge, die einen qualifizierten Berufseinstieg planen, benötigen auch in dieser Hinsicht besondere Unterstützung durch eine Wohnunterbringung, die das erforderliche Mindestmaß an Privatsphäre ermöglicht (Einzelwohnung, Wohngemeinschaft, kleine Gemeinschaftsunterkunft).

In arbeitsmarktintegrativer Hinsicht bislang wenig durchdacht sind Vorschläge aus dem Bereich der Politik, die eine Wohnsitzauflage für Geflüchtete auch nach deren Asylanerkennung vorsehen. Internationale Erfahrungen (z. B. in Dänemark und Schweden) legen nahe, dass sich eine staatliche Verteilungspolitik tendenziell negativ auf die Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt auswirkt. Für

⁷ Für Flüchtlinge aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten wurde mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom Oktober 2015 eine Verbleibedauer in der Erstaufnahmeeinrichtung von bis zu sechs Monaten festgelegt. In dieser Frist sollen das Asylverfahren abgeschlossen und die Rückführung vollzogen werden.

Schweden wurde nachgewiesen, dass Flüchtlinge, die einen Wohnsitz zugewiesen bekamen, im Vergleich zu Flüchtlingen mit frei gewähltem Aufenthaltsort nach mehreren Jahren Aufenthalt ein signifikant niedrigeres Einkommen aufwiesen, häufiger arbeitslos und häufiger abhängig von Sozialleistungen waren (OECD 2016: 24). Eine Wohnsitzauflage wäre nur dann vertretbar, wenn sie mit umfassenden Integrationskonzepten und -angeboten vor Ort verbunden wird. Allerdings scheint es wenig wahrscheinlich, dass eine solche Auflage angesichts einer motivierten, hochmobilen und sehr jungen Flüchtlingsbevölkerung die beabsichtigte Wirkung einer gleichmäßigen räumlichen Verteilung der Neuzugewanderten erzielen wird. Vermutlich werden Mittel und Wege gefunden werden, um diese Auflage faktisch zu umgehen.

Familiennachzug

Der Einstieg in den Arbeitsmarkt und entsprechende qualifizierende Maßnahmen müssen durch beratende Unterstützung flankiert werden, die eine Stabilisierung der persönlichen Lebenssituation ermöglicht. Für viele Flüchtlinge, die zunächst allein nach Deutschland gekommen sind, gehört hierzu der Nachzug von Ehepartnern und minderjährigen Kindern.

Arbeitsmarktintegration

Um eine zügige Arbeitsmarktintegration zu unterstützen, sind mehrere Komponenten sinnvoll aufeinander zu beziehen, die nachfolgend vorgestellt werden.

Frühzeitiger Einstieg in den Spracherwerb

Kenntnisse der deutschen Sprache bilden die Grundvoraussetzung für jegliche Form der Beschäftigung. Wie in den nachfolgenden Kapiteln deutlich wird, besteht bei allen Akteuren der Arbeitsmarktintegration Konsens darüber, dass Flüchtlinge möglichst sofort nach ihrer Ankunft die Möglichkeit des Spracherwerbs erhalten müssen – auch solche, die zunächst keine hohe Bleibeperspektive haben und auch nach der gesetzlichen Arbeitssperre von drei Monaten lediglich über einen nachrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt verfügen. Wo der Zugang zu den Integrationskursen des Bundes verwehrt bleibt, müssen andere Möglichkeiten des Spracherwerbs zur Verfügung stehen und den betreffenden Personen bekannt gemacht werden.

Qualifikations- und Kompetenzfeststellung

Eine rasche Qualifikations- und Kompetenzfeststellung ist notwendig, um vorhandene Qualifikationen und berufliche Potenziale zu eruieren. Unter Qualifikationen werden nachweisbare, in formalen Lernprozessen erworbene beruf-

liche Fähigkeiten verstanden, die üblicherweise durch ein Zertifikat nachgewiesen werden. Als Kompetenzen werden vielfältige persönliche, soziale, methodische und fachliche Fähigkeiten bezeichnet, die auch in einem beruflichen Kontext nutzbar gemacht werden können (vgl. Döring, Müller und Neumann 2015: 12 f.). Diese Feststellung bildet die Grundlage, um frühzeitig ein formales Verfahren zur Berufsanerkennung einzuleiten und um notwendigen Qualifizierungsbedarf ausfindig zu machen. Bei Personen mit geringer Qualifizierung müssen auf dieser Stufe Möglichkeiten des nachholenden Schulabschlusses oder des Einstiegs in eine Berufsausbildung sondiert werden. Eine Erhebung beruflicher Erfahrungen und Qualifikationen, die bereits in der Erstaufnahmeeinrichtung vorgenommen wird, kann hier eine erste Orientierung bieten.

Die aktuelle Problematik besteht darin, dass bislang in Deutschland unterschiedliche Ansätze und Instrumente in der Kompetenzerfassung parallel existieren, die nicht aufeinander abgestimmt sind: Insbesondere fehlt ein System zur Zertifizierung non-formal und informell erworbener Kompetenzen (ebd.: 9). Daher ist es notwendig, verbindliche und allgemein anerkannte Verfahren zu entwickeln beziehungsweise anzuwenden, auf die weiterführende Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration aufbauen können.

Berufsorientierung

Maßnahmen zur Berufsorientierung beziehen sich auf zwei Aspekte: Zum einen beinhaltet dies die Beratung bislang unqualifizierter Personen, die einen für sie passenden Berufsbereich erst noch finden müssen. Zum anderen bedeutet dies die Vermittlung von Kenntnissen über die hiesige Arbeitswelt, die sich in ihrer beruflichen Struktur und den geforderten Kompetenzen mehr oder weniger stark von den Herkunftsländern unterscheidet. Einschlägige Beratung, Betriebserkundungen, Praktika etc. sind Maßnahmen, die zur Orientierung von Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund beitragen können.

Übergang in Ausbildung und Beruf

Im Übergang zu Ausbildung und Beruf sind Vermittlungsangebote sowie ausbildungs- und berufsvorbereitende Maßnahmen erforderlich. Nach übereinstimmender Einschätzung der Arbeitsmarktakteure, die für die vorliegende Expertise interviewt wurden (siehe Seite 56), erscheint ein möglichst frühzeitiger Einstieg in das Berufsleben unbedingt vorteilhaft zu sein. Da für den Spracherwerb bis zum beruflich verwertbaren Kompetenzlevel B2 eine Dauer von mindestens einem Jahr eingeplant werden muss, sollten Maßnahmen der Berufsorientierung und des Spracherwerbs parallel geschaltet werden. Maßnahmen, in denen

eine solche Verknüpfung stattfindet, werden gegenwärtig in Kammern und Unternehmen sowie durch die Bundesagentur für Arbeit (Programm „Perspektiven für Flüchtlinge“; siehe Seite 23) erprobt.

Kombinationen aus Spracherwerb am Vormittag und Betriebserkundung am Nachmittag (oder umgekehrt) bieten die Möglichkeit, den bislang üblichen linear strukturierten Prozess „erst Sprache lernen und dann Einstieg in die Berufswelt“ zeitlich zu verkürzen und die frisch erworbenen Sprachkenntnisse sofort anzuwenden. Entsprechend sind die Richtlinien der gesetzlichen Arbeitsmarktförderung, so z. B. bei der Gestaltung von Teilzeitpraktika nach SGB II, auszurichten.

Integration in Ausbildung und Beruf

Mit der tatsächlich erfolgten Integration in eine Ausbildung oder einen Arbeitsplatz scheint der Prozess abgeschlossen zu sein. Gerade aber bei Flüchtlingen ist davon auszugehen, dass ein beträchtlicher Teil eine Beschäftigung zunächst im Bereich niedrig qualifizierter Tätigkeiten finden wird. Möglichkeiten der berufsbegleitenden Qualifizierung, ob in Form sprach- oder fachbezogener Angebote, müssen daher konzeptionell bei der Arbeitsmarktintegration mitberücksichtigt werden. Es geht dabei darum, die Nachhaltigkeit von Beschäftigung zu sichern.

Flexibler Umgang mit den einzelnen Qualifizierungsbausteinen

Die Arbeitsmarktintegration von Asylsuchenden und anerkannten Flüchtlingen erfordert ein flexibles Vorgehen, für das wiederum das vernetzte und rechtskreisübergreifende Handeln der Arbeitsmarktakteure eine Voraussetzung bildet. Einen Ansatzpunkt hierfür bildet beispielsweise die Einrichtung kommunaler Arbeitsmarktbüros (siehe Seite 29). Die Arbeitsmarktintegration selbst muss in einem integrierten und koordinierten Gesamtprozess erfolgen: integriert, da die verschiedenen Prozessbausteine in einer sinnvollen und individuell angepassten Weise miteinander zu kombinieren sind; koordiniert, weil dieser Prozess mit einer kohärenten Beratung und Begleitung zu verknüpfen ist.

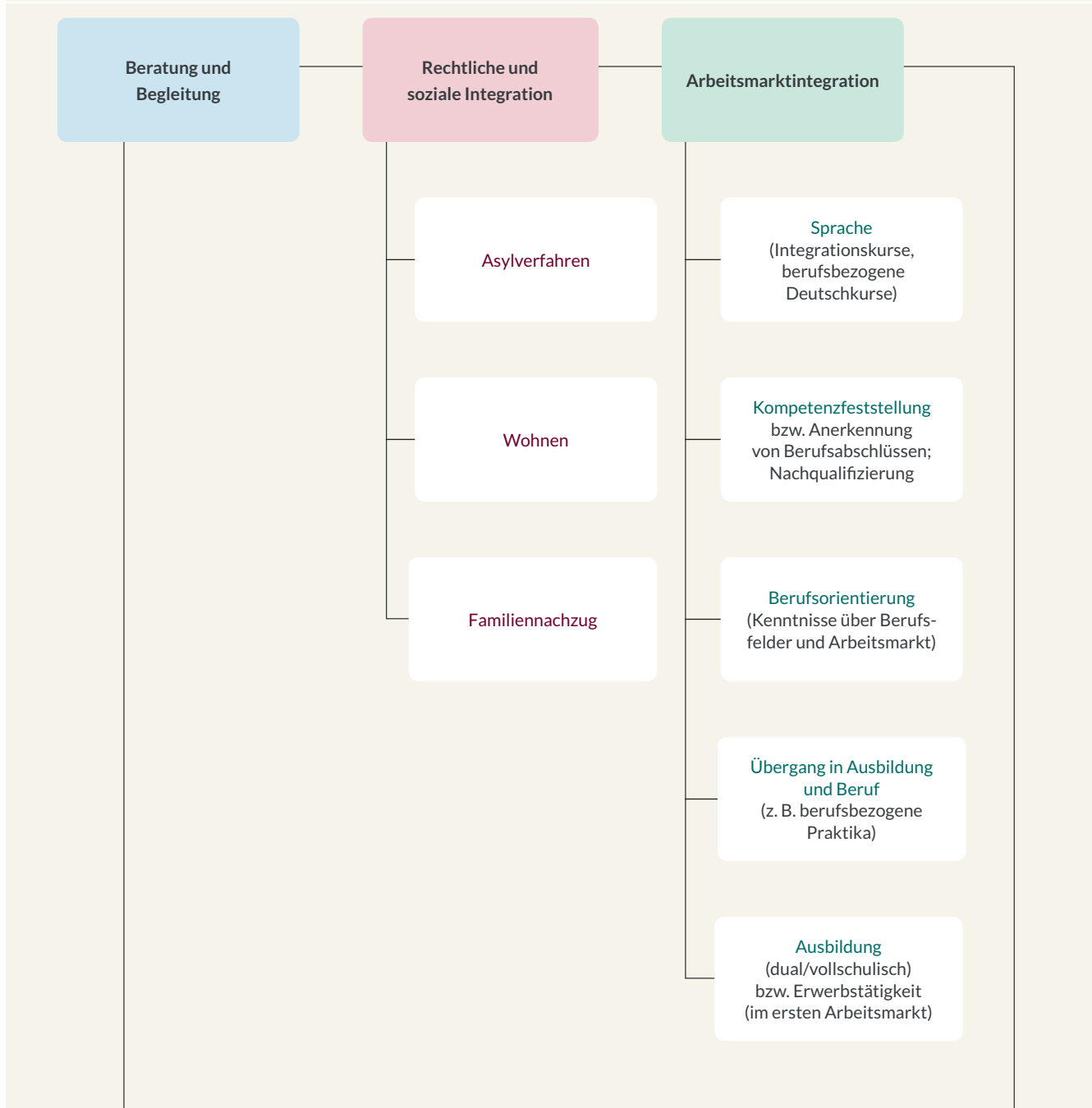
Beratung und Begleitung

Die Gestaltung des Prozesses der Arbeitsmarktintegration kann individuell sehr unterschiedlich ausfallen – je nach Kompetenz und persönlicher Lebenssituation. Eine kontinuierliche Beratung und Begleitung, die auch das deutsche Bildungs- und Arbeitsmarktsystem transparent macht, bildet deshalb eine unabdingbare Klammer um den Gesamtprozess der Arbeitsmarktintegration. Idealerweise soll-

ten beständige Ansprechpartner zur Verfügung stehen, mit denen Erfolge und Misserfolge kontinuierlich reflektiert und die Nachhaltigkeit der Integrationsmaßnahmen gesichert werden können.

Dennoch sind auch bei einem Individualcoaching Zielkonflikte nicht ausgeschlossen: zwischen dem Ziel einer individuell angepassten Lösung, dem Ziel einer qualifizierten Arbeitsmarktintegration und dem Ziel eines raschen Umsetzungsprozesses, um die Motivation der beteiligten Personen zu erhalten. Zur gleichzeitigen Erreichung dieser Ziele müssen Lösungswege noch erprobt werden.

ABBILDUNG 1 Komponenten eines Gesamtprozesses der Arbeitsmarktintegration



Quelle: eigene Darstellung.

2. Ansatzpunkte der zentralen Arbeitsmarktakteure

Im föderalen System Deutschlands findet Arbeitsmarktpolitik auf den Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen statt. Sie zielt darauf ab, „vor allem Engpässe der Vermittlung von Angebot und Nachfrage (z. B. Fehlqualifikationen oder Hindernisse der Arbeitsvermittlung) ein[zu]dämmen oder aus[zu]gleichen“ (Schmidt 1996: 22). Das deutsche System der Arbeitsmarktpolitik unterscheidet grundsätzlich nicht zwischen Inländern und Ausländern mit Zugangsrecht zum deutschen Arbeitsmarkt. Das heißt, die Instrumente der Arbeitsförderung greifen für beide Gruppen. Zugleich aber verfügen Migranten über eine weitaus schwächere Arbeitsmarktposition als der Durchschnitt der Bevölkerung, sind signifikant häufiger von Arbeitslosigkeit und gering qualifizierter Beschäftigung betroffen. Um migrationsspezifische Benachteiligungen auszugleichen und eine gleichberechtigte Teilnahme am Arbeitsmarkt zu ermöglichen, existieren zusätzliche Förderangebote und -institutionen, die Lücken in der Regelförderung zielgruppenspezifisch beheben sollen.

In Politik und Wirtschaft besteht mittlerweile ein breiter Konsens darüber, auch Flüchtlingen möglichst rasch einen Zugang zum Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Im Folgenden werden in einem strukturierten Überblick wichtige Maßnahmen von Bund, Ländern und Kommunen, Arbeitsagenturen und Jobcenter, Unternehmensverbänden und Kammern, Unternehmen und Zivilgesellschaft für eine zügige Arbeitsmarktintegration dargestellt. Das Maßnahmenangebot hat sich besonders 2015 stetig erweitert und es ist nicht möglich, einen auch nur halbwegs vollständigen Überblick darüber zu gewährleisten. Weniger als auf Vollständigkeit soll es hier deshalb darauf ankommen, unterschiedliche Ansätze in den Maßnahmen aufzuzeigen.

2.1 Aktivitäten des Bundes

2.1.1 Förderpolitik des Bundes

Die Förderpolitik des Bundes zur Arbeitsmarktintegration Asylsuchender konzentriert sich auf den Zugang von Flüchtlingen in allgemeine und berufsbezogene Sprachkurse, die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse und den Einsatz der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Der Grundsatz dieser Politik ist die gleichberechtigte Einbeziehung aller Zielgruppen der Beschäftigungsförderung in die Regelangebote nach SGB III und SGB II – unabhängig von Herkunft und Aufenthaltsstatus.⁸ Mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz wurde jedoch eine Differenzierung in den „Kundengruppen“ mit Fluchthintergrund vorgenommen, indem eine hohe Bleibeperspektive als Voraussetzung formuliert wurde. Im Arbeitsministerium verweist man auf den grundsätzlichen 2014 eingeleiteten Paradigmenwechsel: Der Ansatz der frühzeitigen Intervention (early intervention) löst nun die jahrelange Praxis der nachholenden Integration ab.⁹ Die weitgehende Einbeziehung von Flüchtlingen in das Regelsystem der Arbeitsförderung ist ein Spezifikum der deutschen Integrationsstrategie.

Alle Maßnahmen des Bundes unterliegen gegenwärtig einer Strategie des Mainstreaming. Die laufenden Programme werden unter dem Gesichtspunkt einer Einbeziehung von Flüchtlingen betrachtet. Alle ESF- und Strukturförderprogramme des Bundes (26 Programme in der laufenden Förderperiode 2014 bis 2020) können nunmehr grundsätzlich auch für Flüchtlinge geöffnet werden, sofern sie sich fachlich dafür eignen. Arbeitsmarktrelevant sind hierbei die Programme des Bundesministeriums für Arbeit und

⁸ Interview mit Barbara Schmidt, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin, am 12.1.2016.

⁹ ebd.

Soziales¹⁰, des Bundesministeriums für Bildung und Forschung¹¹, des Bundesministeriums für Familien, Senioren, Frauen und Jugend¹² und des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit¹³. Das Bundesministerium für Wirtschaft stellt für 2016 bis zu sechs Millionen Euro zur Verfügung, um die Stellen von 150 Willkommenslotsen zu finanzieren. Deren Aufgabe soll es sein, vor allem kleinen und mittleren Unternehmen praktische Unterstützung bei der Ausbildung von Flüchtlingen zu geben. Angesiedelt werden diese Stellen bei Kammern und sonstigen Organisationen der Wirtschaft.

Die flüchtlingsspezifischen Angebote des Bundes werden im Folgenden genauer dargestellt.

2.1.2 Zugang zu Integrationskursen und berufsbezogenen Sprachkursen

Eine wichtige Voraussetzung für die Integration in den Arbeitsmarkt bilden ausreichende Sprachkenntnisse. Die vom BAMF koordinierten kostenfreien Integrationskurse des Bundes (mit einem Umfang von in der Regel 600 Stunden Sprachkurs und 60 Stunden landeskundlicher Orientierungskurs) wurden mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz im Oktober 2015 auch für Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive und für schutzberechtigte Flüchtlinge geöffnet. Flüchtlinge aus Eritrea, Irak, Iran und Syrien erhalten entsprechendes Informationsmaterial und ein Antragsformular, sobald sie einen Asylantrag stellen.¹⁴ Um den gestiegenen Bedarf an Integrationskursen abzudecken, wurde der entsprechende Etat des BAMF für 2016 verdoppelt. Sollte dies nicht ausreichen, besteht vom Bund die Zusage, im laufenden Jahr 2016 entsprechend nachzufinanzieren.¹⁵

Flüchtlingen mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit steht nunmehr auch eine Teilnahme an der kostenfreien berufsbezogenen Sprachförderung des BAMF zu (ESF-BAMF-Kurse mit einem Umfang von bis zu 730 Unterrichtsstunden). Die notwendigen Unterrichtskontingente für die

10 Besonders die Programme „Berufsbezogene Sprachförderung für Menschen mit Migrationshintergrund“ (ESF-BAMF-Programm), „ESF-Integrationsrichtlinie Bund“ und „ESF-Qualifizierung im Kontext Anerkennungsgesetz“ (IQ-Förderprogramm).

11 Zum Beispiel das Programm „Jobstarter Plus“ mit den KAUSA-Servicestellen.

12 Zum Beispiel die Programme „Perspektive Wiedereinstieg – Potenziale stärken“, „Stark im Beruf – Mütter mit Migrationshintergrund steigen ein“.

13 Zum Beispiel das Programm „Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier“ (BIWAQ).

14 Interview mit Martin Lauterbach und Laura Kolland, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg, am 24.11.2015.

15 ebd.

berufsbezogenen Sprachkurse sollen 2016 erhöht werden und die bislang bestehende Zugangsvoraussetzung, wonach bereits eine elementare Sprachbeherrschung vorliegen muss, soll künftig für die Teilnehmer entfallen. Für 2016 ist eine Umstrukturierung des ESF-BAMF-Programms geplant (siehe Seite 38). Ende 2015 gewährte das BAMF zudem einmalig eine bis Februar 2016 befristete Finanzierung von Einstiegssprachkursen für Flüchtlinge.

Die Kernaufgabe des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge besteht weiterhin in der Durchführung des Asylverfahrens. Die Prüfung der Arbeitsmarkttauglichkeit von Asylsuchenden spielt dabei keine Rolle. Weitaus stärker als früher aber sieht sich das BAMF in der Funktion, Hindernisse, die einer Arbeitsmarktintegration von Personen mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit im Weg stehen, frühzeitig auszuräumen und diese Personen möglichst frühzeitig in das Regelangebot der Berufs- und Arbeitsmarktförderung zu integrieren.¹⁶ Seit 2015 beschäftigt sich eine gemeinsame Arbeitsgruppe von BAMF und Bundesagentur für Arbeit schwerpunktmäßig mit der Prozessgestaltung der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen. Im Modellprojekt der Bundesagentur „Early Intervention“ (siehe Seite 23) fungiert das BAMF als Kooperationspartner.

2.1.3 Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse

Im Rahmen des 2012 erlassenen Anerkennungsgesetzes wurden verschiedene Maßnahmen entwickelt, deren Ziel es ist, im Herkunftsland erworbene Berufsqualifikationen als gleichwertig mit den entsprechenden Referenzberufen in Deutschland anzuerkennen (siehe Bundesministerium für Bildung und Forschung 2015). Wie andere Migranten haben Asylbewerber und Flüchtlinge das Recht auf ein formales Anerkennungsverfahren in Deutschland – unabhängig vom Aufenthaltsstatus. Mit der Umsetzung des Anerkennungsgesetzes sind besonders die bundesweiten IQ-Netzwerke (siehe Seite 24) befasst. Da nur eine Minderheit von schätzungsweise maximal 20 Prozent der Flüchtlinge im Herkunftsland eine formale Berufsbildung erworben hat, werden derzeit verschiedene Musterverfahren entwickelt, mit denen auch Personen ohne formale Ausbildung und ohne schriftlichen Qualifikationsnachweis die Möglichkeit erhalten sollen, Kenntnisse und Fertigkeiten für die Ausübung wesentlicher beruflicher Tätigkeiten nachweisen zu können. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung finanziert seit 2015 das Projekt „Prototyping Transfer“, das Verfahren einer individuell konzipierten Kompetenzfeststellung bundesweit bekannt macht und praktisch einführt.

16 ebd.

2.1.4 Angebote der Bundesagentur für Arbeit

Maßnahmen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik liegen vor allem in der Zuständigkeit der Arbeitsagenturen (für den Bereich SGB III) und kommunalen Jobcenter (für den Bereich SGB II). Auch Flüchtlinge nehmen an den Regelangeboten nach SGB III und SGB II teil und verfügen über einen grundsätzlichen Anspruch auf eine Arbeits- und Berufsberatung durch die Arbeitsagenturen. Asylbewerber mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit können darüber hinaus während der Wartezeit auf eine Asylentscheidung Arbeitsfördermaßnahmen beanspruchen, beispielsweise die Übernahme von Fahrt- und Übersetzungskosten im Rahmen von Anerkennungsverfahren, und an Maßnahmen zur Arbeitsmarkteingliederung teilnehmen. Dieser Rechtsanspruch besteht mit der Vorlage einer Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender (BüMA), ohne dass bereits ein formeller Asylantrag gestellt wurde.¹⁷

Über das Regelangebot hinaus hat die Bundesagentur verschiedene zielgruppenspezifische Maßnahmen für Flüchtlinge entwickelt. Bekannt wurde vor allem das Modellprojekt „Early Intervention“, ein Kooperationsprojekt von BA und BAMF, das von 2014 bis 2015 bundesweit an neun Standorten durchgeführt wurde. Erprobt wurde mit diesem Projekt erstmals die Möglichkeit, Flüchtlinge bereits während des laufenden Asylverfahrens in Arbeitsförderungsmaßnahmen einzubeziehen und entsprechend ihrer beruflichen Potenziale in den regulären Arbeitsmarkt und in Ausbildungsmöglichkeiten zu vermitteln. Hierfür traten Fachvermittler der beteiligten Arbeitsagenturen an Asylbewerber in den Flüchtlingsunterkünften heran. Die Projektteilnehmer wurden in Sprachkurse, Berufserprobungen und in Kompetenzfeststellungsverfahren vermittelt und begleitet. Projektbausteine waren die individuelle Arbeitsberatung der Teilnehmer, eine Kompetenzerfassung (durch ein sogenanntes Mini-Arbeitspaket, das auf der Selbstauskunft der Teilnehmer beruhte), die Vermittlung deutscher Sprachkenntnisse sowie die Einbeziehung der Teilnehmer in Leistungen nach SGB III (z. B. Inanspruchnahme eines Vermittlungsbudgets, von Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheinen, Förderung der beruflichen Weiterbildung). Einbezogen wurden Asylsuchende aus neun Herkunftsländern mit hoher Wahrscheinlichkeit auf Asyl- oder Schutzgewährung; daneben wurden auch Asylsuchende aus Ländern berücksichtigt, in die in der Vergangenheit besonders wenige Rückführungen stattfanden.

Mit „Early Intervention“ wurde in BAMF und BA ein Paradigmenwechsel eingeleitet, indem nicht mehr der oft langwierige Abschluss eines Asylverfahrens und die formale Asylanerkennung abgewartet werden, ehe eine aktive Arbeitsmarktförderung dieser Personengruppe einsetzt. Zum Modellprojekt liegen zwei Evaluationsberichte des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) vor, sodass sich Erfolge und Hindernisse dieses Modellansatzes und seiner praktischen Umsetzung nachvollziehen lassen (Daumann et al. 2015; Büschel et al. 2015).

Innovativ ist „Early Intervention“ auch insofern, als sich die beteiligten Fachkräfte der Arbeitsvermittlung einer bislang kaum vertrauten Zielgruppe gegenübersehen. Entsprechend bildeten Maßnahmen zur Verbesserung der interkulturellen Kompetenz, Schulungen zum Asyl- und Aufenthaltsrecht sowie eine Verbesserung der Netzwerkkompetenz der Vermittlungsfachkräfte einen wichtigen Projektbestandteil. An den Projektstandorten wurden intensive regionale Vernetzungen mit anderen arbeitsmarktpolitischen Akteuren aufgebaut sowie ein agenturinternes Schulungskonzept entwickelt.¹⁸ Experten heben vor allem den Lerneffekt für die beteiligten Institutionen und Fachkräfte hervor: wie sich bestehende Instrumente der Arbeitsförderung auf eine neue Zielgruppe anpassen lassen, wie die besondere Lebenssituation dieser „Kundengruppe“ zu berücksichtigen ist und welche Kooperationen vor Ort notwendig sind, um Flüchtlinge an den Arbeitsmarkt heranzuführen.¹⁹ Nachdem das Bundesprojekt Ende 2015 ausgelaufen ist, werden die Erfahrungen von „Early Intervention“ auf Landesebene weiterentwickelt, beispielsweise in Nordrhein-Westfalen im Rahmen von „Early Intervention NRW +“.

Eine Neuentwicklung der BA ist das Projekt „Perspektiven für Flüchtlinge“ (PerF), das Flüchtlingen einen frühzeitigen Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglichen soll. Es handelt sich um ein Vermittlungs- und Qualifizierungsangebot mit den Modulen Profiling und Vermittlung arbeitsmarktrelevanter Informationen, berufspraktische Kompetenzfeststellung in Unternehmen auf dem ersten Arbeitsmarkt sowie Bewerbungstraining und Unterstützung bei der Arbeitsplatzsuche. Die Gesamtdauer beträgt zwölf Wochen; parallel dazu erfolgt berufsbezogener Sprachunterricht. Bildungsträger vor Ort führen die Module durch. Das Projekt sieht für 2016 eine Kapazität von 6.000 bis 6.500 Teilnehmern vor. Ein ähnliches Produkt konzipiert die BA gegenwärtig für Jugendliche (PerJuF). Dabei soll es neben der Ausbildungs- und Arbeitsmarktorientierung auch um die Orientierung in Bezug auf schulische Bildung und Studium gehen.

¹⁸ ebd.

¹⁹ Interview mit Martin Lauterbach und Laura Kolland, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg, am 24.11.2015.

¹⁷ Interview mit Christian Sprenger, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg, am 7.12.2015.

Aus Mitteln der Bundesagentur werden auch Maßnahmen in einzelnen Bundesländern finanziert, wie beispielsweise die „Integration Points“ in Nordrhein-Westfalen und „W.I.R. – Work and Integration for Refugees“ in Hamburg (siehe auch Seite 28). In Nordrhein-Westfalen existieren seit Januar 2016 in allen Agenturbezirken insgesamt 47 „Integration Points“, in denen alle Ansprechpartner und Dienstleistungen zur arbeitsmarktlichen und sozialen Integration unter einem Dach gebündelt sind. Insgesamt 44.900 Asylbewerber nahmen zu diesem Zeitpunkt an einem Sprach- und Einstiegskurs der BA in Nordrhein-Westfalen teil.²⁰ Vor dem Hintergrund des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes hat die BA zudem im Oktober 2015 beschlossen, befristet bis Ende 2015 Einstiegskurse zur Sprachförderung mit Mitteln aus der Arbeitslosenversicherung zu finanzieren. Bereitgestellt wurden Mittel zur Sprachförderung für 100.000 Flüchtlinge.

Eine zentrale Herausforderung für die Arbeitsagenturen besteht – ähnlich wie auch für die Jobcenter – darin, die notwendige interkulturelle und aufenthaltsrechtliche Kompetenz für die Betreuung und Vermittlung von Flüchtlingen zu erwerben. Zwar wurden bereits 2015 zusätzliche Vermittlungsstellen für Flüchtlinge eingerichtet, doch sind dafür viel mehr spezialisiertes Fachpersonal und spezialisierte Angebote in den Arbeitsagenturen unumgänglich.²¹ Für 2016 ist eine dezidierte Aufstockung des Personals vorgesehen. Bundesweit sollen 2.800 zusätzliche Stellen in den Jobcentern und 700 zusätzliche Stellen in den Arbeitsagenturen entstehen.²² Mit Blick auf die Vermittlung von Flüchtlingen müssen nach Einschätzung eines BA-Experten die agenturinterne Zusammenarbeit, die Berufsberatung und der Arbeitgeberservice verbessert werden.²³

2.1.5 Bundesweite Fördernetzwerke: IQ und IvAF

Mit den beiden Netzwerkprogrammen „Integration durch Qualifizierung“ (IQ) und „Integration von Asylbewerber/innen und Flüchtlingen“ (IvAF) finanziert der Bund ergänzende Maßnahmen einer Arbeitsmarktförderung speziell für Migranten und Flüchtlinge. Beide Programme beruhen auf dem Umstand, dass eine die Regelangebote ergänzende

Netzwerkarbeit eine wesentliche Bedeutung in diesem Feld besitzt. In diesen Netzwerken bündeln sich die unterschiedlichen Erfahrungen und Kompetenzen relevanter Akteure vor Ort, wie Organisationen der Flüchtlingshilfe, Bildungs- und Beschäftigungsträger, Kammern, Ausländerbehörden und Jobcenter (Blaschke et al. 2015: 61).

Das Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung“ (IQ) existiert seit 2005. Die Zielsetzung ist eine verbesserte berufliche Integration von Menschen mit Migrationshintergrund. Umgesetzt wird dieses Ziel in 16 Landesnetzwerken, die gegenwärtig ca. 340 Teilprojekte zu drei Handlungsschwerpunkten umfassen.²⁴ Schwerpunkte der lokal oder regional verankerten Projekte sind die Berufsberatung und Qualifizierungsberatung, die Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen sowie die interkulturelle Kompetenzentwicklung für Fachkräfte in den Arbeitsagenturen, Jobcentern und kommunalen Einrichtungen. Die Aufgabe von IQ ist es dabei, Lücken in den Prozessketten zu füllen, die zu einer beruflichen Anerkennung und qualifizierten Beschäftigung von Migranten führen.²⁵

In den letzten Jahren lag der Schwerpunkt der Netzwerkarbeit auf Maßnahmen zur Qualifikations- und Kompetenzfeststellung sowie zur beruflichen Qualifizierung, um die Umsetzung des 2012 in Kraft getretenen Gesetzes zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen zu begleiten. Aufgrund der hohen Flüchtlingszuwanderung wird in den IQ-Netzwerken gegenwärtig die Flüchtlingsthematik stärker in den Vordergrund der Aktivitäten gerückt. Flüchtlinge, die über eine formale Qualifizierung aus ihrem Herkunftsland verfügen, können bereits bislang die reguläre Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung sowie Angebote im Rahmen des Anerkennungsgesetzes in Anspruch nehmen. Für die zahlenmäßig größere Gruppe derjenigen Flüchtlinge, die über keine formale Qualifikation verfügen oder diese nicht nachweisen können, werden gegenwärtig Teilprojekte eingerichtet, in denen informell oder non-formal erworbene Kompetenzen sowie vorhandene berufliche Erfahrungen festgestellt und daran anschließende nachholende Qualifizierungen konzipiert werden. Damit soll eine stabile, langfristige Arbeitsmarktintegration der Teilnehmer unterstützt werden.²⁶

Die sogenannten IvAF-Netzwerke (Integration von Asylbewerber/innen und Flüchtlingen), bis 2015 bekannt als Bleiberechtsnetzwerke, bilden eine von drei Säulen der ESF-

20 www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/service/Ueberuns/Regionaldirektionen/NordrheinWestfalen/Presse/Presseinformationen/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI806225.

21 Interview mit Christian Sprenger, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg, am 7.12.2015.

22 Pressemitteilung der Regionaldirektion Niedersachsen-Bremen vom 13.10.2015; www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/service/Ueberuns/Regionaldirektionen/NiedersachsenBremen/Presse/Presseinformationen/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI783585.

23 Interview mit Christian Sprenger, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg, am 7.12.2015.

24 Interview mit Liam Patuzzi, Entwicklungsgesellschaft für berufliche Bildung, am 30.11.2015.

25 ebd.

26 ebd.

Integrationslinie Bund. Deren Ziel es ist, Personen mit besonderen Schwierigkeiten beim Zugang zu Arbeit und Ausbildung in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Maßnahmen der IvAF-Netzwerke sind dabei speziell auf Asylbewerber und Flüchtlinge mit einem nachrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt ausgerichtet. Im Herbst 2015 existierten bundesweit 30 IvAF-Netzwerke mit mehr als 200 miteinander vernetzten Einzelprojekten. Diese arbeiten vor allem einzelfallbezogen. Das übergreifende Ziel der IvAF-Netzwerke ist es, dass Flüchtlinge eine Beschäftigung aufnehmen und sich damit eine eigenständige Lebens- und Bleibeperspektive in Deutschland aufbauen können. Aufgabenschwerpunkte sind dabei:

- die arbeitsmarktliche Beratung und Unterstützung von Asylbewerbern, Geduldeten und Flüchtlingen,
- die Vermittlung dieser Personengruppen in Arbeit, Ausbildung oder schulische Bildung,
- die Ermöglichung eines Zugangs dieser Personengruppen zu den Förderinstrumenten der Arbeitsagenturen und Jobcenter,
- die Vermittlung beruflich verwertbarer Sprachkenntnisse, z. B. durch die Überleitung von Flüchtlingen in die ESF-BAMF-Kurse,
- Schulungen für Mitarbeiter der Arbeitsagenturen und Jobcenter zum Aufenthalts- und Beschäftigungsrecht für Flüchtlinge,
- die Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit zur strukturellen Verbesserung der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen.

Die hohe Flüchtlingszuwanderung des Jahres 2015 bringt auch für die IQ- und IvAF-Netzwerke einen neuen Bedeutungszuwachs. Nach Auskunft verschiedener Gesprächspartner sind vor allem die interkulturellen und aufenthaltsrechtlichen Schulungen für Mitarbeiter der Arbeitsagenturen und Jobcenter dadurch stark in den Vordergrund gerückt. Im Jahr 2015 wurden durch IQ und IvAF jeweils ca. 3.000 Mitarbeiter geschult; für 2016 ist eine Zielgröße von jeweils mindestens 5.000 Mitarbeiter vorgesehen.²⁷ Bislang eher wenig befassen sich die Netzwerke mit den jüngst angekommenen Flüchtlingen, die erfahrungsgemäß erst zeitversetzt in die Beschäftigungsförderungsprojekte kommen, wenn die Fragen der Registrierung, Asylantragsstellung und Unterbringung geregelt sind.²⁸

27 Interview mit Barbara Schmidt, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin, am 12.1.2015.

28 Interview mit Ellahe Amir-Haeri, IvAF-Netzwerk „Bridge“, Berlin, am 4.12.2015.

Verschoben hat sich die Rollenaufteilung zwischen beiden Netzwerken. Waren die Aufgabengebiete jahrelang nach Zielgruppen relativ klar abgesteckt – Migranten mit einem ausländischen Berufsabschluss bei IQ, Asylbewerber und geduldete Flüchtlinge bei den Bleiberechts-/IvAF-Netzwerken –, so ergeben sich derzeit durch die gestiegene Einbeziehung von Flüchtlingen in beschäftigungsfördernde Maßnahmen neue Überlegungen, wie man inhaltliche Schwerpunkte klar setzt und effektiv aufeinander bezieht.

Die Vorteile der Netzwerke liegen jedoch auf der Hand. Sie verfügen über langjährige Praxis und in Flüchtlingsfragen erfahrenes Personal, sind flächendeckend über das gesamte Bundesgebiet verbreitet und verfügen über erprobte Netzwerkstrukturen. Aufgrund der Fortbildungsangebote der IQ- und IvAF-Netzwerke, die von Arbeitsagenturen und Jobcentern verstärkt nachgefragt werden, findet gegenwärtig ein Prozess der verstärkten Kooperation zwischen Regelinstitutionen und den zielgruppenspezifisch ausgerichteten Netzwerken statt. Vor allem für die Regelinstitutionen, die bislang noch wenige Erfahrungen in der Arbeit mit Flüchtlingen haben, ist dieser Prozess von großer Bedeutung.

2.2 Bundesländer

Ende 2015 hatten die meisten Bundesländer eigene Programme und Maßnahmen zur Unterstützung der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen aufgelegt oder in Vorbereitung, mit unterschiedlichen Schwerpunkten. Diese werden im Folgenden mit Hinweis auf typische Beispiele skizziert. Ein Anspruch auf Vollständigkeit besteht nicht.

Eigenständige Förderung von Sprachkursen durch die Bundesländer

Noch bevor im Oktober 2015 die Öffnung der BAMF-Integrationskurse für Flüchtlinge mit guter Bleibeperspektive beschlossen wurde, haben die Bundesländer eigene Mittel mobilisiert, um eine frühzeitige Sprachförderung zu ermöglichen. Die Sprachangebote der Länder verstehen sich als eine Ergänzung zu den Integrationskursen und berufsbezogenen ESF-BAMF-Kursen und nehmen bisweilen gezielt solche Flüchtlinge in den Blick, die keinen Anspruch auf Teilnahme am Integrationskurs haben. Es handelt sich in der Regel um Einsteigerkurse, deren Intention es ist, eine Integration auch in den Arbeitsmarkt zu beschleunigen.

Beispiele: Alle Bundesländer unterstützen die Sprachförderung Asylsuchender durch eigene Programme oder bezuschussen vorhandene Maßnahmen aus Landesmitteln.

Angebote für frühzeitige Qualifikations- und Kompetenz-erfassung

Mehrere Bundesländer haben Anlaufstellen zur frühzeitigen Erfassung und Nutzung von Arbeitsmarktpotenzialen ankommender Flüchtlinge und Asylbewerber eingerichtet, beispielsweise in den Erstaufnahmeeinrichtungen. Im Idealfall werden hierbei auch weitere arbeitsmarktrelevante Akteure, wie z. B. die Arbeitsagentur, IQ- oder IFAF-Netzwerke, eingebunden.

Beispiele hierfür gibt es in Rheinland-Pfalz (Projekt „Kompetenzen erfassen, Chancen nutzen zur Integration von Flüchtlingen in Arbeit und Ausbildung“) und im Saarland (Clearingstelle „Ausbildungs- und Beschäftigungsperspektiven“ in der zentralen Landesaufnahmestelle). Im Saarland erprobt zudem das landeseigene Welcome Center Saar in Kooperation mit der Handwerkskammer und der Industrie- und Handelskammer Verfahren zur praktischen Kompetenzfeststellung bei Flüchtlingen. In Niedersachsen existiert das Kooperationsprojekt „Kompetenzen erkennen – Gut ankommen in Niedersachsen“ des Wirtschaftsministeriums und der Regionaldirektion Niedersachsen-Bremen der Arbeitsagentur: In den vier Erstaufnahmeeinrichtungen des Landes wurde ein Büro mit jeweils zwei Integrationsfachkräften der Arbeitsagentur eingerichtet. Ein vergleichbares Modell der Kompetenzfeststellung bereits in den Erstaufnahmeeinrichtungen wird auch in Schleswig-Holstein und in Mecklenburg-Vorpommern praktiziert; in weiteren Bundesländern ist diese Maßnahme in Vorbereitung.

In Nordrhein-Westfalen wurde das Modellprojekt von BA und BAMF „Early Intervention“ seit März 2015 als Landes-Modellprojekt „Early Intervention +“ auf alle Agenturbezirke des Landes ausgeweitet. Die Finanzierung erfolgt über Landes-ESF-Mittel. Ausgeweitet wurde dabei auch das Basissprachangebot in den 30 Agenturbezirken des Landes (mit 300 Unterrichtseinheiten), wodurch 3.600 Flüchtlinge erreicht werden sollen.

Einsatz von Beschäftigungscoaches zur Integration in den Arbeitsmarkt

Beschäftigungscoaches werden nach der Weiterverteilung der Flüchtlinge auf die Kommunen eingesetzt. Sie sollen Flüchtlinge über die Angebote der Beschäftigungsförderung informieren und übernehmen damit eine Lotsen- beziehungsweise Brückenfunktion zu den Regelangeboten der Arbeitsagenturen

und Jobcenter. Beschäftigungscoaches arbeiten aufsuchend. Zu ihren Aufgaben gehört auch die Ersterfassung schulischer und beruflicher Qualifikationen (sofern diese nicht bereits in der Erstaufnahmeeinrichtung erfolgt ist).

Beispiele: In Rheinland-Pfalz sollen ab 2016 sogenannte Beschäftigungspiloten für Flüchtlinge in allen Landkreisen und kreisfreien Städten eingesetzt werden. Im Saarland wurden 2015 landesweit sieben Personalstellen für Beschäftigungscoaches in Kooperation mit Gemeindeverbänden, Arbeitsagenturen und Jobcenter geschaffen. Die Bayerische Staatsregierung will 2016 rund fünf Millionen Euro für den Einsatz von Ausbildungsakquisiteuren und für Jobbegleiter für Flüchtlinge einsetzen.

Unterstützung praktischer Vermittlungsmaßnahmen

Einige Bundesländer stellen finanzielle Mittel zur Verfügung, um damit Maßnahmen der Berufsvorbereitung und direkten Arbeitsvermittlung von Flüchtlingen (z. B. die Einrichtung von Informations- und Vermittlungsportalen) zu unterstützen. Diese Mittel werden teilweise auch in den Personalaufbau der Arbeitsagenturen und Jobcenter investiert.

Beispiel: Die Bayerische Staatsregierung hat im Oktober 2015 eine Vereinbarung „Integration durch Ausbildung und Arbeit“ mit der bayerischen Wirtschaft und der Arbeitsverwaltung getroffen. Hierfür stellt das bayerische Arbeitsministerium zwölf Millionen Euro zur Verfügung, die Arbeitsverwaltung zusätzlich Mittel über 45 Millionen Euro. Ziel der Vereinbarung ist es, bis 2019 60.000 Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive in Arbeit zu bringen.

Maßnahmen zur Vermittlung von jugendlichen Flüchtlingen in eine betriebliche Ausbildung

Einige Bundesländer legen den Schwerpunkt bei der Beschäftigungsförderung für Flüchtlinge auf berufsbildende Maßnahmen und die Vermittlung in Arbeit.

Beispielhaft für diese Strategie ist besonders Bayern. Bislang wurden an den bayerischen Berufsschulen 440 Klassen zur Berufsvorbereitung und -orientierung von jungen Menschen bis 21 Jahre mit Fluchthintergrund (Asylbewerber, Geduldete, Flüchtlinge) eingerichtet (Berufsintegrationsjahr). Mit Beginn des Schuljahres 2015/16 wurde zusätzlich an vier bayerischen Berufsschulen das Modellprojekt „Berufliches Übergangsjahr“ für jugendliche Flüchtlinge eingerichtet, bei dem parallel zum verpflichtenden Berufsintegrationsjahr neue Ansätze erprobt werden, um den Übergang von der Be-

rufsschule in eine betriebliche Ausbildung zu erleichtern. Im beruflichen Übergangsjahr finden Spracherwerb und berufspraktische Erfahrungen parallel statt; erprobt werden hierfür Erfolg versprechende Unterrichtskonzepte.

In Rheinland-Pfalz berät und unterstützt das Projekt „Flüchtlings-Netzwerker“ nicht mehr schulpflichtige Flüchtlinge mit guter Bleibeperspektive im Alter von 18 bis 35 Jahren bei der Suche nach einem geeigneten Ausbildungsplatz, bei der Bewerbung und während der Ausbildung. Es handelt sich hierbei um ein Kooperationsprojekt des rheinland-pfälzischen Wirtschaftsministeriums in Kooperation mit den Handwerkskammern und der Regionaldirektion der Arbeitsagentur. In Niedersachsen unterstützt das Wirtschaftsministerium das Modellprojekt „Handwerkliche Ausbildung für Flüchtlinge und Asylbewerber“, das in Kooperation mit den Handwerkskammern der Regionaldirektion der Arbeitsagentur und der Landkreise durchgeführt wird. Profitieren sollen davon bis zum Ausbildungsjahr 2016/17 500 junge Asylbewerber und Flüchtlinge.

In Berlin bietet das Projekt „Arrivo“ Flüchtlingen eine Berufserprobung in Übungswerkstätten, vierwöchige Praktika in Handwerksbetrieben, eine Vorbereitung für eine Ausbildung im Hotel- und Gaststättenbereich oder im gewerblich-technischen Bereich sowie die Vermittlung in Ausbildung und Arbeit an. „Arrivo“ ist eine gemeinsame Initiative der Berliner Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen, der Handwerkskammer Berlin und des Berliner Netzwerks für Bleiberecht „bridge“. Bis Ende März 2016 wurden 60 geflüchtete Personen in eine Einstiegsqualifizierung, Ausbildung oder Erwerbstätigkeit vermittelt.

Einrichtung ressortübergreifender Arbeitsgruppen zur Steuerung der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen

Die Einrichtung ressortübergreifender Arbeitsgruppen zielt auf eine enge und effektive Zusammenarbeit der zuständigen Behörden und Einrichtungen auf Landesebene ab.

Zwei Beispiele unter mehreren: Die Task Force „Steuerung der Integration von Flüchtlingen in Beschäftigung“ im Saarland ist eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe der Landesregierung; deren Aufgabe ist es, die Integration von Asylsuchenden in Beschäftigung zu koordinieren. In Rheinland-Pfalz wurde ein Ovaler Tisch für Ausbildung und Fachkräftesicherung gegründet, dem die Staatskanzlei, mehrere Fachressorts, die Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit, die Landesverbände verschiedener Kammern und Unternehmervereinigungen, der Deutsche Gewerkschaftsbund und mehrere Einzelgewerkschaften angehören. Auch hier besteht die Funktion in einer

Koordination arbeitsmarktrelevanter Aufgaben. Beispielsweise wurde ein Aktionsplan zur Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt verabschiedet (siehe Beispiel unten).

Information und Unterstützung von Arbeitgebern

Die Bundesländer unterstützen die Arbeitsvermittlung von Flüchtlingen durch Informationsangebote für potenzielle Arbeitgeber über aufenthaltsrechtliche Bestimmungen sowie Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten für Asylsuchende. Hierzu zählen vor allem einschlägige Internetportale sowie Leitfäden mit Informationen zur Beschäftigung von Flüchtlingen.

Unter den zahlreichen Beispielen fällt in Niedersachsen die Zentrale Beratungsstelle Arbeitsmarkt und Flüchtlinge auf. Sie bietet eine Beratung für niedersächsische Unternehmen an und wird vom Land Niedersachsen für zwei Jahre mit rund 100.000 Euro gefördert.

Umfassende Programme zur Förderung der Arbeitsmarktintegration

Einige Bundesländer haben umfassende Programme zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen erarbeitet. Darin werden verschiedene Fördermaßnahmen erfasst, die aufeinander abgestimmt sind und an denen verschiedene relevante Akteure beteiligt sind.

Beispiele: In Baden-Württemberg wurde im Februar 2015 das Landesprogramm „Chancen gestalten – Wege der Integration in den Arbeitsmarkt öffnen“ verabschiedet, das die Bausteine Kompetenzerhebung, Sprachförderung, frühzeitige arbeitsmarktnahe Aktivierung von Flüchtlingen, Aufbau lokaler Netzwerke zur Steuerung der Integrationsmaßnahmen vor Ort sowie Durchführung eines Monitorings umfasst. In Rheinland-Pfalz wurde im September 2015 ein Aktionsplan zur Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt verabschiedet, der mit konkreten Maßnahmenszusagen verschiedener Akteure (Landesregierung, Arbeitsagentur, Landesvereinigung der Unternehmerverbände, Handwerkskammern und IHKs, Freie Berufe, Landwirtschaftskammer, Einzelhandelsverband, DEHOGA-Initiative und Gewerkschaften) unterlegt wurde. Verschiedene Modellprojekte in den Erstaufnahmeeinrichtungen und Kommunen sollen in einer Integrationskette aufeinander bezogen werden und zu einer Vermittlung in Ausbildung und Arbeit führen. Im Saarland wurde ein „Sieben-Punkte-Plan“ zur Arbeitsmarktförderung von Flüchtlingen des saarländischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr erarbeitet. Eine vergleichbare Maßnahme befindet sich für Sachsen-Anhalt in Vorbereitung.

Einrichtung besonderer Anlaufstellen

Besondere Anlaufstellen bündeln verschiedene Dienstleistungen rund um die Beschäftigungsförderung für Flüchtlinge, um eine effektive Kooperation der zuständigen Stellen zu erreichen.

Beispiele: In Hamburg wurde Ende Oktober 2015 die Anlaufstelle „W.I.R. – Work and Integration for Refugees“ eröffnet. Sie arbeitet nach dem Prinzip eines One-Stop-Shops. Dabei besteht eine enge Kooperation zwischen der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration, der Arbeitsagentur und dem Jobcenter team.arbeit.hamburg mit Hamburger Trägern der Flüchtlingshilfe sowie Kammern und Verbänden der Wirtschaft. Das Angebot richtet sich an erwerbsfähige Flüchtlinge mit guter Bleibeperspektive. Zum Angebot gehören die systematische Erfassung beruflicher Kompetenzen und die Erarbeitung individuell zugeschnittener Maßnahmenpläne im Rahmen institutionenübergreifender Fallbesprechungen. Bis Ende 2016 sollen im Rahmen von „W.I.R.“ alle erwerbsfähigen Flüchtlinge in Hamburg mit guter Bleibeperspektive registriert und ihre beruflichen Kompetenzen systematisch erfasst sein. Ergänzt wird das Leistungsspektrum durch einen Unternehmensservice, der als Ansprechpartner für Betriebe fungiert und Beschäftigungsangebote entgegennimmt. Innovativ an „W.I.R.“ ist der institutionenübergreifende Ansatz.

Nordrhein-Westfalen hat mit den „Integration Points“ ähnliche institutionenübergreifende Anlaufstellen eingerichtet. Dort findet eine räumlich fokussierte und vernetzte Zusammenarbeit der relevanten Akteure statt (Arbeitsagentur, Jobcenter, Kommune, Flüchtlingsbeauftragte, Ausländerbehörde, Sozialamt, Jugendamt, IvAF-Netzwerke, Freie Wohlfahrtspflege, Flüchtlingsnetzwerke u. a.). Verfügbare Angebote und Maßnahmen werden hier gebündelt, um eine bessere Transparenz für nachfragende Flüchtlinge zu ermöglichen. Zugleich geht es auch darum, die Kompetenzen aller Beteiligten zusammenzuführen und aufeinander zu beziehen. Bis Ende 2015 existierten „Integration Points“ in Düsseldorf, Dortmund und Herford. Für 2016 ist geplant, an allen 30 Standorten der Arbeitsagenturen in Nordrhein-Westfalen „Integration Points“ einzurichten.

In anderen Bundesländern wurde das Angebot bestehender Welcome Center für internationale Fachkräfte auch für Flüchtlinge ausgeweitet, so z. B. in Rheinland-Pfalz.

Andere Maßnahmenansätze

In Hessen setzt die Landesregierung bevorzugt regionale Budgets zur Entwicklung von Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen ein. In den ostdeutschen Bundesländern setzen die Landesregierungen primär auf eine Stärkung der landesweiten IQ- und IvAF-Netzwerke, um die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen voranzutreiben.

Priorisierung von Flüchtlingsgruppen

In den meisten Bundesländern werden Flüchtlinge mit einer positiven Bleibeperspektive in den Maßnahmen priorisiert. Hingegen fällt bei einigen Bundesländern auf, dass sie auf eine solche Priorisierung verzichten. Stattdessen wird der Aspekt einer Eignung für Berufe mit Fachkräfteengpässen (Baden-Württemberg) sowie zusätzlich der demographische Wandel (Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein) thematisiert, um Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen zu begründen.

2.3 Kommunen

Seit den Arbeitsmarktreformen der 2000er Jahre konzentriert sich kommunale Arbeitsmarktpolitik vor allem auf die Jobcenter, die entweder in einer gemeinsamen Einrichtung mit der Arbeitsagentur oder – in den sogenannten Optionskommunen – in alleiniger Trägerschaft der Kommunen geführt werden. In der Arbeitsmarktpolitik aktive Kommunen sind darum bemüht, über das Jobcenter eine effektive Vernetzung der Akteure aus Arbeitsverwaltung und Beschäftigungsförderung, Migrationspolitik, kommunaler Sozialpolitik und aus schulischen und beruflichen Bildungsinstitutionen vor Ort herzustellen. Kommunen können für eine Beschäftigungsförderung auch die Wirtschaftsförderung einbeziehen, über die Kontakte zur lokalen Wirtschaft hergestellt werden. Besondere kommunale Möglichkeiten, die Beschäftigung von Flüchtlingen zu fördern, bestehen darin, zeitlich begrenzte Arbeitsgelegenheiten auf gemeinnütziger Basis einzurichten, für die Flüchtlinge eine Aufwandsentschädigung (von 1,05 Euro pro Stunde) erhalten. Zudem können Kommunen auch eigenständige Projekte zur Arbeitsmarktintegration durchführen.

Kommunale Jobcenter

In die Zuständigkeit der Jobcenter (nach SGB II) fallen Flüchtlinge erst dann, wenn sie im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis sind. Dies ist bei Asylbewerbern nach

einer Anerkennung des Asylantrags der Fall sowie auch bei Flüchtlingen mit subsidiärem Schutz, die nach der Einreise eine auf maximal drei Jahre befristete Aufenthaltserlaubnis erhalten. Bei den Recherchen im Herbst 2015 machte sich daher die hohe Zahl der neu eingereisten Flüchtlinge noch nicht signifikant bemerkbar, obwohl auch hier seit 2014 ein Anstieg der Klienten mit Fluchthintergrund verzeichnet wird. Die Erwartungen hinsichtlich der Neuzugänge im Jahr 2016 waren noch unklar. Die Gesprächspartner aus Jobcentern wiesen zudem auf mögliche Unterschiede zwischen Städten und überwiegend ländlich geprägten Kreisen hin. Anzunehmen sei, dass der größere Teil der Flüchtlinge nach der Asylenerkennung beziehungsweise der Gewährung eines Schutzstatus bevorzugt eine Niederlassung in den städtischen Zentren anstreben wird.²⁹

Regulär stehen den Jobcentern verschiedene Eingliederungsleistungen und Fördermöglichkeiten zur Verfügung, um die Qualifizierung und den Beschäftigungseinstieg langzeitarbeitsloser Personen zu unterstützen. In Gesprächen mit Führungskräften von Jobcentern in Berlin und Hessen wurden konträre Haltungen deutlich: Manche Jobcenter insistierten, keine oder nur wenige spezielle Maßnahmen für Flüchtlinge aufzulegen, sondern diese möglichst umgehend in die Regelangebote der Arbeitsvermittlung einzugliedern. Andere hingegen praktizieren neue, auch rechtskreisübergreifende Formen einer kommunalen Arbeitsmarktpolitik für Flüchtlinge (siehe unten). Geäußert wurde auch die Auffassung, dass es gänzlich neuer Formen der Berufsqualifizierung und der Zertifizierung von Kompetenzen bedarf, um Flüchtlingen eine reelle Chance auf Eingliederung in den regulären Arbeitsmarkt zu eröffnen.³⁰

Eine wichtige Herausforderung für eine rasche Arbeitsmarktintegration besteht darin, dass die Arbeitsagenturen, die für Flüchtlinge während des Asylverfahrens, und die kommunalen Jobcenter, die nach der Asylenerkennung zuständig sind, zu einer effektiveren Form der Zusammenarbeit als bislang finden. Bislang bereitet der sogenannte Rechtskreiswechsel aus dem SGB III in SGB II – sobald Flüchtlinge eine Asyl- oder Schutzenerkennung erhalten – erhebliche Verzögerungen in der Integration (siehe Seite 40 f.).

Einrichtung kommunaler Anlaufstellen

Einige Kommunen haben auf diese Herausforderung bereits reagiert, indem sie gemeinsame kommunale Anlaufstellen

für die Integration von Flüchtlingen in Arbeit und Ausbildung einrichten. Ein Beispiel hierfür ist das Arbeitsmarktbüro für Flüchtlinge, das der Landkreis Offenbach und die Agentur für Arbeit als gemeinsame kommunale Anlaufstelle eingerichtet haben und das eine rechtskreisübergreifende Beratung und Vermittlung sowohl von Flüchtlingen mit Aufenthaltsgestattung oder Duldung als auch von anerkannten Flüchtlingen ermöglicht. Das Büro befindet sich im Kreishaus und bildet dort gemeinsam mit der Ausländerbehörde und dem Sozialamt einen One-Stop-Shop für Flüchtlinge. Eingegliedert ist zudem ein Profiling-Büro für Asylbewerber mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit. Die Mitarbeiter des Arbeitsmarktbüros sind Fachleute aus der Arbeitsagentur und dem Jobcenter mit Sprachkenntnissen in Persisch, Arabisch, Englisch und Französisch. Sie haben sich darauf verständigt, alle nach dem SGB III begonnenen Maßnahmen auch bei einem Rechtskreiswechsel der „Kunden“ in das SGB II bis zu deren Abschluss zu finanzieren.

Regionale Arbeitsmarktbüros für eine gezielte Beschäftigungsförderung von Flüchtlingen gibt es zunehmend auch in anderen Kommunen, so beispielsweise in den hessischen Landkreisen Marburg-Biedenkopf und Hersfeld-Rotenburg. Der nordhessische Main-Kinzig-Kreis hat für eine bessere Vermittlung von Flüchtlingen in Praktika und Arbeit ein Kompetenzteam eingerichtet, bestehend aus Mitarbeitern der Kreisverwaltung, der Industrie- und Handelskammer, der Kreishandwerkerschaft, dem Kommunalen Center für Arbeit des Kreises und der Arbeitsagentur. Nach einem ähnlichen Prinzip arbeitet auch das Projekt „Arbeit in Lippe für Asylsuchende und Flüchtlinge“ (AILA) in Nordrhein-Westfalen, gemeinsam initiiert von der kommunalen Beschäftigungsgesellschaft Netzwerk Lippe gGmbH, der Arbeitsagentur Detmold, der Stadt Detmold und dem Kreis Lippe. Auch hier findet eine Bündelung der vor Ort vorhandenen Ressourcen statt: Beteiligt daran sind die Stadt Detmold mit der Integrationsabteilung, dem Sozialamt und der Ausländerbehörde, die Arbeitsagentur mit dem Projekt „Early Intervention NRW+“, das Kommunale Integrationszentrum des Kreises Lippe und einzelne kreisangehörige Gemeinden sowie das regionale IvAF-Netzwerk „Alpha OWL II“. Im Projekt beschäftigt sind zwei Mitarbeiterinnen der Trägergesellschaft Netzwerk Lippe gGmbH und zwei Fachvermittlerinnen der Arbeitsagentur. Ziel ist es, individuell passende Förderketten zu etablieren: Dazu gehören eine aufsuchende Beratung, die sprachliche und berufliche Kompetenzfeststellung, eine Beratung zur Anerkennung im Ausland erworbener Abschlüsse, Sprachförderung, ein individuelles Coaching, die Vermittlung in das Projekt „Early Intervention NRW+“ der Arbeitsagentur und die Kooperation mit Unternehmen der örtlichen Wirtschaft.

29 Interviews mit Stefan Rechmann, Jobcenter Neue Wege, Kreis Bergstraße, am 9.12.2015; Interview mit Boris Alexander Berner, Pro Arbeit, Kreis Offenbach, am 11.12.2015.

30 Interview mit Boris Alexander Berner, Pro Arbeit, Kreis Offenbach, am 11.12.2015.

Eigenständige kommunale Beschäftigungsförderung

Über die Zuweisungen an kommunale Jobcenter hinaus setzen viele Kommunen auch eigene Mittel ein, um die Integration der vor Ort lebenden Flüchtlinge zu verbessern. Diese Mittel konzentrieren sich vor allem auf die Sprachförderung (siehe Aumüller, Daphi und Biesenkamp 2015: 62 ff.). Oft ist die Unterstützung bei der Arbeitsmarktintegration auch ein wichtiger Aspekt bei kommunal initiierten Lotsen- oder Patenschaftsprojekten für Asylsuchende. Einige Kommunen legen einen besonderen Schwerpunkt auf die Beschäftigungsförderung von Asylbewerbern und Geduldeten. Ein Beispiel hierfür ist die Stadt Schwäbisch Gmünd, deren Verwaltung bereits seit mehreren Jahren sehr aktiv darin ist, Flüchtlinge in ehrenamtliches Engagement oder in gemeinnützige Arbeitsgelegenheiten zu vermitteln (ebd.: 83 f. und 95 ff.). So erhielten und erhalten sie die Gelegenheit, als Helfer bei der Landesgartenschau des Jahres 2014, in einer Flüchtlingswerkstatt oder einer Oldtimer-Manufaktur mitzuarbeiten.³¹ Zur Anleitung und Qualifizierung der Flüchtlinge werden wiederum ehrenamtliche Helfer, beispielsweise ehemalige Berufsschullehrer, herangezogen. Die Absicht dahinter ist, durch einen niedrigschwelligen Zugang zu Beschäftigung eine gewisse Anzahl von Flüchtlingen an eine Ausbildung oder ein reguläres Arbeitsverhältnis heranzuführen.

Kommunen können ihre Handlungsmöglichkeiten bei der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen vor allem dann effektiv nutzen, wenn sie auf lokaler Ebene die Vernetzung der relevanten Akteure – Ausländerbehörde, Arbeitsagentur und Jobcenter, Träger der Flüchtlingshilfe sowie gegebenenfalls auch ehrenamtlich Engagierten – mit ihren Mitteln aktiv vorantreiben. Bislang noch wenig erkennbar ist die Schaffung kommunaler Arbeitsgelegenheiten für Flüchtlinge.

2.4 Unternehmen und Wirtschaftsverbände

Unternehmen und Wirtschaftsverbände zeigen sich einer zügigen Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen explizit aufgeschlossen. Besonders in der mittelständischen Wirtschaft und im Handwerk besteht ein großes Interesse daran, Flüchtlinge in eine Ausbildung oder Beschäftigung zu nehmen. Zwar ist die anfängliche Euphorie mancher Unternehmerverbände und Kammern, durch die Flüchtlinge ließe sich das bestehende oder prognostizierte Facharbeiter-

problem rasch lösen, einer nüchternen Einschätzung der hierfür zu leistenden Integrationsarbeit gewichen. Dennoch zeigen sporadische Befragungen von Unternehmen, beispielsweise durch die Thüringer Wirtschaftskammern³² und die IHK Stuttgart, dass die grundsätzliche Bereitschaft, Flüchtlinge im Betrieb einzusetzen, sehr hoch ist. So ergab eine Befragung der IHK Stuttgart bei 620 Unternehmen aus Industrie, Handel und Dienstleistungsbranche, dass rund 80 Prozent der teilnehmenden Betriebe grundsätzlich bereit sind, Flüchtlinge zu beschäftigen, wenn die aufenthalts- und arbeitsrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind – mehrheitlich, um damit freie Stellen zu besetzen.³³ Notwendige Voraussetzungen hierfür sehen die Unternehmen in ausreichenden Deutschkenntnissen, in klaren aufenthalts- und arbeitsrechtlichen Regelungen sowie in einer abgeschlossenen Berufsausbildung oder zumindest fachlichen Vorkenntnissen.³⁴

Die folgende Darstellung beruht auf einer Recherche bei den Handwerkskammern, den Industrie- und Handelskammern sowie bei einzelnen Großunternehmen.

Handwerkskammern

Eine informelle Befragung des Zentralverbands des Deutschen Handwerks (ZDH), die im Sommer 2015 unter den 53 Handwerkskammern in Deutschland durchgeführt wurde, ergab, dass zu diesem Zeitpunkt etwa 20 Handwerkskammern Projekte und Initiativen zu Ausbildung und Beschäftigung von Flüchtlingen im Handwerk auf den Weg gebracht hatten.³⁵ Eigene Recherchen, die im Herbst 2015 für diese Expertise vorgenommen wurden, erbrachten zusätzliche neu angelaufene Aktivitäten, sodass mittlerweile davon auszugehen ist, dass eine große Mehrheit der Handwerkskammern Projekte durchführt oder an bestehenden regionalen Initiativen beteiligt ist. Weitere Maßnahmen befinden sich für 2016 in der Konzeptionsphase.

Die Handwerkskammern betrachten die gegenwärtige Flüchtlingszuwanderung unter der besonderen Perspektive von Fachkräfteengpässen und unbesetzter Ausbildungsplätze. Bei der Recherche wiesen die Kammern immer wieder auf die Not der Betriebe hin, geeigneten Nachwuchs zu

³¹ „Wege in den Arbeitsmarkt: Anpacken in Schwäbisch Gmünd“. http://www.migration-online.de/beitrag_aWQ9OTkzMw_.html.

³² Ergebnisse unter www.gera.ihk.de/blob/gihk24/servicemarken/ihre_IHK/presse/presseinfos/downloads/2787596/007bb550aaa4d76ff5900d49b00d03d9/Unternehmensumfrage-data.pdf.

³³ www.stuttgart.ihk24.de/presse/Pressemitteilungen/Betriebe-an-Beschaeftigung-von-Fluechtlungen-interessiert/2767514; Pressemitteilung vom 5.10.2015.

³⁴ ebd.

³⁵ Telefonische Auskunft von Jan Dannenbring, Zentralverband des Deutschen Handwerks, Berlin, am 19.11.2015.

gewinnen. Ihr Interesse ist daher auf eine möglichst rasche Qualifizierung zuwandernder Flüchtlinge gerichtet. Da der Technologiestandard im Handwerk insgesamt sehr hoch ist, gebe es nur geringe Nischensegmente für ungelernte Kräfte.³⁶ Für die Kammern ist die Qualifizierungsfrage auch aus versicherungsrechtlichen Gründen zentral, da für die meisten Tätigkeiten anerkannte Qualifikationen gesetzlich vorgeschrieben sind.

Da die Regelung der Berufsausbildung Kernaufgabe der Handwerkskammern ist, konzentrieren sich die gegenwärtigen Aktivitäten auf Qualifizierungsmaßnahmen für Flüchtlinge. Typische Formate hierfür sind:

- Beratungsangebote für Betriebe, die Flüchtlinge ausbilden oder beschäftigen möchten; genannt wurden beispielsweise die Bereitstellung einer Onlinebörse für Mitgliedsbetriebe zur Meldung von Praktikums- und Ausbildungsplätzen für Flüchtlinge (HWK Reutlingen); die Durchführung von Informationsveranstaltungen und die Bereitstellung von Informationsmaterialien für Arbeitgeber;
- die Schaffung von Kontaktmöglichkeiten zwischen Betrieben und Flüchtlingen; beispielsweise Job-Speed-Datings (HWK Heilbronn-Franken); Berufsinformationsmessen für Flüchtlinge und Asylbewerber (HWK Niederbayern-Oberpfalz);
- Beratungsangebote und die Einrichtung von Anlaufstellen zur Anerkennung ausländischer handwerklicher Berufsabschlüsse (HWK Reutlingen);
- die Einrichtung von Beratungs- und Unterstützungsangeboten für Flüchtlinge, die eine Ausbildung aufnehmen möchten; beispielsweise vierwöchige Willkommens-kurse der Handwerkskammer Cottbus mit Sprachunterricht, Besuch von Handwerksunternehmen und von regionalen HWK-Bildungszentren; ein auf neun Monate angelegtes Projekt der Kreishandwerkerschaft Fulda, das 15 Flüchtlinge in eine Arbeit oder Ausbildung bringen soll;
- gemeinsame Projekte mit anderen Arbeitsmarktakteuren; Beteiligung an regionalen Arbeitskreisen, Runden Tischen etc. zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen. Beispielsweise beteiligt sich die Kreishandwerkerschaft Marburg an einem Kurs „Voice Competence“ in Kooperation mit dem Jobcenter und der Arbeitsagentur

Marburg, eine Kombination aus Kompetenzfeststellung, Sprachunterricht und Betriebspraktika mit sozialpädagogischer Begleitung. Diese Maßnahme ist für eine Teilnahme von 600 Flüchtlingen pro Jahr konzipiert.

- Unterstützung der Ausbildung von Flüchtlingen durch ergänzende Maßnahmen: Fachleute der Handwerkskammern stehen als Ansprechpartner für Ausbildungsbetriebe und Auszubildende zur Verfügung, Bereitstellung von Nachhilfeunterricht, Betreuungsangebote für Flüchtlinge in der Ausbildung und weitere ergänzende Hilfen bei der Integration.
- Vereinzelt finanzieren Handwerkskammern auch Kurse zur Vermittlung berufsbezogener Sprachkenntnisse (beispielsweise HWK Reutlingen; IHK und HWK Mittelfranken).

Teilweise bilden sich anlässlich der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen in den Handwerkskammern neue Stellenprofile heraus. So hat die HWK München und Oberbayern mit Unterstützung des bayerischen Wirtschaftsministeriums die Stelle eines Flüchtlingsakquisiteurs eingerichtet, der Flüchtlinge gezielt in Handwerksberufe vermittelt, Betriebe berät und Flüchtlinge während ihrer Ausbildung begleitet. In manchen Fällen knüpft diese Funktion auch an bereits bestehende Beratungsangebote der Kammern für die Integration von ausländischen Fachkräften an (z. B. HWK Niederbayern-Oberpfalz).

Die Reichweite dieser Aktivitäten können auch die einzelnen Kammerbezirke nur ungefähr einschätzen, da ihnen die einzelnen Mitgliedsbetriebe nicht alle Aktivitäten tatsächlich mitteilen. Anhand der im Rahmen dieser Expertise erhobenen Informationen ist anzunehmen, dass die einzelnen Kammerbezirke mit diesen Maßnahmen im Allgemeinen zwischen 20 und 100 Flüchtlinge (bezogen auf das Jahr 2015) erreichen. Eine größere Fallzahl strebt die Handwerkskammer Hannover an, die laut Planung im Jahr 2016 bis zu 500 Flüchtlinge in eine betriebliche Ausbildung in Niedersachsen bringen will.

Anfang Februar 2016 verabschiedete der Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) ein gemeinsames Qualifizierungsprogramm mit der Bundesregierung und der Bundesagentur für Arbeit. Demnach sollen bis 2018 bis zu 10.000 junge Flüchtlinge für die Aufnahme einer Ausbildung im Handwerk qualifiziert werden. Die Bundesregierung stellt hierfür eine Förderung in Höhe von 20 Millionen Euro zur Verfügung (Süddeutsche Zeitung, 6./7.2.2016).

³⁶ Telefonische Auskunft von Gesine Keßler-Mohr, Handwerkskammer Hamburg, am 19.11.2015.

Industrie- und Handelskammern

Wie in den Handwerkskammern ist auch in den Industrie- und Handelskammern die Einbindung von Flüchtlingen in Ausbildung und Beschäftigung ein wichtiges Thema und auch hier besteht nach Auskunft des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) große Bereitschaft in den Unternehmen, Flüchtlinge in Ausbildung oder Beschäftigung zu nehmen. Nach Einschätzung des DIHK haben Industrie- und Handelskammern bis Ende 2015 mehr als 100 Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen durchgeführt. Eine Übersicht über alle IHK-Projekte in Deutschland wurde im März 2016 vorgelegt.³⁷

Zentrale Ansatzpunkte für diese Maßnahmen sind:

- die Sensibilisierung von Unternehmen und die Beratung interessierter Unternehmen zur Beschäftigung von Flüchtlingen,
- die Durchführung von Informationsveranstaltungen und Bildungsmessen,
- die Beratung ausbildungswilliger junger Flüchtlinge, Angebote zur Berufsorientierung, Vermittlung von Praktika,
- die Entwicklung von Angeboten zur Zusatzqualifikation für ausländische Auszubildende,
- die Beratung zu Möglichkeiten der Anerkennung ausländischer Abschlüsse,
- die Unterstützung und Entwicklung konkreter Maßnahmen zur Kompetenzfeststellung und Anpassungsqualifizierung von Flüchtlingen mit Berufsabschluss,
- die Entwicklung von Fortbildungen für Ausbilder junger Flüchtlinge; Coachingmaßnahmen im Bereich der Ausbildung,
- die Mitwirkung in regionalen Netzwerken zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen (Fachkräfteallianzen, regionale Arbeitsgruppen, Runde Tische etc.).

Eine besondere Erwartung besteht seitens der Unternehmen an die Industrie- und Handelskammern, Unterstützung bei der Vermittlung von Flüchtlingen in die Betriebe zu

³⁷ Telefonische Auskunft von Dr. Sabine Hartig, Deutscher Industrie- und Handelskammertag, 20.11.2015; <http://www.dihk.de/themenfelder/wirtschaftspolitik/news?m=2016-02-25-integrationskonferenz>.

leisten und die notwendige Expertise über die Rahmenbedingungen herzustellen.

Über die Reichweite dieser Aktivitäten sind gegenwärtig Schätzungen schwer möglich.

Einzelne Wirtschaftsunternehmen

Auch die Unternehmerverbände positionieren sich abgeschlossen gegenüber der Beschäftigung von Flüchtlingen. In ihren Stellungnahmen heben sie das Potenzial von Flüchtlingen angesichts der Erwartung einer rückläufigen Erwerbsbevölkerung hervor. Häufig handelt es sich dabei bislang vor allem um Absichtserklärungen, verbunden mit Forderungen an die Politik, die Asylverfahren zu beschleunigen, eine frühzeitige Qualifikations- und Kompetenzanalyse und Sprachförderung zu betreiben, eine Bleibeperspektive für Flüchtlinge in und nach der Ausbildung zu schaffen, die Möglichkeiten der legalen Arbeitsmigration in sicheren Herkunftsländern besser bekannt zu machen und Unternehmen bei der Integration zu unterstützen – beispielsweise durch spezielle Beratungs- und Begleitangebote, bedarfsgerechte und berufsbegleitende Sprachangebote.³⁸

In welchem Umfang die einzelnen Wirtschaftsunternehmen Ausbildungs- und Arbeitsplätze für Flüchtlinge zur Verfügung stellen, lässt sich zahlenmäßig nicht beantworten. Die Anfang Oktober 2015 veröffentlichte regionale Umfrage der IHK Stuttgart beispielsweise machte deutlich, dass die meisten Betriebe derzeit keine Flüchtlinge beschäftigen.³⁹ Das Engagement einzelner Unternehmen lässt sich bislang vor allem einer sporadischen Presseberichterstattung entnehmen. Über die Arbeitgeberverbände liegen keine gesammelten Erkenntnisse vor. Insgesamt engagieren sich zahlreiche Unternehmen in der Flüchtlingshilfe, stellen finanzielle Hilfen oder Produktspenden zur Verfügung, unterstützen die eigenen Mitarbeiter bei deren ehrenamtlichem Engagement für Flüchtlinge (z. T. durch bezahlte Freistellungen) oder bieten eigene Räumlichkeiten für die Flüchtlingsunterbringung an.⁴⁰

Grundsätzlich zeichnet sich bei den privaten Arbeitgebern eine hohe Motivation ab, Flüchtlinge im Unternehmen ein-

³⁸ Siehe beispielsweise das gemeinsame Positionspapier des Bayerischen Industrie- und Handelskammertags, des Bayerischen Handwerkstags und der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft vom 1.9.2015; www.ihk-nuernberg.de/de/media/PDF/Berufsbildung/Bildungspolitik/gemeinsames-positionspapier-zu-fluechtlingen.pdf.

³⁹ www.stuttgart.ihk24.de/presse/Pressemitteilungen/Betriebe-an-Beschaeftigung-von-Fluechtlingen-interessiert/2767514; Pressemitteilung vom 5.10.2015.

⁴⁰ Siehe z. B. www.faz.net/aktuell/wirtschaft/menschen-wirtschaft/was-die-dax-unternehmen-fuer-die-fluechtlinge-tun-13891531.html.

zusetzen. Der Wille, hier Gutes zu tun und damit gleichzeitig Arbeitskräftelücken im Betrieb zu schließen, kann jedoch auf Ernüchterung stoßen, wenn Arbeitgeber feststellen, dass Flüchtlinge nicht über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen und auch nicht rasch auf vorhandenen Arbeitsplätzen eingesetzt werden können.⁴¹

Auf das gegenwärtige Engagement einzelner Unternehmen lassen sich lediglich einige anekdotische Schlaglichter werfen – bedingt auch dadurch, dass eine Reihe von Unternehmen darauf verzichtet, dieses öffentlich bekannt zu machen.

Von der Handwerkskammer Mittelfranken kam die schriftliche Mitteilung, dass Nürnberger Unternehmen 700 Praktikumsplätze für jugendliche Flüchtlinge angeboten haben.

Von vielen Großunternehmen ist bekannt, dass sie arbeitsfördernde Angebote für Flüchtlinge bereitstellen. Dabei handelt es sich nur in seltenen Fällen um reguläre Arbeitsplätze. Vielmehr geht es überwiegend darum, berufsvorbereitende Praktikumsplätze oder Ausbildungsplätze bereitzustellen.

Einige Beispiele:

- Der Siemens-Konzern plant, bis zu 100 Praktikumsplätzen für Flüchtlinge bereitzustellen. Außerdem will das Unternehmen in seinen Ausbildungszentren in Berlin, Erlangen, Krefeld/Düsseldorf und Karlsruhe vier Förderklassen mit jeweils 16 Plätzen einrichten, in denen unter anderem Deutschkurse angeboten werden.
- Bei der BASF werden seit Oktober 2015 50 Flüchtlinge für den Einstieg ins Berufsleben vorbereitet.
- Der Autokonzern Daimler bietet in Zusammenarbeit mit der Agentur für Arbeit seit November 2015 40 Flüchtlingen ein Brückenpraktikum an, bei dem sie in 14 Wochen einfache Arbeiten in der Produktion erlernen können.
- Im Softwarekonzern SAP sollen 2016 etwa 100 Flüchtlinge, die über einen Hochschulabschluss verfügen, einen Praktikumsplatz erhalten. Darüber hinaus will SAP zehn Plätze für ein duales Studium im Bereich Wirtschaftsinformatik schaffen, die von 2016 an besetzt werden können.
- ThyssenKrupp will bis 2017 jeweils rund 150 Ausbildungsplätze, 230 Praktikumsplätze sowie Facharbeiter-

und Akademikerstellen für Flüchtlinge an verschiedenen deutschen Standorten bereitstellen.

- Die Deutsche Telekom bietet über die Internetplattform „Workeer“ Praktikumsplätze für Flüchtlinge an. Die Entlohnung (Zahlung eines Pauschalbetrags oder des Mindestlohns) richtet sich nach der Länge des Praktikums. Ab Herbst 2016 sollen zudem 100 zusätzliche Ausbildungsplätze für junge Flüchtlinge zur Verfügung gestellt werden.⁴²
- Die Deutsche Bahn hat im November 2015 ein Qualifizierungsprogramm für Flüchtlinge mit Berufserfahrung im elektrotechnischen Bereich gestartet. Sie werden zu Elektronikern für Betriebstechnik umgeschult. Das Projekt startete im November 2015 mit 15 Teilnehmern; die Dauer der Qualifizierung wird ca. 28 Monate betragen. Vorhandene Vorbildung einzelner Teilnehmer kann dabei teilerkannt werden.⁴³

Aufgrund einer entsprechenden Gesetzesänderung im September 2015 dürfen mittlerweile auch Leiharbeitsfirmen Asylsuchende noch während ihres laufenden Asylverfahrens beschäftigen; diese Öffnung gilt jedoch zunächst nur für Hochschulabsolventen und Hochqualifizierte sowie für Berufe auf der Positivliste der BA. Eine Anstellung ist in Mangelberufen nach drei Monaten und in anderen Berufen nach 15 Monaten möglich. Beobachtungen von befragten Experten zufolge besteht bei diesen Firmen offenbar ein hohes Interesse daran, Flüchtlinge in eine Beschäftigung zu übernehmen.⁴⁴

Einzelne Unternehmen beteiligen sich, wie oben bereits im Beispiel der Deutschen Bahn dargestellt, an kommunalen Kooperationsprojekten, um die Beschäftigung von Flüchtlingen voranzubringen. In Hessen startete im Sommer 2015 ein Kooperationsprojekt der Friedhelm Loh Group und des Lahn-Dill-Kreises zur Qualifizierung von Flüchtlingen. Das Unternehmen ermöglichte acht jungen Flüchtlingen ein dreimonatiges Praktikum. Unterstützt wurde es dabei von Ausbildern, Azubis, Mentoren und einer Deutschlehrerin aus der unternehmenseigenen Weiterbildungseinrichtung. Das dreimonatige Praktikum führte die Teilnehmer zur Ausbildungsreife; zwei von ihnen wurden vom Unternehmen in eine Ausbildung übernommen, die übrigen sechs Absolventen werden von der regionalen Industrie- und Handelskammer und dem Land-

⁴² ebd.

⁴³ Weitere Beispiele von Großunternehmen unter www.faz.net/aktuell/wirtschaft/menschen-wirtschaft/was-die-dax-unternehmen-fuer-die-fluechtlinge-tun-13891531.html.

⁴⁴ Interview mit Martin Lauterbach und Laura Kolland, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg, am 24.11.2015.

⁴¹ Interview mit Stephan Schiele, Tür an Tür, Augsburg, am 8.12.2015.

kreis bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz unterstützt. Voraussetzung für diese Form einer betriebsnahen Qualifizierung ist eine bereits vorhandene hohe Ausbildungsmotivation bei den Teilnehmern. Kooperationen wie die der Friedhelm Loh Group erscheinen sinnvoll, da sie einen engen Austausch über konkrete betriebliche Erfahrung mit den Koordinatoren der politischen Rahmenbedingungen ermöglichen. Das Pilotprojekt der Friedrich Loh Group bildete die Grundlage für ein interkommunales Projekt „Chance Arbeitsmarkt“ der hessischen Landkreise Limburg-Weilburg und Lahn-Dill-Kreis, das Flüchtlinge mit einer guten Bleibeperspektive möglichst rasch in den regionalen Ausbildungs- und Arbeitsmarkt integrieren soll. An der Finanzierung ist auch das Land Hessen beteiligt.

In jedem Fall ist es sinnvoll, die Unternehmen in regionale Kooperationen zur Arbeitsmarktintegration unmittelbar mit einzubinden. Auch betriebliche Weiterbildungsmöglichkeiten sollten für die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen verstärkt Berücksichtigung finden. In vielen Fällen schaffen sie stärker als standardisierte Bildungsangebote die Möglichkeit einer passgenauen, arbeitsplatzbezogenen Qualifizierung. Erforderlich sind zudem Anlaufstellen und Ansprechpartner, bei denen Unternehmen bei Schwierigkeiten kompetente Unterstützung erhalten können (Blaschke et al. 2015: 16).

Über die unmittelbare Beschäftigung von Flüchtlingen hinaus beteiligen sich Unternehmen auch an Jobbörsen und Internetplattformen zur Vermittlung von Ausbildungs-, Praktikums- und Arbeitsplätzen. Das Projekt „Erfolgspaten“ beispielsweise ist eine Kommunikationsplattform, die arbeitssuchende Flüchtlinge mit Unternehmen aus Potsdam und Brandenburg zusammenbringt. Die Firmen stellen Arbeitsplätze zur Verfügung und vermitteln Paten, die den Flüchtlingen bei der Integration in den Arbeitsmarkt zur Seite stehen. Auch bereits vorhandene Maßnahmen der Ausbildungs- und Beschäftigungsförderung, an denen Unternehmen beteiligt sind, werden oder sollen künftig dazu genutzt werden, um verstärkt auch Flüchtlinge anzusprechen. Ein Beispiel hierfür ist die Initiative „Joblinge“ an 16 Standorten in Deutschland, die von Unternehmen mitgetragen wird. Das Ziel der Initiative ist es, benachteiligte jugendliche Langzeitarbeitslose in Ausbildungsberufe zu integrieren. Das Modell setzt auf eine Qualifizierung durch Einsatz in der Praxis; ehrenamtliche Mentoren, die hierfür professionell vorbereitet werden, begleiten dabei. Speziell für Flüchtlinge soll eine Adaption dieses Modells vorgenommen werden, indem Sprachlernmöglichkeiten integriert und die beteiligten Mentoren entsprechend interkulturell geschult werden.

2.5 Ehrenamtliches Engagement zur Beschäftigungsförderung

Die Flüchtlingszuwanderung des Jahres 2015 hat eine enorme Hilfsbereitschaft in der Bevölkerung hervorgerufen. Das zivilgesellschaftliche Engagement für Flüchtlinge erfolgt in vielen Fällen spontan und selbst organisiert. In einer nicht repräsentativen Erhebung wurde zudem festgestellt, dass freiwillig Engagierte in der Flüchtlingshilfe über ein überdurchschnittlich hohes Bildungsniveau verfügen, was auf eine gute berufliche Position und Kompetenz der Freiwilligen schließen lässt (Karakayali und Kleist 2015: 5).

Die Integration in den Arbeitsmarkt ist ein politischer Bereich, der grundsätzlich professionell bearbeitet werden sollte. Doch besitzt ehrenamtliches Engagement offensichtlich auch in verschiedenen arbeitsmarktrelevanten Bereichen eine hohe Bedeutung. Die oben genannte Initiative „Joblinge“ beruht auf dem Einsatz ehrenamtlicher Mentoren, die selbst im Berufsleben stehen. Alumni-Netzwerke mobilisieren ehemalige Studierende und Mitarbeiter, um Flüchtlingen als Mentoren bei der Ausbildungs- und Arbeitssuche zur Seite zu stehen. Da persönliche Kontakte eine wichtige Rolle bei der Stellensuche spielen, sind ehrenamtliche Lotsen, Mentoren und Paten vielfach unverzichtbar, um die Möglichkeit von Betriebserkundungen, Praktika und ähnliche Gelegenheiten einer Berufsorientierung zu vermitteln. Die eigenen Netzwerke werden aktiviert, um Flüchtlingen einen Zugang zu Ausbildung und Beruf zu ermöglichen. In vielen Bereichen unentbehrlich sind die Dolmetscherdienste, die ehrenamtlich engagierte Migranten leisten. Flüchtlingsinitiativen sind zudem häufig wichtige Ansprechpartner der Arbeitsagenturen, um Informationen, die die Arbeitsmarktintegration betreffen, an Flüchtlinge weiterzugeben. Die staatliche Unterstützung von Ehrenamtskoordination im Flüchtlingsbereich hat daher durchaus eine arbeitsmarktrelevante Komponente. Es ist allerdings nicht möglich, die Größenordnung des arbeitsmarktrelevanten ehrenamtlichen Engagements zuverlässig einzuschätzen.

Ergänzend zu den regulären Maßnahmen der Arbeitsintegration initiieren und betreiben Ehrenamtliche und Wohlfahrtsverbände Internetportale zur Jobvermittlung, wie „worker.de“, „Everjobs“, „Work for Refugees“ oder „Erfolgspaten“ (siehe oben). Flüchtlinge können dort ihr Beschäftigungsprofil eingeben, potenzielle Arbeitgeber Jobs anbieten.

Darüber hinaus kann auch das freiwillige Engagement von Flüchtlingen selbst eine wichtige Quelle des non-formalen Lernens bilden und auf den Einstieg in das Arbeitsle-

ben vorbereiten. Der wichtigste Vorstoß in diese Richtung ist bislang durch die Einrichtung von 10.000 zusätzlichen Plätzen mit Flüchtlingsbezug im Bundesfreiwilligendienst, beginnend mit Dezember 2015, erfolgt. Auch Asylbewerber mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit und anerkannte Flüchtlinge können sich als „Bufdi“ bewerben. Die Regeldauer dieses vergüteten Freiwilligendienstes beträgt ein Jahr. Bei Dienstbeginn ist zunächst ein maximal vierwöchiger Intensiv-Deutschkurs vorgesehen. Eingesetzt werden die Freiwilligen in verschiedenen Bereichen der Flüchtlingsbetreuung.

Auch ein Modellprojekt der Stadt Schwäbisch Gmünd könnte einen durchaus relevanten Beitrag zum non-formalen Lernen durch ehrenamtliches Engagement leisten: Dort können sich interessierte Asylbewerber zu aktiven Mitgliedern der Freiwilligen Feuerwehr ausbilden lassen. In der regulären Grundausbildung werden dabei besonders die deutschen Sprachkenntnisse gefördert, da es im Einsatzfall nicht zu Kommunikationsproblemen kommen darf.⁴⁵ Der Beitrag non-formaler Lernmöglichkeiten durch ehrenamtliches Engagement darf grundsätzlich nicht unterschätzt werden und ist bei der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen gezielt einsetzbar.

⁴⁵ www.fluechtlingshilfe-bw.de/projektbeispiele/arbeit-aus-und-weiterbildung/gmuender-weg/.

3. Strukturelle Merkmale der Arbeitsmarktintegration

Kapitel 2 hat versucht, einen Überblick über Maßnahmen und Angebote der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen zu schaffen. In Kapitel 3 soll eine vertiefte Analyse und Bewertung der gegenwärtigen Aktivitäten vorgenommen werden. Die folgenden Unterkapitel typisieren die begonnenen Maßnahmen hinsichtlich ihrer Zielgruppenausrichtung und Zielsetzung (Kapitel 3.1). Des Weiteren bewerten wir den Stand der Angebote hinsichtlich der verschiedenen Komponenten der Integration in den Arbeitsmarkt (Kapitel 3.2). Kapitel 3.3 schließlich arbeitet zentrale Herausforderungen der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen sowie den notwendigen Anpassungsbedarf mit Blick auf die begonnenen Maßnahmen und Strategien heraus.

3.1 Allgemeine Typologie der Maßnahmen

Betrachtet man die verschiedenen Maßnahmen, die bis Ende 2015 installiert oder für das Jahr 2016 konkret in Vorbereitung waren, so lassen sie sich hinsichtlich ihrer Zielsetzung folgendermaßen typisieren:

Befähigung der Arbeitsmarktakteure. Ein großer Teil der Maßnahmen zielt darauf ab, die Akteure der Arbeitsmarktpolitik – in der Bundesagentur für Arbeit, aber auch in den Verbänden – zu befähigen, mit den besonderen Anforderungen der Zielgruppe Flüchtlinge professionell umzugehen, um ihnen einen effektiven Zugang zu den Regelangeboten der Arbeitsmarktförderung überhaupt erst zu ermöglichen. In diesem Umstand spiegelt sich die Tatsache wider, dass Flüchtlinge jahrzehntelang mit einem weitgehenden Arbeitsverbot belegt waren und sich nur wenige darauf spezialisierte Institutionen (v. a. die Bleiberechtsnetzwerke) auf diesem Gebiet betätigten. Die stark gestiegene Nachfrage nach den interkulturellen und aufenthaltsrechtlichen Schulungen der IQ- und IvAF-Netzwerke durch die Arbeitsagenturen und Jobcenter bildet diesen Umstand deutlich ab.

Aufbau von Vernetzungsstrukturen. Ein großer Teil der Aktivitäten bezieht sich auf den Aufbau effizienter Vernetzungsstrukturen in der Arbeitsmarktförderung. Die beschäftigungspolitischen Akteure sind dabei, ihre jeweilige Rolle in der Arbeitsmarktförderung für Flüchtlinge zu definieren. Wie in der Arbeitsmarktförderung für Migranten generell geht es auch mit Blick auf Flüchtlinge darum, bestehende Angebote aufeinander zu beziehen, flüchtlingsspezifische Lücken darin zu identifizieren und ergänzende Maßnahmen einzurichten. Das Prinzip „Doppelarbeit vermeiden“ prägt nach Auskunft vieler Gesprächspartner die derzeitigen Vernetzungsaktivitäten. Das Bemühen bildet sich ab in zahlreichen Tagungsaktivitäten, die seit 2015 gesteigert auf der Agenda stehen. Beispielhaft zeigt sich dies auch in der neuerdings intensiven Kooperation von BAMF und Bundesagentur für Arbeit für eine beschleunigte Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen noch während des Asylverfahrens.

Frühzeitige Einbeziehung in den Arbeitsmarkt. In letzterem Beispiel zeigt sich zugleich ein neuer Ansatz in der Beschäftigungsförderung von Flüchtlingen: War diese in den letzten zehn Jahren vor allem in Gestalt der Bleiberechtsnetzwerke noch vorrangig damit befasst, langjährig geduldeten Flüchtlingen endlich eine dauerhafte Aufenthaltsperspektive in Deutschland zu verschaffen, so geht es nun darum, auch Asylbewerber frühzeitig in Maßnahmen zur Arbeitsintegration einzubeziehen.

Integration in qualifizierte Beschäftigung. Flüchtlinge sollen zudem entsprechend ihrer beruflichen Potenziale in den Arbeitsmarkt vermittelt werden – so lautete beispielsweise die Devise des 2014 begonnenen Modellprojekts „Early Intervention“. Maßnahmen der Qualifikations- und Kompetenzfeststellung und der Berufsqualifizierung stehen entsprechend im Vordergrund. Weitaus weniger geht es um eine rasche Vermittlung von Flüchtlingen in jegliche Art von Beschäftigung. Die Perspektive von Qualifizierung und Vermittlung ist auf eine Einmündung in den regulären Arbeitsmarkt gerichtet.

Primat der Regelförderung. In der Arbeitsmarktförderung des Bundes haben die Öffnung und der Ausbau der Regelförderung für Flüchtlinge unabhängig vom Aufenthaltsstatus oberste Priorität. In der Bundesagentur für Arbeit bedeutet dies, dass alle vorhandenen Maßnahmen daraufhin überprüft werden, inwieweit sie für Flüchtlinge tauglich sind.⁴⁶ Flüchtlingsspezifische Maßnahmen sollen lediglich dort ergänzend angeboten werden, wo Lücken im Regelangebot bestehen. Dies betrifft zunächst vor allem sprachbezogene Maßnahmen, aber auch noch zu entwickelnde Maßnahmen der Kompetenzfeststellung, der praktischen Teilqualifizierung und spezielle Maßnahmen für bestimmte Zielgruppen (Frauen, Unqualifizierte).

Einschränkung auf Flüchtlinge mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit. Die meisten Fördermaßnahmen bleiben derzeit auf Flüchtlinge mit einer statistisch hohen Wahrscheinlichkeit auf Asylanerkennung oder Gewährung eines Flüchtlingsschutzes beschränkt. Konkret handelt es sich dabei um Flüchtlinge aus den Herkunftsländern Eritrea, Iran, Irak und Syrien.

3.2 Analyse und Bewertung der vorhandenen Angebote

In Kapitel 1.4 wurden die zentralen Komponenten einer Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen dargestellt. Der folgende systematische Überblick schätzt diese Maßnahmen auf ihren Umfang und ihre Effektivität hin ein und bewertet sie, soweit entsprechende empirische Nachweise vorhanden sind.

Sprachförderung

Ausreichende Sprachkenntnisse bilden eine elementare Voraussetzung, damit Arbeitgeber bereit sind, Flüchtlinge zu beschäftigen. Neben den Integrationskursen des Bundes, die auch für Asylbewerber mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit offen stehen, haben die sogenannten ESF-BAMF-Kurse eine wichtige Funktion: Finanziert aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds, stehen sie auch Flüchtlingen ohne geregelten Aufenthalt offen. Sie dienen der Vorbereitung auf eine Berufstätigkeit und umfassen maximal 730 Kurseinheiten (Robert Bosch Expertenkommission 2015: 10). Die bisher geltende Zugangsvoraussetzung, dass zumindest elementare Deutschkenntnisse vorhanden sein müssen, wurde 2015 aufgehoben.

Möglichkeiten eines frühzeitigen Spracherwerbs für Flüchtlinge bieten zudem auch die Bundesländer mit verschiedenen Förderprogrammen. Auch zahlreiche Kommunen stellen Mittel hierfür bereit. Unterstützt wird der Spracherwerb auch durch ehrenamtliches Engagement sowie durch Onlinesprachkurse, die bevorzugt von Arbeitsagenturen und Jobcenter für solche Flüchtlinge eingesetzt werden, die über keinen bevorzugten Zugang zu den Integrationskursen oder zu Einstiegsqualifizierungen verfügen. Schließlich engagieren sich auch Unternehmen, die an einer zügigen Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen interessiert sind, zunehmend aktiv in der Organisation und Finanzierung von Sprachlernangeboten, beispielsweise der Siemens-Konzern in Kooperation mit der Stadt und der Universität Erlangen oder die Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft zusammen mit dem Bayerischen Staatsministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Integration mit dem Projekt „Integration durch Arbeit“ (ebd.: 13).

Die Öffnung der BAMF-Integrationskurse für Asylbewerber bedeutet einen großen Fortschritt gegenüber der vorherigen Praxis eines verzögerten Spracherwerbs erst nach Abschluss des Asylverfahrens. Die Voraussetzung einer hohen statistischen Bleibewahrscheinlichkeit und Einschränkung dieser Öffnung auf einige Herkunftsnationalitäten bleibt jedoch problematisch, da sich die Rückführung abgelehnter Asylbewerber in verschiedene Herkunftsländer erfahrungsgemäß als schwierig gestaltet und vielfach Kettenduldungen die Folge sind. Vertreter der kommunalen Jobcenter berichteten in Ende 2015 geführten Interviews, dass in den Kommunen intensiv daran gearbeitet werde, Träger für das erweiterte Sprachkursangebot zu finden und geeignete Kurse zu organisieren. In der Praxis ergeben sich trotz des erweiterten Anspruchs immer wieder auch Probleme bei der Umsetzung eines zügigen, bedarfsgerechten Kursangebots.

Kritisiert wird die zentralistische Organisation der Kurse. Die Höhe der Bezuschussung der Kurse durch das BAMF veranlasste bislang die Kursträger dazu, Kurse erst dann durchzuführen, wenn eine bestimmte Menge an Teilnehmern vorhanden ist.⁴⁷ Gerade in Flächenkreisen bedeutet dies, dass sich die Wartezeit auf die Kursteilnahme hinziehen kann und Kurse auf einen oder wenige Standorte beschränkt bleiben. Eine Expertenkommission schlug deshalb kürzlich vor, die finanziellen und organisatorischen Entscheidungen, die mit der Einrichtung der Sprachkurse verbunden sind, ganz auf die kommunale Ebene zu

⁴⁶ Interview mit Michael van der Cammen, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg, am 21.12.2015.

⁴⁷ Die Träger der BAMF-geförderten Sprachkurse, die im Übrigen eine Zertifizierung nachweisen müssen, erhalten pro Unterrichtseinheit und Teilnehmer eine Vergütung von 2,94 Euro (Robert Bosch Expertenkommission 2015: 8).

verlagern und stattdessen beispielsweise mit Sprachgut-scheinen zu operieren, die die Berechtigten nach ihren Bedürfnissen einlösen könnten (Robert Bosch Experten-kommission 2015: 15).

Gefordert wurden zudem flexible Angebote, die auf die Lernmöglichkeiten und -bedürfnisse verschiedener Lern-gruppen eingehen. Inwieweit der erforderliche Kapazitäts-aufbau der Kursträger, die über eine Zertifizierung verfü-gen müssen, entsprechend dem gestiegenen Bedarf gelingt, lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt im Frühjahr 2016 nicht umfassend beurteilen.

Eine Herausforderung des derzeitigen Sprachkurs-sys-tems besteht darin, zügig Anschlussmöglichkeiten im Spracherwerb herzustellen. Das in den Integrationskur-sen angestrebte Kompetenzniveau von B1 des Gemeinsa-men europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GeR) wird als unzureichend für die Aufnahme einer qualifizier-ten Beschäftigung erachtet.⁴⁸ Die Kapazitäten des bislang als Anschlussförderung fungierenden berufsbezogenen ESF-BAMF-Sprachprogramms sind gegenwärtig noch von der Höhe der EU-Mittelzuweisungen abhängig. Für 2016 ist geplant, die ESF-BAMF-Sprachkurse auf eine neue Grund-lage zu stellen und dauerhaft in die Regelförderung des Bundes zu übernehmen. Integrationskurse und berufsbe-zogene Sprachkurse sollen in ein Gesamtprogramm Spra-che integriert werden. In einem verzahnten Angebot sol-len künftig allgemeine und berufsbezogene Sprachkurse bis zum Kompetenzlevel C1 nach dem Gemeinsamen europä-ischen Referenzrahmen für Sprachen angeboten werden – ein Vorhaben, das wesentliche Kritikpunkte an der bisheri-gen Sprachförderung des Bundes aufgreift. Auch für Berufe, die ein der Muttersprache vergleichbares Kompetenzlevel von C2 erfordern (z. B. Mediziner), soll dann ein entspre-chendes Spezialmodul in der Regelförderung bereitstehen.

Schwierigkeiten in der Anschlussförderung bestehen zudem auch für Teilnehmer an den 2015 begonnenen Einstiegskur-sen, die befristet von der Bundesagentur für Arbeit finan-ziert wurden (siehe Seite 24). Viele dieser Spracheinsteiger verfügen bislang noch nicht über eine Teilnahmeberechti-gung an einem Integrationskurs, da sie noch keinen formalen Asylantrag stellen konnten. Oder sie können aufgrund der hohen Nachfrage und Überfüllung bestehender Kurse nicht unmittelbar den Besuch eines Integrationskurses anschließen.

⁴⁸ Für die Aufnahme einer qualifizierten Beschäftigung oder einer Aus-bildung gilt ein Kompetenzniveau von B2 des Gemeinsamen europä-ischen Referenzrahmens für Sprachen als Voraussetzung; für die Auf-nahme eines Hochschulstudiums ein Kompetenzniveau von C1.

In verschiedenen Experteninterviews wurde die Option berufsbegleitender Sprachkurse positiv hervorgehoben, da der Spracherwerb ohnehin dann am besten unterstützt werde, wenn sich die Lernenden zugleich eine Sprachpra-xis im betrieblichen Alltag aneignen können. Notwendig erscheint ein flexibler Umgang mit den einzelnen sprach-lichen und berufsvorbereitenden Qualifizierungsbaustei-nen, die von Beginn an eng verknüpft werden sollten. Eine Reihenfolge von Integrationskurs, berufsbezogenem Sprachkurs und dann erst dem Einstieg in das Arbeitsleben verbindlich festzuschreiben zu wollen, wäre eine sehr zeitin-tensive Option, die zudem die Motivation vieler arbeitswil-liger Flüchtlinge einschränken würde.

Kompetenzfeststellung und Anerkennung vorhandener Qualifikationen

Mit dem Berufsanerkennungsgesetz existiert eine gesetz-liche und institutionelle Grundlage, die es auch Flüchtlin-gen ermöglicht, formale Ausbildungs- und Berufsnachweise als gleichwertig für den deutschen Arbeitsmarkt anerken-nen zu lassen – vorausgesetzt, diese Nachweise sind tat-sächlich vorhanden. Zu vermuten ist jedoch, dass nur ein kleiner Teil der Flüchtlinge über formal verwertbare Quali-fikationen verfügt.⁴⁹ Vielfach werden Qualifikationen in den Herkunftsländern durch die Mitarbeit im Betrieb erworben, ohne dass hierfür Zertifikate vergeben werden. Weiterhin ist davon auszugehen, dass ein großer Teil der Flüchtlinge (noch) über gar keine Berufserfahrung verfügt (siehe Kapitel 1.2). Die Herausforderung für die Arbeitsmarktintegration besteht also darin, geeignete Testverfahren einzusetzen, mit denen sich informell und non-formal erworbene Kompe-tenzen feststellen lassen. Diese müssen „massentauglich“ sein, d. h. für eine große Zahl geflüchteter Neuankömmlinge möglichst rasch vergleichbare und allgemein anerkannte Ergebnisse liefern. Zugleich müssen sie frühzeitig und das heißt vor allem sprachunabhängig einsetzbar sein.

Für Flüchtlinge, bei denen eine hohe Bleibewahrschein-lichkeit angenommen wird, erfolgt häufig eine recht frühzei-tige Qualifikations- beziehungsweise Kompetenzfeststel-lung, bisweilen bereits in der Erstaufnahmeeinrichtung. Hier hat das Modellprojekt „Early Intervention“ von BAMF und BA einen wichtigen Anstoß gegeben, den die regionalen Arbeitsagenturen nun schrittweise auch in die Fläche tragen.

Bisherige Verfahren, die zudem weitgehend sprachfrei durchgeführt werden können – beispielsweise im Rahmen des berufspsychologischen Services der Arbeitsagenturen –,

⁴⁹ Interview mit Stephan Schiele, Tür an Tür, Augsburg, am 8.12.2015.

haben derzeit noch den Nachteil, dass sie sehr zeitintensiv sind. Bisweilen umfassen Kompetenzfeststellungsverfahren, auch solche, die in den IQ-Netzwerken angewandt werden, mehrtägige Assessments. In der Bundesagentur für Arbeit wird deshalb daran gearbeitet, sprachfreie, bildgestützte Kompetenzfeststellungsverfahren, die auch am Computer durchzuführen sind, zu testen und für den Regaleinsatz zu überprüfen.⁵⁰

Die hohe Flüchtlingszuwanderung schafft auch neue Herausforderungen bei Teilqualifizierungen im Rahmen der Kompetenzanerkennung. In den Interviews wurde die Einschätzung geäußert, dass Übergangskonstruktionen geschaffen werden müssen, um zu einer Kompetenzanerkennung zu gelangen. Denn schließlich werde sich vermutlich nur ein Teil der Flüchtlinge auf eine qualifizierte Ausbildung oder Berufsvorbereitung in Deutschland einlassen.⁵¹ Die Frage einer zertifizierten Kompetenzanerkennung ist auch deshalb zentral, da Unternehmen ein versicherungsrechtliches Risiko eingehen, wenn sie Beschäftigte ohne eine formalisierte Qualifikation einstellen.

Einen Einstieg in dieses Feld bietet das Projekt „Prototyping Transfer“, das sich in einer bundesweiten Erprobungsphase befindet. Darin werden vorhandene Berufserfahrungen anhand eines individuell geschaffenen Prüfungssettings überprüft. Allerdings erweist sich dieses Verfahren in der Praxis als sehr aufwendig, da der Prüfungsrahmen für jeden Fall individuell gestaltet werden muss und jeweils zwei Fachleute erforderlich sind, die die Prüfung abnehmen (Westdeutscher Handwerkskammertag 2015).

Neben einem möglichst pragmatischen Zugang muss es auch darum gehen, niedrigschwellige Verfahren zu schaffen. Beim Erwerb erforderlicher Zusatzqualifikationen beispielsweise sollte überprüft werden, ob für einzelne Berufe auch schriftliche Prüfungen in der Herkunftssprache möglich wären. So gibt es im technischen Bereich Berufe, die im Betriebsalltag weniger Anforderungen an deutsche Kommunikationskompetenzen stellen, als dies in schriftlichen Prüfungen der Fall ist. Die faktische Bedeutung fachsprachlicher Kompetenzen am Arbeitsplatz wird in Zertifikatsprüfungen der beruflichen Weiterbildung und Ausbildung oftmals überschätzt (Beckmann-Schulz 2014: 179).

Berufsorientierung und praktische Berufserprobung

Ein besonderes Problem bei der Arbeitsmarktintegration ist der Umstand, dass Flüchtlinge in ein ihnen vollkommen unbekanntes Arbeitsmarktsystem mit einer ganz eigenen Berufsordnung kommen. Flüchtlinge, die in ihrem Herkunftsland beispielsweise in einer Garage gearbeitet haben und sich beruflich im Kfz-Bereich orientieren möchten, stehen nun vor der Information, dass es in Deutschland eine ganze Reihe von Ausbildungsberufen rund um das Auto gibt: angefangen vom Mechatroniker über den Kfz-Lackierer, Karosseriemechaniker bis hin zum Servicemechaniker. Die Vermittlung von Informationen über das hiesige System der Beschäftigungsförderung und Arbeitsmarktstruktur ist daher eine notwendige Voraussetzung, um eine Berufsorientierung zu schaffen, aber auch, um Flüchtlinge über die Risiken von Schwarzarbeit und Ausbeutung aufzuklären.

Besonders viele Angebote der Berufskammern und der Unternehmen setzen auf die Möglichkeit von Praktika, der Erkundung von Berufsfeldern und praktischen Berufserprobung (siehe Kapitel 2). Die Bundesagentur für Arbeit entwickelte 2015 mit dem Projekt „Perspektiven für Flüchtlinge“ (PerF) ein flächendeckendes Modell der Berufsorientierung, das die regionalen Arbeitsagenturen umsetzen (siehe Seite 23). Vorgesehen sind hierbei Module, die auch eine Berufs- und Arbeitsmarktorientierung sowie eine berufspraktische Kompetenzfeststellung im Unternehmen enthalten. Zu wünschen ist, dass durch die breite Umsetzung dieses Projekts zusätzliche Möglichkeiten einer zertifikatsorientierten Berufserprobung geschaffen werden können. Da in PerF für 2016 eine Kapazität von maximal 6.500 Teilnehmern angesetzt ist, müssen zügig weitere Angebote zur Berufsorientierung geschaffen werden.

Eintritt in Ausbildung und Beruf

Nur wenigen Flüchtlingen gelingt es, innerhalb kurzer Zeit nach der Einreise in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis oder in eine Ausbildung zu kommen. Flüchtlingsspezifische Vermittlungsinstrumente existieren bislang in Form spezieller kommunaler Anlaufstellen, von Internetportalen mit Arbeitsangeboten speziell für Flüchtlinge, in Gestalt besonderer Informationsangebote durch Kammern, Unternehmensverbände, Arbeitsagenturen und Kommunen. Es gibt Speed-Datings und besondere Berufsinformationsmesen für Flüchtlinge. Über die Regelvermittlung der Arbeitsagenturen hinaus zeigt sich im Matching von Arbeitsangebot und -nachfrage eine besondere Innovationsfreudigkeit und Kreativität, was die angewandten Methoden betrifft.

50 Interview mit Michael van der Cammen, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg, am 21.12.2015.

51 Gespräch mit Doris Bartelmes, Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie Rheinland-Pfalz, am 4.12.2015.

Der Wunsch, schnell in ein Arbeitsverhältnis zu gelangen, ist bei Flüchtlingen im Allgemeinen sehr hoch. Die Vorzüge einer berufsvorbereitenden Qualifizierung sind nach bisheriger Erfahrung zunächst schwer zu vermitteln. Die Bundesagentur für Arbeit verfügt über Maßnahmen, um eine berufsbegleitende Weiterqualifizierung zu ermöglichen, beispielsweise durch die Programme WeGebAU (Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen), Spätstarter (für junge Erwachsene) und das Programm IFLAS (Initiative zur Flankierung des Strukturwandels). Auch Flüchtlinge, die niedrig qualifiziert in eine Berufstätigkeit einsteigen, können auf diesem Weg eine arbeitsmarktverwertbare Weiterqualifizierung erhalten.⁵² Eine Voraussetzung dafür ist, dass die Arbeitsagenturen diese Personen nach der Aufnahme einer Beschäftigung nicht aus dem Blick verlieren, sondern eine Rolle als Weiterbildungscoaches wahrnehmen. Aufbauend auf bisherige Erfahrungen mit den vorhandenen Instrumenten muss der Ausbau einer berufsbegleitenden Qualifizierung erfolgen, der die Möglichkeit des späteren Quereinstiegs in eine qualifizierte Beschäftigung offenlässt.

Einschätzungen der beteiligten Arbeitsmarktakteure

Resümiert man die in den Experteninterviews geäußerten Einschätzungen relevanter Akteure in den Arbeitsministerien, in der Bundesagentur für Arbeit, in kommunalen Jobcentern sowie in IQ- und IvAF-Netzwerken, so existiert in deren Wahrnehmung bereits ein differenziertes und erprobtes Instrumentarium an Fördermaßnahmen der Arbeitsmarktintegration. Der Arbeitsmarkt und das Bildungssystem seien grundsätzlich bereits darauf ausgerichtet, mit benachteiligten Gruppen umzugehen; zudem habe man zunehmend Erfahrungen auch mit der Begleitung von Migranten in den Arbeitsmarkt gesammelt. Auch in der Berufsbildung werden vielfältige Modelle praktiziert, junge Menschen mit unterschiedlichen Voraussetzungen in eine Ausbildung zu bringen.⁵³ Die Herausforderung bestehe darin, die vorhandenen Instrumente an die Zielgruppe der Flüchtlinge anzupassen und vorhandene Lücken durch ergänzende Maßnahmen zu schließen. Eine Integration der Flüchtlinge in qualifizierte Arbeit – so der Tenor der Äußerungen – kann grundsätzlich gelingen, wenn die vorhandenen Ressourcen an den gestiegenen Bedarf angepasst werden.

Dem steht die Wahrnehmung der eigentlich Betroffenen entgegen. Ihre Erwartung richtet sich darauf, rasch in eine bezahlte Tätigkeit zu gelangen. Sie wird dadurch verstärkt,

dass sich viele Flüchtlinge für die Bezahlung von Schlepfern verschuldet haben oder sich in der Pflicht sehen, für die im Herkunftsland verbliebenen Familienmitglieder finanziell zu sorgen. Übereinstimmend ist bei den befragten Arbeitsmarktakteuren die Einschätzung, dass die neu ankommenden Flüchtlinge kein Wissen über den deutschen Arbeitsmarkt und das dafür erforderliche Qualifikationsniveau haben: „Ähnlich wie die Arbeitgeber gehen die Flüchtlinge davon aus, dass die Integration in den Arbeitsmarkt ganz schnell geht.“⁵⁴ Viele Flüchtlinge meinen zudem, ohne Asylprüfung in Deutschland bleiben zu können, wenn sie über eine bezahlte Erwerbstätigkeit verfügen.⁵⁵ Sie besitzen keine Kenntnis über Ausbildungs- und Qualifizierungswege und die Aussicht einer dreijährigen Ausbildung schreckt auch junge Flüchtlinge zumeist ab.⁵⁶

Wichtig ist es daher, bei der Maßnahmenplanung auch deren Akzeptanz bei den Flüchtlingen selbst zu reflektieren. Die besondere Lebenssituation und der Erwartungshorizont von Flüchtlingen müssen dabei mitgedacht werden, um die Arbeitsmarktintegration nicht an den Bedürfnissen der eigentlichen Zielgruppe vorbei zu planen.

3.3 Besondere Herausforderungen und notwendige Anpassungen der bisherigen Maßnahmen

Im Folgenden gehen wir der Frage nach, wo Schwierigkeiten in der Durchführung und die zentralen Anpassungsbedarfe des Regelsystems der Arbeitsmarktförderung an die Zielgruppe Flüchtlinge liegen. Rechtliche Hürden, die dabei aus Sicht der verschiedenen Arbeitsmarktakteure bestehen, wurden bereits in Kapitel 1 dargestellt. Eine Zusammenfassung der aus diesem Kapitel resultierenden Schlussfolgerungen findet sich im abschließenden Kapitel 4.

Rechtskreisübergreifende Arbeitsmarktintegration

In der Arbeitsvermittlung ist die Betreuung von Flüchtlingen zwei Rechtskreisen zugeordnet. Für die Beratung, Betreuung und Vermittlung Asylsuchender mit Aufenthaltsgestattung sowie für geduldete Flüchtlinge gelten die Bestimmungen des SGB III; sie sind somit Kunden der Arbeitsagenturen. Für anerkannte und schutzberechtigte Flüchtlinge mit einer Aufenthaltserlaubnis gelten die Bestimmungen des SGB II;

52 Interview mit Christian Sprenger, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg, am 7.12.2015.

53 Interview mit Dr. Christian Pfeffer-Hoffmann, IQ-Fachstelle Einwanderung, Berlin, am 27.11.2015.

54 Interview mit Stephan Schiele, Tür an Tür, Augsburg, am 8.12.2015.

55 Interview mit Ellahe Amir-Haeri, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg, am 7.12.2015.

56 Telefonische Auskunft von Jan Dannenbring, Zentralverband des Deutschen Handwerks, Berlin, am 19.11.2015.

sie fallen somit in den Zuständigkeitsbereich der kommunalen Jobcenter. Erhält ein Flüchtling eine Anerkennung oder Schutzberechtigung, findet ein sogenannter Rechtskreiswechsel statt. Begonnene Kompetenzfeststellungsverfahren und Fördermaßnahmen müssen im ungünstigen Fall abgebrochen werden, um in ein neues Verfahren im Jobcenter einzusteigen – ein Umstand, der die Arbeitsmarktintegration verzögert und auf die Betroffenen demotivierend wirkt.

Dieser sogenannte Rechtskreiswechsel bei Erhalt einer Aufenthaltserlaubnis wurde in der Evaluation des Modellprojekts „Early Intervention“ als ein massiv hinderlicher Faktor einer effektiven und zügigen Arbeitsmarktintegration identifiziert: „Die bestehende Rechtskreislogik ist nicht geeignet, die Betreuung der Personen zu strukturieren, die als Asylbewerber nach Deutschland kommen“ (Büschel et al. 2015: 6). So schieden syrische Teilnehmer aufgrund des ihnen erteilten positiven Bescheides vorzeitig aus dem Projekt aus, um sich im Jobcenter um eine Arbeitsvermittlung zu bemühen. Die Förderlogik beider Rechtskreise ist zudem unterschiedlich: Nach SGB III sollen arbeitslose Personen zuvörderst qualifiziert werden, um den beruflichen Anschluss herzustellen. Das vorrangige Ziel nach SGB II ist es hingegen, dass die Kunden der Jobcenter rasch den staatlichen Hilfebezug verlassen und hierfür die Aufnahme jeglicher bezahlter Tätigkeit, auch unterhalb der formalen Qualifikation, zumutbar ist.

Lösungsansätze bestehen darin, ein Übergangsmanagement zwischen Arbeitsagenturen und Jobcenter zu institutionalisieren oder rechtskreisübergreifende Kompetenzteams aufzubauen. Als hinderlich für ein Übergangsmanagement hat sich bislang die Tatsache erwiesen, dass die Datensysteme beider Einrichtungen getrennt geführt werden. In der Arbeitsagentur erhobene Daten können beim Rechtskreiswechsel nicht einfach an das Jobcenter übertragen werden. Dort, wo ein Datentransfer angestrebt wird, wie beispielsweise im Rahmen des Projekts „Early Intervention“ zwischen Arbeitsagentur, Jobcenter und Ausländerbehörde, muss der Kunde eine datenschutzrechtliche Einverständniserklärung unterschreiben (Krupop 2015).

Aus „Early Intervention“ wurde in der Bundesagentur für Arbeit die Erfahrung gezogen, dass es institutionenübergreifend einen Austausch darüber geben muss, wie der Integrationsplan für jeden einzelnen Kunden aufgestellt ist. Der persönliche Austausch zwischen den Vermittlern erscheint dabei Erfolg versprechender, als dies durch den bloßen Datenaustausch möglich ist – sofern dieser überhaupt stattfinden kann.⁵⁷ Verbesserungen im Schnittstellen-

management zwischen Arbeitsagenturen und Jobcenter sind für eine verbesserte Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen daher zwingend erforderlich.

Mit Blick auf ein verbessertes Schnittstellenmanagement wurde im Rahmen des IQ-Netzwerks Sachsen das Instrument „Mein Ordner“ entwickelt: ein Ordner für Asylsuchende, in dem alle wichtigen Informationen rund um Beratung, Kompetenzfeststellung und Qualifizierung gebündelt abgeheftet sind. Sie stehen somit auch Behörden, Verwaltungen und Beratungsstellen zur Verfügung, ohne komplizierte und langwierige Umwege über Datenschutz oder wiederholte Befragungen der betreffenden Personen gehen zu müssen.

Eine neue und vielversprechende Form der Netzwerkarbeit entsteht indessen in gemeinsamen Arbeitsmarktbüros, deren Vorbilder beispielsweise in den Landkreisen Marburg, Offenbach und Bad Hersfeld, in den „Integration Points“ in Nordrhein-Westfalen und in der kommunalen Anlaufstelle „W.I.R.“ in Hamburg zu finden sind. In diesen Anlaufstellen sind die Beratungsangebote von Arbeitsagentur, Jobcenter, der Service der Ausländerbehörde und Informationsangebote für Arbeitgeber auf einen Ort konzentriert. Einbezogen sind auch nicht staatliche Akteure der Flüchtlingsarbeit (siehe Seite 28f.). Flüchtlinge werden hier in Fragen des Aufenthalts und der Beschäftigung rechtskreisübergreifend beraten. In gemeinsamen Fallkonferenzen kann eine kohärente Strategie der Arbeitsmarktintegration entwickelt werden. In der Regel besteht eine Einigung darüber, dass im Rechtskreis SGB III begonnene qualifizierende Maßnahmen auch beim Wechsel in das SGB II zu Ende geführt werden können. Auch die Kooperation zwischen Nichtregierungsorganisationen und Behörden wird in solchen institutionalisierten lokalen Netzwerken verbessert.

Interkulturelle und ausländerrechtliche Kompetenz in der Arbeitsvermittlung

Obwohl die Beratung asylsuchender Menschen zur Regelaufgabe der Arbeitsagenturen gehört, werden viele Mitarbeiter erst durch die enorm hohe Flüchtlingszuwanderung der jüngsten Zeit tatsächlich mit dieser Kundengruppe konfrontiert. Die Arbeit mit Flüchtlingen erfordert ein besonderes Verständnis der Vermittlungsfachkräfte für diesen Personenkreis und seinen speziellen Betreuungsbedarf, „der sich aus den sprachlichen und kulturellen Anpassungsproblemen sowie der psychischen Belastungssituation durch Bürgerkrieg, Gewalt, Vertreibung und Flucht ergibt“ (Daumann et al. 2015: 12).

57 Interview mit Christian Sprenger, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg, am 7.12.2015.

Aus den IvAF- und früheren Bleiberechtsnetzwerken wurde berichtet, dass die Nachfrage der Arbeitsagenturen und Jobcenter nach interkulturellen und rechtlichen Schulungen 2015 sprunghaft angestiegen ist. 2015 wurden von den IQ- und IvAF-Netzwerken jeweils 3.000 Schulungen zur interkulturellen Sensibilisierung und im Bereich Asyl und Arbeitsmarkt angeboten; für 2016 wurde dieser Ansatz auf jeweils 5.000 Schulungen erhöht.⁵⁸

Die breit angelegten Schulungen tragen dazu bei, verkrustete Denkstrukturen in den Institutionen aufzubrechen, wo die jahrelange Ausgrenzung Asylsuchender in manchen Mitarbeiterköpfen noch nachwirkt. So wurde berichtet, dass in manchen Arbeitsagenturen die Mitarbeiter im Eingangsbereich nicht darüber informiert seien, dass auch Asylbewerber einen gesetzlichen Anspruch auf Beratung besitzen und Fördermaßnahmen nach SGB III in Anspruch nehmen können. Häufig werde hartnäckig darauf beharrt, dass Beratungsgespräche in deutscher Sprache stattzufinden hätten. Zunehmend aber erstellen auch die Arbeitsagenturen Listen über die Fremdsprachenkenntnisse ihrer Mitarbeiter.⁵⁹

In der Evaluation des Modellprojekts „Early Intervention“ (Daumann et al. 2015; Büschel et al. 2015) wurde eine tendenzielle Überforderung der mit Flüchtlingen befassten Vermittlungskräfte in den Arbeitsagenturen festgestellt, die aus der komplexen Problemlage der Flüchtlinge resultiert. Erforderlich sei eine individuelle Beratung von Asylbewerbern, die das deutsche Bildungs- und Arbeitsmarktsystem transparent macht: „Die Arbeit mit dem spezifischen Teilnehmerkreis entspricht eher einem intensiven Individualcoaching, bei dem es zudem gilt, sprachliche und kulturelle Barrieren zu überwinden und die sich stetig verändernde aktuelle Rechtslage zu beachten – und hier sind sinnvolle Tätigkeiten außerhalb der Regelaufgaben wie beispielsweise eine Nachbetreuung noch gar nicht ‚eingepreist‘“ (Büschel et al. 2015: 34).

Die Evaluation leitet daraus die Anforderung ab, dass flächendeckend personelle Ressourcen für Beratung, Begleitung und Vermittlung in Arbeit zur Verfügung stehen müssen; als angemessener Betreuungsschlüssel werden 70 Asylbewerber auf eine Vermittlungsfachkraft genannt (ebd.: 29 f.). Gefordert wird eine verbesserte Zusammenarbeit innerhalb der Agenturen zwischen Berufsberatung, dem Arbeitgeberservice und dem Jobcenter; zumindest die Berufsberatung sollte auch in englischer Sprache durchgeführt werden können (Daumann et al. 2015).

58 Interview mit Barbara Schmidt, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin, am 12.1.2015.

59 Interview mit Ellahe Amir-Haeri, IvAF-Netzwerk „Bridge“, Berlin, am 4.12.2015.

Fehlende Verbindlichkeit in der Kompetenzfeststellung

Unbefriedigend ist die Heterogenität und damit auch die fehlende verbindliche Aussagekraft der eingesetzten Kompetenzfeststellungsverfahren. Kompetenzfeststellungen finden an verschiedenen Orten statt – in Erstaufnahmeeinrichtungen, in den IQ-Beratungsstellen, in kommunalen Anlaufstellen zur Arbeitsmarktberatung, in Projekten der Kammern – und werden von verschiedenen Akteuren mit unterschiedlichen Verfahren durchgeführt. Diese Verfahren reichen von der – wenig belastbaren – Selbstauskunft über sprachunabhängige und bildgestützte Methoden bis hin zu aufwendigen berufspsychologischen Tests. Bislang ist nicht überschaubar, inwieweit Doppelstrukturen in der Kompetenzfeststellung aufgebaut werden, die möglicherweise auch noch mit unterschiedlichen Standards arbeiten. Hier besteht dringender Handlungsbedarf, da mehrfache und unkoordinierte Testverfahren für die betroffenen Personen nicht zumutbar sind. In jedem Fall muss auch eine Anschlussfähigkeit gegeben sein. Kompetenzfeststellungsverfahren müssen für die Teilnehmer einen konkreten Nutzen haben und in ein praktisches Beratungs-, Qualifizierungs- oder Beschäftigungsangebot münden.

Bedeutung einer aufsuchenden Beratung

Da kein Flüchtling mit Kenntnissen der hiesigen Behördenstruktur in Deutschland ankommt, ist es notwendig, die vorhandenen Formen der Kontaktaufnahme und Ansprache auf ihre Eignung hin zu überprüfen. Getestet werden mittlerweile Modelle einer aufsuchenden Beratung von Flüchtlingen bereits in den Erstaufnahmeeinrichtungen. Beispiele hierfür finden sich in den niedersächsischen Erstaufnahmeeinrichtungen (siehe Seite 26) oder in der Erstaufnahmeeinrichtung Schwerin-Stern Buchholz in Mecklenburg-Vorpommern.⁶⁰ Der Einsatz spezieller Ansprechpartner für die Berufs- und Arbeitsberatung, die mobil in den Aufnahmeeinrichtungen unterwegs sind und auf das Angebot der Arbeitsagentur aufmerksam machen, ist notwendig, um frühzeitig mit der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen beginnen zu können. Gerade bei der Ankunft in Deutschland ist die Motivation von Flüchtlingen, sich rasch in ein eigenständiges Leben zu begeben, sehr hoch. Um eine zügige Arbeitsmarktintegration zu bewerkstelligen, muss insbesondere frühzeitig mit der Sprachvermittlung begonnen werden. Bei einer raschen direkten Ansprache sind das Abgleiten in den informellen Arbeitsmarkt und die Ausbeutung von Flüchtlingen besser vermeidbar.

60 www.ihkzuschwerin.de/linkableblob/snihk24/service/marken/Veranstaltungen/downloads/101616/7./data/2015_1026_Vortrag_BA_DirkHeyden_final-data.pdf.

Zielgruppengerechte Kommunikation

Die „Komm-Struktur“ deutscher Behörden ist denkbar ungeeignet, um Flüchtlingen das hiesige Bildungs- und Arbeitsmarktsystem transparent zu machen. Die Arbeitsagenturen reagieren auf diesen Umstand damit, indem sie eine erste Beratung und Qualifikationsfeststellung zunehmend bereits in die Flüchtlingsunterkünfte hinein verlegen und fremdsprachige Informationsmaterialien erstellen. Eine angemessene Kommunikationsstruktur bedarf jedoch noch weiterer Maßnahmen. Ein aufsuchendes Informationsmanagement muss sich verschiedener Informationskanäle bedienen.⁶¹ Die Ansprache von Flüchtlingen muss durch soziale Medienstrategien unterstützt werden. Eine wichtige Informationsquelle für Flüchtlinge sind die sozialen Netzwerke. Die meisten Flüchtlinge sind im Besitz eines Smartphones, über das ihre Kommunikation und Information stattfindet. Muttersprachliche Flyer und Websites sind hingegen von nachrangiger Bedeutung.

Mobile Apps, die mittlerweile als Informations-, Service- und Sprachlernprogramme verfügbar sind, bilden einen wichtigen Schritt hin zu einer zielgruppenspezifischen Ansprache. Aber auch sie beruhen auf dem Prinzip, dass sich die Nutzer zur Informationsquelle begeben müssen. Um sicherzustellen, dass Informationen bei den Adressaten ankommen, sollten bestehende Informationsangebote dadurch ergänzt werden, dass sich Multiplikatoren selbst in die Kommunikationsgruppen auf Facebook und anderen relevanten sozialen Medien hineinbegeben. Ein aufsuchendes Informationsmanagement für die gegenwärtig ankommenden Flüchtlinge könnte idealerweise viel davon profitieren, wenn es in der Bundesagentur für Arbeit Mitarbeiter gäbe, die auf Arabisch kommunizieren und sich aktiv in den sozialen Medien bewegen können.

Die Frage einer angemessenen Kommunikation beschäftigt neben den Arbeitsagenturen auch die Unternehmen. Job-Speed-Datings und besondere Jobvermittlungsmessen, mit denen Unternehmen ihre Jobangebote bei Flüchtlingen bekannt machen können, sind ein wichtiger Schritt, um auch die Berufsorientierung voranzutreiben. Auch der Informationsaustausch zwischen arbeitssuchenden Flüchtlingen und Arbeitgebern bedarf neuer Formate und ebenso neuer Formen der Erprobung, mit denen sich Unternehmen von den Fähigkeiten dieser potenziellen Arbeitnehmer überzeugen können.

61 Ich danke Dr. Christian Pfeffer-Hoffmann, IQ-Fachstelle Einwanderung, Berlin, für die Informationen zu diesem Abschnitt.

Zugangskriterium „Hohe Bleibewahrscheinlichkeit“

Bei Flüchtlingen, die noch über keine Aufenthaltserlaubnis verfügen, beschränkt sich der Zugang zu den Angeboten der aktiven Arbeitsmarktförderung auf die Gruppe der Personen mit einer hohen Bleibewahrscheinlichkeit. Dabei handelt es sich um keine gesetzliche, sondern um eine pragmatische Festlegung: Eine hohe Bleibewahrscheinlichkeit wird solchen Personen unterstellt, die aus Herkunftsstaaten mit einer Asylenerkennungs- beziehungsweise Schutzquote von mehr als 50 Prozent kommen. Anfang 2016 sind dies die Länder Eritrea, Irak, Iran und Syrien. Im Bundesministerium für Arbeit und Soziales sieht man diese Vereinbarung, die mit dem Bundesministerium des Innern getroffen wurde, als pragmatische Förderentscheidung, die bei sich ändernden Voraussetzungen entsprechend angepasst werden kann.⁶²

Dieser Pragmatismus erscheint gerechtfertigt in einer Situation, in der eine die vorhandenen Kapazitäten überfordernde, hohe Flüchtlingszuwanderung eine Priorisierung der Qualifizierungs- und Vermittlungstätigkeiten erfordert. In der Vergangenheit hat es sich aber gezeigt, dass es in vielen Fällen trotz der Ablehnung von Asylanträgen zu keiner Rückführung dieser Personen kommt. Externe Rückführungshemmnisse können beispielsweise Schwierigkeiten bei der Passbeschaffung oder die Weigerung von Staaten, die betreffende Person wieder aufzunehmen, sein. In der Vergangenheit hat dies zu einer Praxis von Kettenduldungen geführt. So lebten seit Mitte der 2000er Jahre stets knapp 100.000 Personen oft über einen sehr langen Zeitraum in Deutschland, ohne an den regulären Chancen einer Integration teilhaben zu können (Wendel 2014).

Aufgrund gesetzlicher Änderungen erlangen nun auch Flüchtlinge ohne hohe Bleibewahrscheinlichkeit nach drei Monaten Aufenthalt einen zumindest nachrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt. Die jüngst geöffneten Integrationskurse stehen aber weiterhin nur Asylsuchenden aus den oben genannten Herkunftsstaaten zur Verfügung. Um das bisherige Problem einer – oft zu spät einsetzenden – „nachholenden Integration“ zu vermeiden, sind hier weitergehende pragmatische Lösungen erforderlich. In das Modellprojekt „Early Intervention“ beispielsweise wurde bei der Teilnehmerauswahl neben einer Bleibewahrscheinlichkeit auch das Kriterium der besonders geringen Wahrscheinlichkeit einer Rückführung hinzugezogen. So wurden auch Teilnehmer aus Ägypten, Afghanistan, Pakistan, Somalia und Sri Lanka in das Projekt einbezogen – Länder, in die Rückführungen tatsächlich sehr selten stattfinden.

62 Interview mit Barbara Schmidt, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin, am 12.1.2015.

Verbleibende Unsicherheiten in aufenthaltsrechtlichen Fragen

Trotz des Abbaus rechtlicher Restriktionen bleibt die Beschäftigung nicht anerkannter Flüchtlinge für die Arbeitgeber mit hohen aufenthaltsrechtlichen Unsicherheiten verbunden. Es fehlt der einheitliche Rechtsrahmen: Für jede Person, die sich im Asylverfahren oder in einer Duldung befindetet, muss vor einer Einstellung individuell erwogen werden, ob eine Beschäftigung oder Ausbildung mit anschließender Weiterbildung im Unternehmen rechtlich möglich ist.

Auch die Fachkräfte der Arbeitsvermittlung äußern Kritik an den Rechtsunsicherheiten. In der Evaluation des Modellprojekts „Early Intervention“ wurde besonders die Praxis der Vorrangprüfung kritisiert, die sich als umständlich, zeitaufwendig und insbesondere bei Helfertätigkeiten als kontraproduktiv erweise (Daumann et al.: 18). Auch wenn das Gegenargument, dadurch die einheimischen Arbeitskräfte vor ausländischer Konkurrenz zu schützen, nicht völlig von der Hand zu weisen ist, könnte sich dennoch eine befristete Aussetzung der Vorrangprüfung in der gegenwärtig guten konjunkturellen Lage als sinnvoll erweisen – im Sinne einer zügigen Vermittlung von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt.

Mit der Verabschiedung des Asylpakets II im Februar 2016 wurde indessen eine aufenthaltsrechtliche Erleichterung für Asylbewerber erwirkt, die eine Ausbildung machen. Sie erhalten für die Dauer der Ausbildung und darüber hinaus zwei Jahre lang einen gesicherten Aufenthalt. Ausbildungsbetriebe verfügen damit über die Sicherheit, dass Asylbewerber während der Ausbildung nicht abgeschoben werden und im Anschluss daran dem Unternehmen noch zwei Jahre lang als Arbeitskraft zur Verfügung stehen können. Zuvor hatten sich insbesondere die Kammern für dieses so genannte 3+2-Modell stark gemacht.

Als gutes Praxisbeispiel hatte die Handwerkskammer Mittelfranken mit verschiedenen Städten und Landkreisen in der Region Flüchtlingserklärungen abgeschlossen. Darin erklärten sich die kommunalen Ausländerbehörden bereit, jugendliche Flüchtlinge, die eine Ausbildung in der Region beginnen, bis zu deren Abschluss nicht abzuschieben. Nach Beendigung der Ausbildung und bei einer Beschäftigung im erlernten Beruf sollte dann für die betreffenden Personen die Möglichkeit bestehen, eine Aufenthaltserlaubnis zu erlangen – ein Beispiel dafür, wie auch Kommunen eigene Gestaltungsmöglichkeiten nutzen können, um die Integration von Asylsuchenden und geduldeten Flüchtlingen zu unterstützen.⁶³

63 www.hwk-mittelfranken.de/artikel/politische-standpunkte-75,714,1755.html.

Besondere Zielgruppen am Arbeitsmarkt: Geflüchtete Frauen, Geringqualifizierte, traumatisierte und behinderte Personen

Bei den gegenwärtigen Maßnahmen lassen sich einige Schwerpunkte in den Zielgruppen identifizieren: Besonders häufig werden junge Flüchtlinge (bis ca. 30 Jahre) und ausbildungswillige Flüchtlinge angesprochen beziehungsweise Personen, bei denen man vermutet, dass sie noch für eine Ausbildung oder berufliche Qualifizierung zu motivieren sind. Die Flüchtlingszuwanderung des Jahres 2015 war mit einem geschätzten Anteil von 70 Prozent stark männlich geprägt. Dennoch dürfen geflüchtete Frauen als eine potenzielle Zielgruppe des Arbeitsmarktes nicht aus dem Blick geraten.

Tatsächlich bleiben weibliche Flüchtlinge oft unsichtbar und werden auf das Stereotyp der Ehefrau und Mutter reduziert (Blaschke et al. 2015: 39). Im Rahmen der vormaligen ESF-Bleiberechtsnetzwerke wurde jedoch festgestellt, dass die an den dortigen Arbeitsmarktprogrammen teilnehmenden Frauen mehrheitlich über einen Schulbesuch von mehr als neun Jahren sowie in einem Drittel der Fälle über Berufserfahrungen im Herkunftsland verfügten. Auch gelang es ihnen im Vergleich zu teilnehmenden Männern besser, ihre Berufserfahrungen in Deutschland auszubauen (ebd.). Wichtig ist es daher, Frauen von vornherein als potenzielle Arbeitsmarktteilnehmerinnen ins Visier zu nehmen. Erforderliche Rahmenbedingung hierfür ist hauptsächlich eine ausreichende begleitende Kinderbetreuung (ebd.: 42).

In den Experteninterviews mit Arbeitsmarktakteuren wurde ein verhaltener Optimismus geäußert, auch Frauen künftig in den Arbeitsmarkt integrieren zu können. Frauen aus den mittelöstlichen Herkunftsländern seien häufig kulturell distanziert vom Arbeitsmarkt und erstaunt, welche Möglichkeiten sich Frauen hierzulande in Sachen Berufstätigkeit böten.⁶⁴ Die Augsburger IvAF-Beratung berichtet, dass Männer die Beratungsangebote weitaus häufiger nutzen und dass Frauen, wenn sie zum Beratungstermin kommen, sich zumeist von einem Mann begleiten lassen.⁶⁵ Traditionelle Rollenbilder sind offenbar noch stark verankert. Da aber gerade bei syrischen Flüchtlingen in der Arbeitsberatung ein starkes Bestreben feststellbar ist, sich an die hiesigen gesellschaftlichen Gegebenheiten anzupassen, besteht eine gute Chance, dass auch Frauen ihre mitgebrachten Einstellungen verändern.⁶⁶

64 Interview mit Boris Alexander Berner, Pro Arbeit, Kreis Offenbach, am 11.12.2015.

65 Interview mit Stephan Schiele, Tür an Tür, Augsburg, am 8.12.2015.

66 ebd.

In der Arbeitsmarktintegration geflüchteter Frauen wird künftig eine stärkere Aktivität gefordert sein, als dies bislang der Fall war. Auch bei der Bundesagentur für Arbeit sieht man die Notwendigkeit, die Arbeitsmarktaktivierung von Frauen zu unterstützen.⁶⁷ Während geflüchtete Männer relativ schnell in sprachliche und berufliche Fördermaßnahmen einsteigen, bleiben verheiratete Frauen zu Hause und kümmern sich um die Kinder. In einem ersten Schritt bedarf es einer gezielten Informationsstrategie für Frauen, um sie darüber aufzuklären, welche Möglichkeiten ihnen für einen Arbeitsmarkteinstieg offen stehen. Weiterhin müssen arbeitsmarktfördernde Angebote für Frauen, die es verstärkt auch in Teilzeitform geben sollte, durch eine entsprechende Unterstützung bei der Kinderbetreuung flankiert werden. Bund und Länder müssen das Thema einer entsprechenden Kostenübernahme zügig klären. Bestehende Maßnahmen müssen auch für geflüchtete Frauen geöffnet und auf sie zugeschnitten werden: beispielsweise das ESF-Programm „Stark im Beruf“ für Mütter mit Migrationshintergrund. Das Programm „Perspektive Wiedereinstieg“ unterstützt Frauen nach der Elternzeit bei der Rückkehr in den Beruf. Auch geflüchteten Frauen sollte die Teilnahme in diesen Programmen ermöglicht werden.

Bisherige Erkenntnisse lassen darauf schließen, dass unter den Flüchtlingen ein großer Anteil von nicht oder gering qualifizierten Personen vorhanden ist. Zum Umgang mit dieser Gruppe liegen bislang keine schlüssigen Konzepte vor. Hoffnungen der Arbeitsmarktakteure setzen darauf, dass die Flüchtlinge zumeist jung sind und viele von ihnen noch eine Ausbildung absolvieren können.

Für ältere Geringqualifizierte existieren derzeit noch keine Konzepte. Auch die Nachfrageentwicklung nach ungelernen Kräften am Arbeitsmarkt lässt sich schwer prognostizieren. In jedem Fall aber sollten auch diese Personen akzeptable Deutschkenntnisse erwerben, um eine Chance auf dem Arbeitsmarkt zu haben. Bei der Ausweitung der Integrationskurse ist daher auf ausreichende Angebote zur Alphabetisierung zu achten.⁶⁸ Auch müssen Geringqualifizierte in den Verfahren zur Kompetenzfeststellung berücksichtigt werden, indem entsprechend auf informell und non-formal erworbene Fähigkeiten geachtet wird. Eine besondere Herausforderung ist es, für diese Gruppe Qualifizierungsangebote zu entwickeln, die in ein Zertifikat münden können, das eine möglichst langfristige Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt bietet.⁶⁹

67 Interview mit Michael van der Cammen, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg, am 21.12.2015.

68 Interview mit Stephan Schiele, Tür an Tür, Augsburg, am 8.12.2015; Interview mit Ellaha Amir-Haeri, IvAF-Netzwerk „Bridge“, Berlin, am 4.12.2015.

69 Interview mit Liam Patuzzi, Entwicklungsgesellschaft für berufliche Bildung, Köln, am 30.11.2015.

Lösungsansätze in diesem Kontext können der Ausbau von Möglichkeiten der Teilqualifizierung, die Validierung non-formalen und informellen Lernens durch Externenprüfungen sowie individualisierte Prüfungsverfahren und abgestufte Zertifikate sein, die auch für die Bewerbung oder die Aufwertung der individuellen Profile genutzt werden können (vergleiche Gaylor, Schöpf und Severing 2015). Vorliegende Erfahrungen mit der Zertifizierung von Teilqualifikationen, die in Modellprojekten (beispielsweise im Rahmen einer Pilotinitiative des DIHK) oder auch im europäischen Kontext (ebd.) gesammelt wurden, sollten hierfür zusammengeführt, ausgewertet und fokussiert auf die Zielgruppe Flüchtlinge mit besonderen Vermittlungshemmnissen hin weiterentwickelt werden.

Vor und während der Flucht erlittene Traumatisierungen sind ein erheblicher psychosomatischer Belastungsfaktor, der die Integration in den Arbeitsmarkt schwerwiegend belastet. Dennoch kann eine regelmäßige Beschäftigung für viele Menschen mit posttraumatischen Belastungsstörungen auch eine Stabilisierung ihrer Lebenssituation bewirken: „Aus der Arbeit mit traumatisierten Menschen ist bekannt, dass der Aufbau von Vertrauen und das Gefühl von Sicherheit wesentliche Faktoren zur Überwindung dieser Erfahrungen sind und damit wesentliche Faktoren zur Gesundung“ (Blaschke et al. 2015: 22). Das Gefühl, eine Aufgabe zu haben und dafür Anerkennung und Bestätigung zu erhalten, kann die Gesundung fördern. Aus den IQ-Netzwerken kam hierzu die Information, dass zu diesem Thema Schulungen für Arbeitsmarktberater eingerichtet werden sollen, die mit traumatisierten Flüchtlingen arbeiten.⁷⁰

Zu den Gruppen am Arbeitsmarkt, deren Bedarfe gesondert zu berücksichtigen sind, gehören auch Flüchtlinge mit einer Behinderung.

Flüchtlinge beschäftigen – zu welchen Bedingungen?

In der aktuellen Arbeitsmarktdiskussion bilden Forderungen nach einer Abweichung vom Mindestlohn für Flüchtlinge eine Ausnahme; die für diese Studie befragten Arbeitsmarktakteure lehnten sie durchweg ab. Bereits in der vorliegenden gesetzlichen Form sind unter bestimmten Bedingungen Abweichungen vom Mindestlohn möglich, beispielsweise bei befristeten Praktika zur Berufsorientierung oder befristet bei der Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen nach deren Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt. Hingegen fordern der Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Lage in seinem Gutachten 2015

70 ebd.

und die Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeber bei der Beschäftigung von Flüchtlingen weitergehende Ausnahmen vom Mindestlohn. So sollten Abweichungen für Praktika bis zur Dauer eines Jahres möglich sein, um Flüchtlinge auf eine Ausbildung vorzubereiten.⁷¹

Auf der Grundlage der in den Experteninterviews gewonnenen Erkenntnisse erscheint es nicht sinnvoll, speziell für Personen mit Fluchthintergrund Abweichungen vom Mindestlohn über den bisherigen Rahmen hinaus zu ermöglichen. Der Arbeitsmarkteinstieg dieser Personengruppe wird weniger von der Lohndifferenz, sondern vielmehr entscheidend davon abhängen, wie rasch sie die Sprache erlernen und vorhandene Kompetenzen an die hiesige Arbeitskraftnachfrage anpassen kann. Andernfalls bestünde das Risiko eines Unterbietungswettbewerbs verschiedener Gruppen auf dem Arbeitsmarkt, der der in der Flüchtlingsaufnahme geforderten gesamtgesellschaftlichen Solidarität abträglich wäre.

Berufliche Selbstständigkeit als Option

Berufliche Selbstständigkeit ist für viele Migranten eine wichtige Option, um wirtschaftliche Unabhängigkeit zu erlangen und den sozialen Status zu verbessern. Generell können Migranten – das zeigen Untersuchungen – in besonderer Weise von einer selbstständigen Beschäftigung profitieren, da der Einkommensunterschied bei ihnen im Vergleich zu einer abhängigen Beschäftigung deutlich höher ist als bei einheimischen Erwerbstätigen (vgl. Brixy, Sternberg und Vorderwülbecke 2013: 2). Neben Spracherwerb und beruflicher Qualifizierung ist deshalb die Förderung von Unternehmensgründungen bei Flüchtlingen als eine Erwerbsalternative mitzubedenken. Viele Flüchtlinge bringen bereits aus ihrem Herkunftsland Erfahrungen mit beruflicher Selbstständigkeit mit und verfügen möglicherweise über unterstützende Netzwerke in der Community.

Bislang aber sind die meisten Maßnahmen am Leitbild „Flüchtlinge als Angestellte“ orientiert.⁷² Kleinere Formen der Selbstständigkeit, beispielsweise in der Gastronomie und im Handel, könnten aber eine wichtige Option bilden. Hierzu, so äußerte der Leiter der IHK Hanau, sei weniger formale Qualifikation vonnöten als Unternehmergeist – und ein solcher könne bei Menschen, die eine Flucht unter oft lebensgefährlichen Umständen bewältigt haben, vorausgesetzt werden. Kleinunternehmertum sei die bessere

Alternative gegenüber der Frustration arbeitsloser Flüchtlinge, die erfahren müssen, dass sie nirgendwo als Angestellte unterkommen.⁷³ Die IHK Hanau beispielsweise plant, möglichst rasch eine Existenzgründungsberatung und ein Unternehmenscoaching in arabischer Sprache anzubieten.

Bislang spielen Unternehmensgründungen von jüngst zugewanderten Flüchtlingen noch eine sehr randständige Rolle bei der Arbeitsmarktintegration. Vereinzelt aber gibt es Beschäftigungsinitiativen, wie beispielsweise die Firma Cucula („Refugees Company for Crafts and Design“) in Berlin. Diese ist ein von westafrikanischen Flüchtlingen aufgebautes und über Crowdfunding finanziertes Start-up-Unternehmen für Möbeldesign, in dem Flüchtlinge in Kooperation mit Produktdesignern Möbel herstellen. Die Flüchtlinge schaffen damit ihren eigenen Arbeitsplatz und beweisen, dass auch sie einen eigenständigen Beitrag zur städtischen Ökonomie leisten.

„Massentauglichkeit“ der Maßnahmen

Angesichts des vorherrschenden Ansatzes einer qualifizierenden Arbeitsmarktintegration stellt sich die Überlegung, wie die Integration einer so großen Zahl von Flüchtlingen zu bewerkstelligen ist. Bislang befinden sich bereits diverse Modellvorhaben in der Erprobung. Für das Jahr 2016 wurden die Budgets für Regelangebote erhöht – dennoch aber bleibt die Frage, wie „massentauglich“ die eingeleiteten Maßnahmen eigentlich sind, um eine effektive und möglichst zügige Arbeitsmarktintegration mehrerer Hunderttausend Personen jährlich zu schaffen oder zumindest einzuleiten.

Einige Zahlen zur Veranschaulichung der Größendimension: Am Modellprojekt „Early Intervention“ haben 2014 und 2015 insgesamt etwa 1.400 Personen teilgenommen (wovon ca. zehn Prozent bis Projektabschluss in eine Ausbildung oder Beschäftigung vermittelt werden konnten). Das jüngst aufgelegte BA-Projekt „Perspektiven für Flüchtlinge“ (PerF) wird für 2016 auf eine Kapazität von 6.500 Teilnehmern ausgelegt. In Nordrhein-Westfalen wurden 2015 über die Maßnahmen „Early Intervention“ und „Early Intervention NRW +“ einige Tausend Flüchtlinge durch die zusätzlich spezialisierten Fachkräfte beraten und unterstützt. Erwartet wurde die Ankunft von 170.000 Flüchtlingen im Bundesland (Krupop 2015).

Betrachtet man die regionalen Aktivitäten der Handwerks- und Industrie- und Handelskammern sowie von Unternehmen, so findet sich eine große Vielfalt von Maßnahmen.

71 www.tagesspiegel.de/politik/forderung-der-arbeitgeber-mindestlohn-fuer-fluechtlinge-doch-ausnahmen/12625128.html.

72 Schriftliche Auskunft von Dr. Gunter Quidde, Hauptgeschäftsführer der IHK Hanau-Gelnhausen-Schlüchtern, am 18.11.2015.

73 ebd.

Die Zahl der teilnehmenden Flüchtlinge bewegt sich in der Regel aber jeweils maximal bei wenigen Dutzend, sodass von den laufenden Maßnahmen großzügig geschätzt 4.000 bis 5.000 Personen profitieren dürften.

Angesichts dieser Zahlen wird man künftig verstärkt darüber nachdenken müssen, wie Langzeitarbeitslosigkeit bei Flüchtlingen zu vermeiden ist. Die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten für Flüchtlinge steht derzeit noch nicht in der Diskussion. Für das Bundesarbeitsministerium und die Bundesagentur für Arbeit steht die frühzeitige Qualifikations- und Kompetenzerfassung im Vordergrund; Menschen mit beruflich einsetzbaren Kompetenzen sollen diese rasch am Arbeitsmarkt verwerten können oder andernfalls in eine sinnvolle Qualifizierung gebracht werden.⁷⁴ Auch in den IQ- und IvAF-Netzwerken sieht man ein Risiko darin, so rasch wie möglich in eine Arbeitsgelegenheit vermitteln zu wollen und dabei vorhandene Kompetenzen und Qualifikationen verkümmern zu lassen.

Für die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen sind daher auch die Chancen eines Sozialen Arbeitsmarktes zu diskutieren. Grundsätzlich sieht das SGB II die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten als ein Regelinstrument unter anderen vor und auch im Asylbewerberleistungsgesetz ist diese Möglichkeit gegeben. Arbeitsgelegenheiten, beispielsweise im Rahmen kommunaler Beschäftigungsprojekte, können ein sinnvolles Instrument sein, wenn andere Maßnahmen der Qualifizierung oder Vermittlung nicht greifen. Werden sie mit qualifizierenden Anteilen verbunden, beispielsweise Sprachunterricht, Bewerbungs- und Vorstellungstrainings, dann können sie ein sinnvoller Weg sein, um eine Brücke in den regulären Arbeitsmarkt zu bauen. Obwohl sie in beschäftigungspolitischer Hinsicht mit gewissen Risiken behaftet sind, bilden sie ein wichtiges Instrument, um den negativen psychischen und sozialen Folgen von Langzeitarbeitslosigkeit entgegenzuwirken (Bauer 2015).

Die Haushaltsverhandlungen des Bundes im Herbst 2015 haben die Schaffung zusätzlicher Arbeitsgelegenheiten für Flüchtlinge kurzfristigerweise nicht etatisiert. Anfang 2016 jedoch trat die Bundesarbeitsministerin mit der Forderung der kurzfristigen Schaffung derartiger Arbeitsgelegenheiten öffentlich hervor. Die von ihr genannte Zahl von 100.000 zu schaffenden Stellen kann dabei allenfalls eine Untergrenze bilden.

Arbeitsmarktintegration nach der Asylanererkennung

Über die langfristige Arbeitsmarktintegration anerkannter Flüchtlinge ist bislang wenig bekannt. Sie werden in der Arbeitsmarktstatistik nicht gesondert ausgewiesen; eine entsprechende differenzierte Erfassung wird die Bundesagentur für Arbeit erst im Lauf des Jahres 2016 einführen. Bislang vorliegende Informationen zur langfristigen Arbeitsmarktintegration zeigen, dass sich diese auch bei anerkannten Flüchtlingen schwierig gestaltet (siehe Seite 16).

Anders als Asylbewerber und Geduldete haben Flüchtlinge mit Asylanererkennung oder subsidiärem Schutz einen Anspruch auf das gesamte Leistungsspektrum der Arbeitsmarktförderung nach SGB II sowie auf das reguläre Angebot der BAMF-Integrationskurse und berufsbezogenen Sprachkurse. Darüber hinaus können sie an allen zielgruppenspezifischen Maßnahmen partizipieren, die eine verbesserte Arbeitsmarktintegration von Migranten zum Ziel haben. In ihrem Teilhabeanspruch sind sie damit allen anderen Migrantengruppen mit Zugangsberechtigung zum Arbeitsmarkt gleichgestellt. Die Schwierigkeiten, die bei ihrer Arbeitsmarktintegration auftreten, dürften denen anderer Migranten sehr ähnlich sein: Sprachschwierigkeiten, fehlende Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen, Diskriminierung durch Arbeitgeber, bestehende Qualifizierungsdefizite, mangelnde Arbeitsplatzsicherheit durch befristete Arbeitsverträge und andere mehr.

Eine verbesserte Arbeitsmarktintegration anerkannter Flüchtlinge erfordert Maßnahmen, die an diesen Ursachen ansetzen. Auf der personalen Ebene sind dies gezielte Angebote zum Spracherwerb, Anpassungsqualifizierungen und Praktika, die auf eine betriebliche Tätigkeit vorbereiten. Dazu bedarf es flexibler Maßnahmen, die individuell an unterschiedlichen Qualifikationsniveaus anknüpfen.

Fraglich ist, inwieweit die Mittelausstattung der Jobcenter eine solche Verbesserung der Arbeitsmarktposition anerkannter Flüchtlinge zulässt. Es ist daher notwendig, dass Unternehmen und Wirtschaftsverbände weiterhin darin initiativ werden, einen eigenständigen Beitrag zur Qualifizierung beziehungsweise Teilqualifizierung ihrer Fachkräfte zu leisten. Bereits jetzt existieren entsprechende Maßnahmen einzelner Unternehmen, der Unternehmensverbände und Kammern. Diese Zweigleisigkeit wird weiterhin zu verfolgen sein. Einseitig auf einen Ausbau der staatlichen Regelangebote zu warten, könnte einen gravierenden Zeitverlust bedeuten, der die individuellen Chancen einer Arbeitsmarktintegration drastisch mindert.

⁷⁴ Interview mit Barbara Schmidt, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin, am 12.1.2015; Interview mit Michael van der Cammen, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg, am 21.12.2015.

Bewertungskriterien für eine gute Praxis der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen

Über die Wirksamkeit der Instrumente der Arbeitsmarktförderung für Asylbewerber und Flüchtlinge ist bislang kaum etwas bekannt. Es gibt keine Zahlen und Erkenntnisse darüber, wie diese Instrumente genutzt werden, in welchem Ausmaß Asylsuchende sie beanspruchen, inwieweit sie Beratung bei den Arbeitsagenturen und Jobcentern wahrnehmen.⁷⁵

Die Erfahrung aus den bisherigen Maßnahmen zeigt: Die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt ist bisher kein taugliches Bewertungskriterium für eine gute Praxis der Arbeitsmarktförderung, da reale Vermittlungserfolge, wie etwa die Evaluation von „Early Intervention“ zeigt, erst mit einer gewissen Zeitverzögerung zu erwarten sind. Um zu erkennen, ob eingeleitete Maßnahmen auf den richtigen Weg führen, ist es erforderlich, Behelfskriterien anzuwenden. Als behelfsmäßige Erfolgskriterien nannten Vermittlungsfachkräfte im Rahmen der Evaluation von „Early Intervention“ beispielsweise die Entwicklung und Durchführung passender Fördermaßnahmen, Maßnahmen zur Aufklärung über das deutsche Bildungs- und Arbeitsmarktssystem, die Qualität der Netzwerkkoooperation, erfolgreich abgeschlossene Berufsanerkennungsverfahren und Einstieg in Praktika (Büschel et al. 2015: 21).

Da die Integration von Flüchtlingen in eine qualifizierte Beschäftigung längere Zeit erfordert, müssen sachlich geeignete Bewertungskriterien definiert werden, um eine Fehlsteuerung von Mitteln zu minimieren. Wichtige Indikatoren, die einen Aufschluss über erreichte Teiletappen auf dem Weg der Arbeitsmarktintegration geben können, sind die Teilnahme an Sprachkursen, die Zahl durchgeführter Qualifikations- und Kompetenzfeststellungen, die Teilnahme an berufsorientierenden Maßnahmen (wie z. B. „Perspektiven für Flüchtlinge“), begonnene und abgeschlossene Qualifizierungsmaßnahmen und schließlich erfolgreiche Vermittlungen in Ausbildung und Erwerbstätigkeit. Auch abgebrochene Maßnahmen sind quantitativ festzuhalten, um möglichen Fehlkonzeptionen auf die Spur zu kommen. Erforderlich ist ein aussagekräftiges Monitoring, das differenzierte Aussagen anhand des Kriteriums Aufenthaltsstatus ermöglicht. Ein solches Monitoring sollte für die öffentlichen Arbeitsagenturen und Jobcenter verbindlich eingeführt werden. Wirtschaftsverbände und Kammern sollten sich freiwillig darauf verpflichten.

⁷⁵ Siehe Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage zu „Erfahrungen beim Arbeitsmarktzugang und der Arbeitsförderung von Asylsuchenden und Flüchtlingen – Erfahrungen der Arbeitsförderung“, Drucksache 18/6339, vom 14.10.2015.

4. Bilanz und Handlungsempfehlungen

Die Integration mehrerer Hunderttausend geflüchteter Menschen in Erwerbstätigkeit ist eine Herausforderung, auf die die Arbeitsmarktakteure von Bund, Ländern und Kommunen sowie in Wirtschaftsverbänden und Unternehmen zunehmend mit verschiedenen Maßnahmen und Angeboten reagieren. Derzeitige Strategien zielen darauf ab, Flüchtlinge bereits zu einem frühen Zeitpunkt ihres Aufenthalts, möglichst noch während des Asylverfahrens, in beschäftigungsfördernde Maßnahmen einzubeziehen. Angestrebt wird eine qualifikationsadäquate Vermittlung in Beschäftigung. Hierfür sollen die Angebote der Regelförderung an die Bedarfe von Flüchtlingen angepasst und entsprechend ausgebaut werden. Diese inklusive Arbeitsmarktstrategie bleibt jedoch auf Flüchtlinge mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit beschränkt. Flüchtlinge aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten bleiben von diesen Maßnahmen ausgeschlossen; alle anderen Herkunftsgruppen erhalten weiterhin nachrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt.

Gute Praxis

Verschiedene derzeit praktizierte Maßnahmen zielen darauf ab, diese Strategie der Öffnung der Regelstrukturen für Flüchtlinge zu unterstützen. So ist ein Großteil der gegenwärtigen Maßnahmen darauf gerichtet, die arbeitsmarktpolitischen Akteure in der Bundesagentur für Arbeit, aber auch in der Wirtschaft zu einem kompetenten Umgang mit der Zielgruppe Flüchtlinge zu befähigen. Parallel erfolgt ein intensiver Aufbau von Vernetzungsstrukturen, um die Kompetenzen der verschiedenen Akteure zu bündeln und um ergänzende zielgruppenspezifische Maßnahmen für Flüchtlinge zu entwickeln. Eine positive Entwicklung hierbei ist, dass sich viele Akteure auf den verschiedenen Ebenen des föderalen Systems wie auch in den verschiedenen gesellschaftlichen Subsystemen von Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft für die Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt einsetzen.

Es ist gegenwärtig zu früh, um Wirkungen der begonnenen Maßnahmen tatsächlich bewerten zu können. Jedoch wurden und werden verschiedene Ansätze erprobt, die auf zen-

trale Herausforderungen einer Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen reagieren. Das Modellprojekt „Early Intervention“ hat die Notwendigkeit einer frühzeitigen Förderung aufgegriffen und erprobt. Das von der Bundesagentur für Arbeit neu aufgelegte Programm „Perspektiven für Flüchtlinge“ zielt darauf ab, die verschiedenen Komponenten einer Arbeitsmarktintegration zeitlich zu verschränken, um die bisher lange Dauer bis zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu verkürzen. „Perspektiven für Flüchtlinge“ wird möglicherweise zu neuen Einsichten eines integrierten und koordinierten Vorgehens führen – auch wenn eine Maßnahmendauer von zwölf Wochen, auf die das Programm angesetzt ist, hier sicherlich weitaus zu kurz greifen wird.

Das Erfordernis eines abgestimmten, rechtskreisübergreifenden und auf die einzelne Person angepassten Vorgehens der verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Akteure wird gegenwärtig bei der Einrichtung von kommunalen Arbeitsmarktbüros aufgegriffen. Diese genannten Ansätze nehmen paradigmatisch wichtige Herausforderungen der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen auf. Wichtig erscheint es, diese Maßnahmen mit einer begleitenden Wirkungsforschung zu versehen, um zu fundierten Antworten auf die Frage „Was wirkt, was nicht?“ zu gelangen. Wissenschaftlich evaluiert wurde bislang das Modellprojekt „Early Intervention“. Erfolgreiche Handlungsformate sollten zudem räumlich und kapazitätsmäßig ausgeweitet sowie zeitlich verstetigt werden.

Umsetzungsschritte im Gesamtprozess

In Kapitel 1.4 wurde die Arbeitsmarktintegration geflüchteter Menschen als umfassender Prozess diskutiert. Die einzelnen Komponenten dieses Prozesses werden gegenwärtig in unterschiedlichem Ausmaß umgesetzt.

Frühzeitiger Spracherwerb

Auf der Grundlage des im Oktober 2015 verabschiedeten Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes verfügen zumindest Asylbewerber mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit über

verbesserte Möglichkeiten, frühzeitig, das heißt noch vor der Asylanererkennung, Deutsch zu lernen. Neben der Bereitstellung eines ausreichenden Angebots an regulären Integrationskursen besteht die Herausforderung darin, auch das Angebot an berufsbezogenen Sprachkursen bedarfsgerecht ausbauen. Mit Blick auf die Arbeitsmarktintegration sind flexible Verfahren des Spracherwerbs notwendig, die parallel zum Einstieg in die berufliche Praxis erfolgen. Um die Verknüpfung von Spracherwerb und beruflicher Erprobung herzustellen, müssen die sozialrechtlichen Förderrichtlinien entsprechend angepasst werden. Bislang haben die Jobcenter die Möglichkeit, Teilzeitpraktika lediglich bis zu einer Dauer von maximal acht Wochen zu fördern. Dieser Zeitraum erscheint zu kurz, damit sich Arbeitgeber und Praktikanten gut miteinander vertraut machen können.

Qualifikations- und Kompetenzfeststellung

Mit dem Berufsamerkennungsgesetz wurde 2012 eine wichtige Basis geschaffen, die auch für die Arbeitsmarktintegration von asylsuchenden und anerkannten Flüchtlingen von Nutzen ist. Schwieriger verläuft die Feststellung informell und non-formal erworbener Kompetenzen, die auf dem hiesigen Arbeitsmarkt verwertet werden können. Vorhandene Verfahren sind häufig sehr zeitaufwendig und auf einen engen Maßnahmenkontext bezogen. Eine zentrale Herausforderung besteht darin, einheitliche und anerkannte Verfahren zu etablieren, mit denen sich die Kompetenzen zuverlässig feststellen lassen, und hierfür eine anerkannte Zertifizierung zu schaffen.

Da aufgrund der hohen Flüchtlingszuwanderung Hunderttausende Personen kurz- und mittelfristig neu in den Arbeitsmarkt zu integrieren sind, müssen zudem die Verfahren der Kompetenzfeststellung, der beruflichen Orientierung und Erprobung und der notwendigen Qualifizierung so konzipiert werden, dass sie den zügigen Durchlauf einer großen Zahl von Teilnehmern ermöglichen. Dies impliziert, hierfür standardisierte, leicht zu handhabende, computer-gestützte und weitgehend sprachunabhängige Verfahren einzusetzen.

In Deutschland gibt es nur wenige Erfahrungen im Bereich berufsbegleitender Teilqualifizierungen. Vorhandene Ansätze, beispielsweise im Rahmen des Projekts „Prototyping Transfer“, sind vielversprechend, jedoch personell sehr aufwendig.

Berufsorientierung

Im Bereich der Berufsorientierung und praktischen Berufserprobung öffnet sich mittlerweile ein breites Feld an Angeboten, die in Betrieben oder auch im Rahmen zivilgesell-

schaftlicher Aktivitäten angesiedelt sind. Möglichkeiten der Berufsorientierung existieren auch im Rahmen des von der Bundesagentur für Arbeit umgesetzten Projekts „Perspektiven für Flüchtlinge“.

Übergang in Ausbildung und Beruf

Im Bereich der Vermittlungsangebote zeigt sich ein breites Spektrum an bewährten und innovativen Verfahren, um Flüchtlinge in Kontakt mit Anbietern von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen zu bringen. Angebote wie Internetportale zur Jobvermittlung, Ausbildungsmessen und Job-Speed-Datings bieten eine gute Möglichkeit, Flüchtlingen einen Einblick in das Arbeitsangebot zu verschaffen; sie erleichtern Arbeitgebern den Schritt, Flüchtlinge als potenzielle Beschäftigte in den Blick zu nehmen. Hier obliegt es insbesondere den regionalen Kammern und Unternehmensverbänden, für ein flächendeckendes Angebot an solchen Möglichkeiten zu sorgen.

Aufnahme einer Ausbildung oder Erwerbstätigkeit

Die Aufnahme einer Ausbildung oder Erwerbstätigkeit bedeutet jedoch noch nicht das Ende der Integrationsbemühungen. Junge Flüchtlinge benötigen fachliche Begleitung, die bei Problemen in der Ausbildung unterstützen und vermitteln kann, um zu einem erfolgreichen Abschluss zu gelangen. Flüchtlingen, die niedrig qualifiziert in eine Beschäftigung einsteigen, sollte die Möglichkeit der berufsbegleitenden Weiterqualifizierung aktiv vermittelt werden. Da bislang nur wenige Flüchtlinge dieses Stadium der Arbeitsmarktintegration überhaupt erreicht haben, sind entsprechende Angebote bisher kaum vorhanden.

Eine bereichernde Ergänzung zur professionellen beruflichen Beratung und Begleitung von Flüchtlingen bilden Maßnahmen eines beruflichen Mentorings. Mentorenprogramme für den Beschäftigungseinstieg können auf verschiedenen Ebenen angesiedelt sein. So können Unternehmen hierfür Mitarbeiter freistellen, die einen Einblick in erforderliche soziale Kompetenzen für den hiesigen Arbeitsmarkt vermitteln oder die den Zugang zu informellen Netzwerken herstellen, die bei der Jobsuche hilfreich sind (siehe „Joblinge“, Seite 34). Auch ehrenamtliche Flüchtlingspatenschaften können ein berufliches Mentoring beinhalten. Erfahrungen mit beruflichen Mentorenprogrammen existieren bereits im Kontext der Fachkräftezuwanderung nach Deutschland.⁷⁶ Aus diesen Erfahrungen kann auch für die Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt gelernt werden.

⁷⁶ Siehe beispielsweise das Projekt „Mentorship for Success“ im IQ-Netzwerk Bayern; www.migranet.org/angebote-zur-interkulturellen-oeffnung/mentorship-for-success.

Rechtskreisübergreifender Informationsaustausch und Abstimmung von Maßnahmen

Aufgrund der Vielzahl beteiligter Akteure – Arbeitsagenturen, Jobcenter, die Fördernetzwerke IQ und IvAF, Verbände, Arbeitgeber, Bildungsträger, Träger der Flüchtlingshilfe und andere mehr – stellt sich die Herausforderung, vorhandene Ansätze und Angebote in einem kohärenten Gesamtprozess zusammenzuführen, der auf die individuellen Kompetenzen von Flüchtlingen abstellt, dabei auch Erfordernisse der sozialen Integration berücksichtigt und zügig zu einer möglichst qualifizierten Vermittlung in den Arbeitsmarkt führt. Dies erfordert neue Instrumente der Kooperation, insbesondere einen effektiven Daten- und Informationsaustausch zwischen den Akteuren, und ein kompetentes Coaching, durch das die einzelnen Personen bei der Arbeitsmarktintegration unterstützt werden.

Der Wunsch, zumindest für einige ausgewählte Herkunftsgruppen eine zügige Beschäftigungsperspektive zu schaffen, wird gegenwärtig konterkariert durch die Unübersichtlichkeit in der Flüchtlingsaufnahme, Verzögerungen in der Registrierung und Asylantragsstellung sowie durch den vielfach improvisierten Charakter der Unterbringung, durch den sich die Weiterverteilung auf die Kommunen schwer prognostizieren lässt. Es muss daher von Fall zu Fall einzeln entschieden werden, zu welchem Zeitpunkt beschäftigungsfördernde Interventionen ansetzen sollten, ob hierfür die Erstaufnahmeeinrichtung der geeignete Ort sein kann oder erst die Verteilung auf die Kommune abgewartet werden sollte. Entscheidend hierfür ist die konkrete Dauer in der Erstunterbringung: Dort, wo sie die gesetzlich vorgesehene Höchstdauer von sechs bis zwölf Wochen überschreitet, sollten auch beschäftigungsfördernde Maßnahmen einsetzen. Begonnene Maßnahmen sollten auch nach der Weiterverteilung anschlussfähig sein, um die Motivation der Beteiligten nicht unnötig zu strapazieren. In jedem Fall aber sollte ein Sprachangebot bereits unmittelbar nach der Ankunft vorhanden sein.

Empfehlungen für die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen

Nachhaltige Arbeitsmarktintegration schaffen

Nachhaltige Arbeitsmarktintegration setzt gute Qualifizierung voraus. Die Priorisierung einer qualifizierten Tätigkeit ist daher zu unterstützen, zeigt sich doch generell in der Arbeitsvermittlung, dass Arbeitslosengruppen ohne Berufs- oder Schulabschluss dauerhaft auf dem Arbeitsmarkt gehandicapt sind. Eine formale Berufsqualifizierung wird sich aber nur für eine Teilgruppe der Flüchtlinge

zügig realisieren lassen – aufgrund fehlender beziehungsweise erst noch zu schaffender Angebote und auch aufgrund der Tatsache, dass viele Flüchtlinge sehr schnell in ein Beschäftigungsverhältnis streben. Für Flüchtlinge, die niedrig qualifiziert in eine Beschäftigung einsteigen, sollten Vermittlungsagenturen eine Weiterbildungsberatung institutionalisieren, um eine berufsbegleitende Qualifizierung zu ermöglichen.

Sozialer Arbeitsmarkt für Flüchtlinge

Angesichts weiterhin hoher Flüchtlingszugangszahlen ist davon auszugehen, dass 2016 und 2017 jeweils mindestens 300.000 Flüchtlinge durch entsprechende Maßnahmen an den Arbeitsmarkt heranzuführen und in diesen zu integrieren sind. Dabei ist realistisch einzuschätzen, in welchem Ausmaß Arbeitsplätze auch für gering qualifizierte Personen verfügbar sind. Die anvisierte Strategie einer nachhaltigen Qualifizierung der gegenwärtig zuwandernden Flüchtlinge wird nur für eine Teilgruppe erreichbar sein. Gleichwohl sind die meisten Flüchtlinge hochgradig motiviert, rasch in Erwerbstätigkeit zu gelangen. Durch die Schaffung eines Sozialen Arbeitsmarktes für Flüchtlinge kann verhindert werden, dass Flüchtlinge in den informellen Beschäftigungssektor abwandern beziehungsweise in die Falle der Langzeitarbeitslosigkeit geraten, aus der heraus sie langfristig schwer zu vermitteln sind. Ein solcher Arbeitsmarkt sollte darauf angelegt sein, Flüchtlinge mittelfristig an die Erfordernisse des regulären Arbeitsmarktes heranzuführen – über niedrigschwellige Arbeitsgelegenheiten, verbunden mit berufsbezogenem Sprachtraining. Diese Arbeitsgelegenheiten sollten mit dem Mindestlohn vergütet werden, um die Gefahr eines segmentierten Arbeitsmarktes zu Niedriglohnbedingungen zu bannen und um eine Motivation zur Teilnahme an begleitenden Qualifizierungselementen zu schaffen.

Teilnahmeberechtigungen auf weitere Flüchtlingsgruppen ausweiten

Die Teilnahmeberechtigung an Integrationskursen und beschäftigungsfördernden Maßnahmen sollte neben Asylsuchenden mit hoher Anerkennungswahrscheinlichkeit auch auf weitere Flüchtlinge ausgeweitet werden. In Anlehnung an die EU-Aufnahmerichtlinie (Art. 15 Abs. 1), wonach das Beschäftigungsverbot für Asylantragsteller spätestens nach neun Monaten aufzuheben ist, sollte nach dieser Frist die Teilnahmeberechtigung auch auf Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten ausgeweitet werden. Spätestens zu diesem Zeitpunkt und unabhängig vom Stand des Asylverfahrens sollten Flüchtlinge jeglicher Herkunft an beschäftigungsfördernden Maßnahmen partizipieren können. Damit könnte die Gefahr gebannt werden, dass künf-

tig erneut eine große Gruppe langzeitgeduldeter Flüchtlinge entsteht, deren „nachholende Integration“ in den Arbeitsmarkt nach langjährigem Aufenthalt erhebliche Schwierigkeiten bereitet.

Klarheit in aufenthaltsrechtlichen Fragen schaffen

Aus der Sicht potenzieller Arbeitgeber ist die Beschäftigung von Flüchtlingen noch immer mit aufenthaltsrechtlichen Risiken verbunden. Die Vielzahl rechtlicher Detailregelung schafft zudem eine Unübersichtlichkeit, die abschreckend wirkt. Für eine verbesserte Arbeitsmarktintegration sollten daher die aufenthaltsrechtlichen Regelungen vereinfacht werden. Möglich wäre dies durch eine – zeitlich befristete – Aussetzung der Vorrangprüfung. In Einzelfällen sollte auch die Möglichkeit eines „Spurwechsels“ bestehen: Abgelehnte Asylbewerber, die über Qualifikationen in Engpassberufen verfügen, sollten eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Arbeitsaufnahme erlangen können, ohne vorher ausreisen und vom Ausland aus einen Visumantrag stellen zu müssen. Einzelfallentscheidungen können sich dabei an der sogenannten Positivliste der Bundesagentur für Arbeit orientieren, in der die Berufe mit aktuellem Beschäftigtenmangel verzeichnet sind.

Koordinierung der Maßnahmen – Zentrale Anlaufstellen schaffen

Die effektive Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen erfordert eine doppelte Koordination der Maßnahmen. Bezogen auf die individuelle Integration sollten die einzelnen Maßnahmen des Spracherwerbs, der Qualifikations- und Kompetenzfeststellung, der Berufsorientierung und -erprobung sinnvoll ineinandergreifen, um zeitliche Reibungsverluste zu minimieren. Zugleich sollten die Maßnahmen verschiedener Träger flexibel auf den individuellen Bedarf abgestimmt werden. Eine gute Möglichkeit hierfür ist die Einrichtung kommunaler Arbeitsmarktbüros, in denen Arbeitsagentur, Jobcenter, Träger der Flüchtlingshilfe und andere flüchtlingsrelevante Akteure ressort- und institutionenübergreifend miteinander kooperieren.

Über die einzelfallbezogene Kooperation hinaus sollten Arbeitsagenturen und Jobcenter auch bei der Maßnahmenbesetzung miteinander kooperieren und freie Plätze in Qualifikationsmaßnahmen wechselseitig zur Verfügung stellen. Besonders sinnvoll ist dies auf kommunaler Ebene, da es hier bisweilen schwierig ist, ausreichende Gruppengrößen für einzelne Qualifikationsangebote zusammenzubekommen. Auch die Kooperation benachbarter Jobcenter könnte in diesem Fall sinnvoll sein und sollte von den rechtli-

chen Voraussetzungen her ermöglicht werden – unabhängig davon, ob es sich um gemeinsame Einrichtungen oder Einrichtungen in ausschließlich kommunaler Trägerschaft handelt.

Informell und non-formal erworbene Kompetenzen anerkennen

Bislang fehlt ein verbindliches Anerkennungsverfahren für berufliche Kompetenzen, die von Flüchtlingen im Herkunftsland informell oder non-formal erworben wurden. Für ein solches Verfahren müssen folgende Voraussetzungen verbindlich geregelt werden:

- die rechtlichen Grundlagen, womit die Ergebnisse des Anerkennungsverfahrens verbindlich rechtlich verankert und ihr Geltungsbereich definiert werden;
- die zulässigen Verfahren und Instrumente, um allgemein anerkannte Ergebnisse zu erzielen;
- die Zuständigkeit für die Finanzierung des Verfahrens;
- eine institutionalisierte Zuständigkeit für die Durchführung des Verfahrens;
- die Gewährleistung eines niedrighwelligen Zugangs zu Information und Beratung (Gaylor, Schöpf und Severing 2015: 9 ff.).

Anders als in Deutschland existieren hierzu in verschiedenen europäischen Ländern bereits Erfahrungen und anerkannte Verfahren. Länder wie Norwegen, Finnland, Frankreich oder die Schweiz machen vor, wie sich ein verbindliches System des Qualifizierungsnachweises an die Bedingungen eines Einwanderungslandes anpassen lässt (Gaylor, Schöpf und Severing 2015).

Auch Erfahrungen im Ehrenamt bilden eine wichtige Quelle des informellen Lernens und können für die berufliche Bewertung wertvoll sein.

Darüber hinaus sind auch mehr Möglichkeiten einer zertifikatsorientierten Berufserprobung zu schaffen. Einen ersten Ansatzpunkt hierfür bildet das Programm PerF (Perspektiven für Flüchtlinge) der Bundesagentur für Arbeit. Sofern sich dieser Ansatz bewährt, sollten hierfür die entsprechenden Kapazitäten geschaffen werden. Nach bisheriger Planung sind für 2016 Maßnahmen für 6.500 Flüchtlinge geplant. Auch sollte der zeitliche Umfang von PerF, der bislang bei zwölf Wochen liegt, erforderlichenfalls ausgedehnt werden.

Benachteiligungen in der beruflichen Ausbildung von Flüchtlingen abbauen

Aufgrund der günstigen Altersstruktur besteht für einen großen Teil der Flüchtlinge noch die Möglichkeit, eine berufliche Ausbildung zu absolvieren. Bestehende Benachteiligungen für diese Personengruppen in der beruflichen Ausbildung sind daher abzubauen. Junge Flüchtlinge in der Ausbildung sollten mit anderen Auszubildenden gleichgestellt werden, finanzielle Beihilfen zur Berufsausbildung beanspruchen können und gleichen Zugang zu ausbildungsbegleitenden Hilfen erhalten. Bisher gestaltet sich der Seiteneinstieg junger Flüchtlinge in die Berufsschulen noch schwierig. Sprachhürden in schriftlichen Prüfungsteilen sollten deshalb abgesenkt werden; es sollte gegebenenfalls bilingualer Unterricht ermöglicht werden; Berufsschulen sollten flächendeckend berufsbezogenen DaZ-Unterricht anbieten.

Möglichkeiten der Teilqualifizierung ausbauen

Da eine duale Ausbildung hohe Anforderungen insbesondere an das Sprachniveau voraussetzt, sollten verstärkt Maßnahmen einer zertifizierten Teilqualifizierung entwickelt werden. Die Teilnehmer werden dabei in mehreren Etappen und Teilprüfungen an eine zertifizierte Berufsqualifikation herangeführt. Individuelle berufliche Vorerfahrungen und Kenntnisse werden angerechnet. Der Vorteil eines solchen Modells liegt darin, dass junge Flüchtlinge aus der beruflichen Praxis heraus einen Berufsabschluss nachholen können. Sprachliche und berufliche Bildung sind dabei miteinander zu verknüpfen.

Differenzierte Angebote für besondere Gruppen am Arbeitsmarkt schaffen

Innovative Ansätze einer verbesserten Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen, wie das Modellprojekt „Early Intervention“, berücksichtigen die Gruppe derjenigen Asylbewerber, die eine hohe Wahrscheinlichkeit auf Anerkennung haben und die bereits eine gute schulische oder berufliche Qualifikation mitbringen. Darüber hinaus sind aber auch Ansätze für weniger qualifizierte Flüchtlinge zu entwickeln. Auch die besonderen Bedarfe einer Arbeitsmarktintegration von Frauen, von traumatisierten oder behinderten Personen sind zu berücksichtigen und durch zielgerichtete Maßnahmen zu begleiten.

Um die Beteiligung geflüchteter Frauen am Arbeitsmarkt zu erhöhen, sollten spezifische Angebote, beispielsweise mit einer verbindlichen Kinderbetreuung, Teilzeitqualifizierung oder einem speziellen Berufscoaching, erfolgen.

Junge Frauen sollten in besonderer Weise für eine Ausbildung oder ein Studium angesprochen werden. Um auch stark traumatisierte Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt integrieren zu können, sind die bislang eher gering vorhandenen therapeutischen Angebote auszubauen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Integration in eine Beschäftigung eine positive Wirkung auf den Heilungsprozess ausüben kann.

Angebote des beruflichen Mentorings schaffen

Mentoren helfen bei der Vermittlung sozialer und interkultureller Kompetenzen, die Flüchtlingen ein Verständnis der sozialen Mechanismen am Arbeitsplatz ermöglichen; sie unterstützen zudem den Zugang zu informellen Netzwerken in der Arbeitswelt. Mentorenprogramme, die bereits für verschiedene Berufsgruppen (z. B. Fachkräfte aus dem Ausland) existieren, sollten auch für Flüchtlinge aufgebaut und erweitert werden.

Maßnahmen für eine große Zahl von Menschen schaffen

Die Darstellung der vorhandenen Maßnahmen – der Sprachförderung, der Qualifikations- und Kompetenzfeststellung sowie der Berufsorientierung und -vorbereitung – verdeutlicht, dass derzeit mit zu geringen Kapazitäten gearbeitet wird. Auch wenn die Aufnahme und Unterbringung der neu ankommenden Asylsuchenden noch immer die Kräfte in den Ländern und Kommunen bindet, darf die Arbeitsmarktintegration nicht auf die lange Bank geschoben werden. Generell gilt Langzeitarbeitslosigkeit als eines der größten Vermittlungshindernisse in reguläre Beschäftigung; sie gilt es daher unter allen Umständen zu vermeiden. Politik und Wirtschaft müssen deshalb auch kurzfristig hohe Maßnahmenkapazitäten schaffen. Für die öffentlichen Finanzen bedeutet dies, dass in der Finanzierung nicht „auf Sicht gefahren“ werden darf; es braucht einen verbindlichen Mitteleinsatz mit klaren Ausgabengrößen.

Flüchtlinge zielgruppengerecht ansprechen

Die Information und Ansprache von Flüchtlingen muss effektiv und zielgruppengerecht sein. Dazu gehören das Aufbrechen der einseitigen Komm-Struktur in Arbeitsagenturen und Jobcentern, der Einsatz sozialer Medien sowie Informationsangebote in den Herkunftssprachen. Die Zahl verfügbarer Internetportale zum beruflichen Einstieg von Flüchtlingen ist mittlerweile unüberschaubar geworden. Hilfreich könnte es sein, einen Wegweiser durch die Fülle an elektronischen Informationsangeboten zu schaffen, der zugleich in wichtige Herkunftssprachen der Flüchtlinge übersetzt wird.

Integrationsrelevante Daten bündeln

Vor allem die rechtskreisübergreifende Maßnahmenplanung zwischen SGB III und SGB II leidet bislang an unzulänglichen Möglichkeiten des Datentransfers zwischen Arbeitsamt und Jobcenter. Informationen über Kompetenzfeststellungen und begonnene beschäftigungsfördernde Maßnahmen werden nicht umfassend weitergeleitet. Durch das im Februar 2016 beschlossene Datenaustauschverbesserungsgesetz soll auch der Informationsaustausch zwischen den beteiligten Agenturen im sozialrechtlichen Bereich verbessert werden. Darüber hinaus aber erscheint es sinnvoll, Informationen, die für die Beschäftigungsförderung relevant sind, in besonderer Weise zu bündeln, sodass sie für alle beteiligten Förderinstitutionen problemlos zugänglich sind. Vorbild für eine solche Bündelung könnte das Informationsmedium „Mein Ordner“ sein, das vom IQ-Netzwerk Sachsen als ein Medium für die Unterstützung des individuellen Integrationsprozesses geschaffen wurde.

Die Informationsbasis zur Arbeitsmarktintegration verbessern

Für passgenaue Angebote zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen ist es dringend erforderlich, die Informationsbasis zu verbessern. Da die Integration von Flüchtlingen zu den Kernaufgaben einer Einwanderungsgesellschaft gehört, sollte Asyl als Einwanderungsmerkmal in der Sozialstatistik ausgewiesen werden. Die Arbeitsmarktintegration der aktuell ankommenden Flüchtlingspopulation sollte zudem durch qualitative Begleitforschung analysiert werden. Dadurch ließe sich weitaus genauer als bislang feststellen, in welchen Bedarfen sich Flüchtlinge von anderen Migrantengruppen unterscheiden. Eine derart verbesserte Informationsbasis ist die unumgängliche Voraussetzung dafür, genaue Daten und dadurch eine tragfähige Entscheidungsgrundlage für eine effektive Arbeitsmarkt- und Berufsbildungspolitik in der Einwanderungsgesellschaft zu generieren.

Verzeichnis der Abkürzungen

AsylG	Asylgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAB	Berufsausbildungsbeihilfe
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BüMA	Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender
DaZ	Deutsch als Zweitsprache
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
ESF	Europäischer Sozialfonds
GeR	Gemeinsamer europäischer Referenzrahmen für Sprachen
HWK	Handwerkskammer
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IHK	Industrie- und Handelskammer
IQ	Integration durch Qualifizierung (Förderprogramm der Bundesregierung)
IvAF	Integration von Asylbewerber/innen und Flüchtlingen (Förderprogramm der Bundesregierung)
PerF	Perspektiven für Flüchtlinge
SGB	Sozialgesetzbuch
ZDH	Zentralverband des Deutschen Handwerks

Verzeichnis der Experteninterviews

Ellaha Amir-Haeri

Büro des Beauftragten des Senats von Berlin
für Integration und Migration,
Berlin, am 4.12.2015

Doris Bartelmes

Ministerium für Soziales, Arbeit,
Gesundheit und Demografie,
Rheinland-Pfalz, am 4.12.2015

Boris Alexander Berner

Leiter von Pro Arbeit,
Kreis Offenbach, am 11.12.2015

Michael van der Cammen

Leiter der Koordinierungsstelle Migration
der Bundesagentur für Arbeit,
Nürnberg, am 21.12.2015

Laura Kolland

Referentin für Grundsatzfragen der Migration,
Bundesamt für Migration und Flüchtlinge,
Nürnberg, am 24.11.2015

Martin Lauterbach

Leiter des Referats Grundsatzfragen der Migration,
Bundesamt für Migration und Flüchtlinge,
Nürnberg, am 24.11.2015

Liam Patuzzi

Entwicklungsgesellschaft für berufliche Bildung,
Köln, 30.11.2015

Dr. Christian Pfeffer-Hoffmann

IQ-Fachstelle Einwanderung,
Berlin, am 27.11.2015

Stefan Rechmann

Leiter Jobcenter Neue Wege,
Kreis Bergstraße, am 9.12.2015

Stefan Schiele

Tür an Tür,
Augsburg, am 8.12.2015

Barbara Schmidt

Bundesministerium für Arbeit und Soziales,
Berlin, am 12.1.2015

Christian Sprenger

Bundesagentur für Arbeit,
Nürnberg, am 7.12.2015

Literatur

- Aumüller, Jutta. (2009) „Die kommunale Integration von Flüchtlingen“. *Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft*. Hrsg. Frank Gesemann und Roland Roth. Wiesbaden. 111–130.
- Aumüller, Jutta, Priska Daphi und Celine Biesenkamp (2015). *Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen – Behördliche Praxis und zivilgesellschaftliches Engagement*. Robert Bosch Stiftung, Stuttgart. www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/Studie_Aufnahme_Fluechtlinge_2015.pdf.
- BAMF Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016). *Aktuelle Zahlen zu Asyl*. Nürnberg 1 2016. www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/statistik-anlage-teil-4-aktuelle-zahlen-zu-asyl.pdf?__blob=publicationFile.
- Bauer, Frank (2015). „Sozialer Arbeitsmarkt“. IAB-Stellungnahme 4 2015. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Beckmann-Schulz, Iris (2014). „Berufsbezogenes Deutsch – Implikationen für die Bildungsarbeit mit Flüchtlingen“. *Inklusion auf Raten. Zur Teilhabe von Flüchtlingen an Ausbildung und Arbeit*. Hrsg. Maren Gag und Franziska Voges. Münster und New York. 176–185.
- Blaschke, Astrid et al. (2015) „Flüchtlinge in Arbeit und Ausbildung“. *Bilanzpapier des ESF-Bundesprogramms zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt*. Hrsg. Nationales Thematisches Netzwerk im ESF-Bundesprogramm. Berlin.
- Brix, Udo, Rolf Sternberg und Arne Vorderwülbecke (2013). „Unternehmensgründungen durch Migranten“. IAB-Kurzbericht 25 2013. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Brücker, Herbert, Andreas Hauptmann und Ehsan Vallizadeh (2015). „Flüchtlinge und andere Migranten am deutschen Arbeitsmarkt: Der Stand im September 2015“. IAB Aktuelle Berichte 14 2015. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Büschel, Ulrike, Volker Daumann, Martin Dietz, Elke Dony, Barbara Knapp und Karsten Strien (2015). „Abschlussbericht Modellprojekt Early Intervention – Frühzeitige Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern“. Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung. IAB-Forschungsbericht 10 2015. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2015). *Bericht zum Anerkennungsgesetz*. BMBF, Berlin.
- Daumann, Volker, Martin Dietz, Barbara Knapp und Karsten Strien (2015). „Early Intervention – Modellprojekt zur frühzeitigen Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern“. Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung. IAB-Forschungsbericht 3 2015. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Döring, Ottmar, Bettina Müller und Florian Neumann (2015). *Potenziale erkennen – Kompetenzen sichtbar machen. Chancen für Menschen mit Migrationshintergrund*. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Fratzcher, Marcel, und Simon Junker (2015). „Integration von Flüchtlingen – eine langfristig lohnende Investition“. DIW-Wochenbericht 45 2015. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Fuchs, Johann, und Enzo Weber (2015). „Flüchtlingseffekte auf das Erwerbspotenzial“. IAB Aktuelle Berichte 17 2015. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Gaylor, Claudia, Nicolas Schöpf und Eckart Severing (2015). *Wenn aus Kompetenzen berufliche Chancen werden. Wie europäische Nachbarn informelles und non-formales Lernen anerkennen und nutzen*. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Karakayali, Serhat, und J. Olaf Kleist (2015). „EFA-Studie: Strukturen und Motive der Flüchtlingsarbeit in Deutschland“. 1. Forschungsbericht: Ergebnisse einer explorativen Umfrage vom November/Dezember 2014. Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM), Humboldt-Universität zu Berlin.

- Konle-Seidl, Regina, Franziska Schreyer und Angela Bauer (2015). „Asylsuchende und Flüchtlinge: Integration in den Arbeitsmarkt in Schweden, Dänemark und Großbritannien“. IAB-Bericht 18 2015. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Krupop, Stefan Frank (2015). „Early Intervention NRW + und Bleiberechtsnetzwerke“. *G.I.B. Info* 3 2015.
- Meyer, Frauke (2014). „Das ist für uns schon ein Experiment“. Erfahrungen von Ausbilderinnen und Ausbildern mit jungen Flüchtlingen in der dualen Ausbildung. *passage gGmbH/FLUCHTort Hamburg Plus*, Hamburg.
- Mirbach, Thomas, Karin Triebel und Samera Bartsch (2014). „Programmevaluation ESF-Bundesprogramm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt“. Abschlussbericht. Lawaetz-Stiftung, Hamburg.
- OECD (2016). *Making Integration Work. Refugees and Others in Need of Protection*. OECD, Paris.
- Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik (2015). *Themendossier Sprachvermittlung und Spracherwerb für Flüchtlinge: Praxis und Potenziale außerschulischer Angebote*. Robert Bosch Stiftung, Stuttgart. www.bosch-stiftung.de/content/language1/html/publikationen.asp?output=html&action=detail&guid=6188cddb-ad47-434f-9717-1ae98a00eb7c&language=de&back=back.
- Schmidt, Manfred G. (1966) „Arbeitsmarktpolitik“. *Wörterbuch Staat und Politik*. Hrsg. Dieter Nohlen. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn. 22 ff.
- Thränhardt, Dietrich (2015). *Die Arbeitsintegration von Flüchtlingen in Deutschland. Humanität, Effektivität, Selbstbestimmung*. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Wendel, Kay (2014). *Kettenduldung. Bleiberechtsregelungen und parlamentarische Initiativen 2000–2014*. Flüchtlingsrat Brandenburg, Potsdam.
- Westdeutscher Handwerkskammertag (2014). *Die Qualifikationsanalyse – Das Verfahren zur Analyse und Feststellung von Berufsqualifikationen im Rahmen von Anerkennungsverfahren*. Deutscher Handwerkskammertag, Düsseldorf.
- Worbs, Susanne, und Eva Bund (2016). „Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge in Deutschland – Qualifikationsstruktur, Arbeitsmarkteteiligung und Zukunftsorientierungen“. BAMF-Kurzanalyse 1 2016. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.

Executive Summary (englisch)

Integrating refugees into the labor market: existing and recommended measures

Integrating several hundred thousands of refugees into employment is a challenge to which all labor market actors in Germany – from federal, state and municipal agencies to trade associations and businesses – are responding with a growing number of different measures and offerings. The willingness to employ refugees and thereby strengthen the potential of the labor force as a whole is high across the private sector and civil society. Current labor market integration strategies aim to involve refugees early on (i.e., during their asylum application process) in measures designed to promote employment. The objective here is to place refugees in work commensurate with their qualifications and skills set. In order to achieve this, current support measures offered by employment agencies and job centers should be expanded and adapted to refugees' needs. However, inclusive labor market strategies of this kind remain limited to refugees with a high likelihood of obtaining the right to remain. Refugees from so-called safe states of origin are excluded from participating in such measures and all others face secondary access to the labor market after nationals and other migrants.

A key feature of current measures is to provide intercultural training and information regarding the rights of non-nationals to labor market actors in Germany's Federal Employment Agency and the private sector, thereby improving their capacity to engage with refugees. In parallel, efforts to expand and strengthen networks are underway, bundling the competencies of various actors and developing additional measures that better target the specific needs of refugees.

Given the large number of stakeholders – employment agencies, job centers, support networks, associations, employers, education institutions, organizations providing refugee assistance and others – we face a challenge in merging the vast number of diverse offerings into a

coherent employment promotion framework able to address the refugee context, target social integration, and facilitate the rapid placement of qualified individuals in the labor market. This entails using new instruments of cooperation, such as effective data and information exchange between actors and coaching for individuals seeking integration into the labor market. A potential solution could involve establishing one-stop drop-in centers providing information and services regarding all aspects of employment support for refugees.

One of the most compelling challenges currently faced is the need to establish consistent procedures for recognizing qualifications and assessing skills that include informally and non-formally acquired skills. The current shortage in the supply of qualified refugees is attributed to the presumed overall lower qualification level among incoming refugees, who require new forms of vocational partial qualification. In order to effectively integrate the large inflow of individuals expected in the short and medium term, protocols for skills assessment, vocational guidance, probation periods and qualification will need to be designed with the rapid facilitation of substantial numbers of participants in mind. This requires testing and implementing new approaches to skills assessment, partial qualification and certification. And this, in turn, entails increasing the capacity of authorities tasked with supporting the labor market by expanding their staff and qualifications.

Establishing a low threshold for refugees seeking employment is a further key aspect of effective labor market integration. In the context of a social labor market, employment opportunities accompanied by language and vocational training should be provided. Formal vocational training for refugees should be facilitated through offerings such as partial qualification opportunities and flexible training modules. In addition, other offerings such as those targeting a career start or entry for women and traumatized or disabled refugees must be developed.

Impressum

© 2016 Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0
www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich

Dr. Matthias Mayer

Autorin

Dr. Jutta Aumüller, Berlin

Lektorat

Sibylle Reiter

Korrektorat

Rudolf Gajdacz, München

Grafikdesign

Nicole Meyerholz, Bielefeld

Bildnachweis

Enno Kapitza, Gräfelfing

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0

Dr. Matthias Mayer
Project Manager
Programm Integration und Bildung
Telefon +49 5241 81-81564
Fax +49 5241 81-681564
matthias.mayer@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de