

## Arbeitsmarktzugang und -integration von Geflüchteten

Thesen zum Integrationskongress der Friedrich-Ebert-Stiftung am  
6./7.3.2017 in Berlin

#angekommen

### 1 Was sind die größten Hürden, Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt zu integrieren?

- Die größte Hürde bildet die *Struktur und Verfasstheit des deutschen Arbeitsmarktes*. Die Flüchtlinge, die sich aus nachvollziehbaren Gründen Deutschland als Zielland ausgewählt haben, hätten im Hinblick auf ihre Arbeitsmarktintegration kaum ein schwierigeres Land wählen können. Das erste, was sie in Deutschland lernen, ist dass hier „ohne Papier nichts geht“.
- Der deutsche Arbeitsmarkt weist formale *Qualifikationsstrukturen* auf, die international eher ungewöhnlich sind, und honoriert vorhandene Kompetenzen nicht, wenn sie nicht mit Abschlüssen belegt sind. Der Anteil von Erwerbstätigen ohne abgeschlossene Berufsausbildung beträgt derzeit in Deutschland etwa 13% - Tendenz leicht sinkend. Der Anteil der Flüchtlinge ab 18 Jahre ohne Abschluss beträgt 81% - darunter natürlich auch jene, die ihre Ausbildung alters-, kriegs- und fluchtbedingt noch gar nicht abgeschlossen haben können.
- Schaut man nur auf die von den Flüchtlingen mitgebrachten beruflichen Formalqualifikationen, kann die Prognose zur Arbeitsmarktintegration nur pessimistisch sein. Schaut man dagegen darauf, *welche Abschlüsse sie anstreben*, erscheint die Aufgabe der Arbeitsmarktintegration mittelfristig schon eher lösbar: Etwa ein Drittel strebt einen Hochschulabschluss, ein weiteres Drittel einen anderen Abschluss an. Wenn das erreicht würde, blieben statt 81% formal nicht Qualifizierte nur 34% - das wäre schon eher verkraftbar. Die entscheidende Frage ist dann, ob wir Bildungsaspirationen als unrealistisch abqualifizieren und frustrieren oder ob wir ihre Realisierung fördern. Hier wie auf anderen Gebieten führt ein potenzialorientiertes Denken weiter als ein defizitorientiertes.
- Die *Regelungen zum Arbeitsmarktzugang* in Abhängigkeit von Herkunftsland, Aufenthaltsdauer, Stand des Asylverfahrens und Aufenthaltsstatus sind außerordentlich komplex. Gut gemeinte Öffnungen des Arbeitsmarktes unter bestimmten Voraussetzungen haben das in seiner Regelungsstruktur unverändert gebliebene Gesamtsystem eher noch unübersichtlicher gemacht. *Man könnte sagen, dass Deutschland mit einem Fuß auf dem Gas und mit dem anderen auf der Bremse steht und auch noch vergessen hat die Handbremse zu lösen*. Die Handbremse, das sind die überkommenen und als Ensemble unverändert fortbestehenden Regelungsinstrumente für Aufenthalt und Arbeitsmarktzugang; das Gaspedal, das sind die in den letzten Jahren vorgenommenen Öffnungen bei Sprachförderung und Arbeitsmarktzugang; und die Fußbremse, das sind Einschränkungen wie die Einteilung in gute und schlechte Bleibeperspektiven, das weitgehende Umschwenken von der Zuerkennung von Flüchtlingsstatus zur Gewährung subsidiären Schutzes

und die Residenzpflicht. Mit zwei betätigten Bremsen und gleichzeitigem Gasgeben kann man weder wirtschaftlich noch sicher fahren. Außerdem ist das System nicht nur komplex, sondern auch nicht logisch nicht zu begreifen. *Die erste Erfahrung der Flüchtlinge mit dem Rechtsstaat, in den sie sich integrieren sollen, ist die von Willkür und Ohnmacht.* Und die ehrenamtlichen Helfer werden gezwungen, sich mit Rechtsfragen herumzuschlagen, statt integrationsförderliche soziale Kontexte zu schaffen.

- Dass *Sprache* eine gravierende Hürde bei der Integration in den Arbeitsmarkt darstellt, ist eine triviale Erkenntnis - und dass die Flüchtlinge keine Deutschkenntnisse mitbringen, kann niemanden überraschen. Ebenso müsste eigentlich jeder und jede von uns, die eine Fremdsprache erlernt haben, eine realistische Einschätzung über Sprachlernerfolge in reinen Klassenraumsituationen haben, wie sie die Integrationskurse darstellen. Viele Flüchtlinge geraten in ein unauflöslches Dilemma:
  - Ohne reale deutschsprachige Handlungskontexte können sie die deutsche Sprache nicht erlernen.
  - Ohne Sprachkenntnisse auf dem Niveau von B1, teilweise auch B2 werden sie nicht in die Betriebe gelassen.
  - Ein anderer deutschsprachiger Handlungskontext als die Arbeitswelt ist für sie nicht zugänglich.

Flüchtlinge werden wegen mangelnder Sprachkenntnisse nicht einmal für Praktika in die Betriebe gelassen, weil diese Haftungsrisiken gegenüber den Berufsgenossenschaften befürchten, wenn Flüchtlinge die Arbeitsschutzvorschriften nicht verstehen. Der Zugang zu Berufsausbildungen scheitert an Sprachkenntnissen, weil man davon ausgeht, dass die Betroffenen dem Berufsschulunterricht nicht folgen und schriftliche Prüfungsfragen nicht verstehen können. Der Grund dafür dürfte u.a. darin bestehen, dass in diesen Prüfungsfragen eine Art Amtsdeutsch verwendet wird, das im betrieblichen Alltag nicht gesprochen wird.

Ohne die Entwicklung einer Kultur der „leichten Sprache“ wird die Integration der Flüchtlinge in den deutschen Arbeitsmarkt noch schwerer sein also sie ohnehin schon ist. Die „Kultur der leichten Sprache“ sollte sich deutlich unterscheiden von der „Unkultur des falschen Deutsch“, wie es in den 1970er Jahren gegenüber „Gastarbeitern“ gebraucht wurde.

## 2 Wie lassen sich die Qualifikationen von Flüchtlingen besser erkennen und ausbauen?

- Ansätze zur Entwicklung einer *Kompetenzdiagnostik*, die ohne Sprache oder mit wenig Sprache auskommt, wurden bereits durch die Gesetzgebungen zur Anerkennung beruflicher Qualifikationen angestoßen und liegen in Grundlinien vor. Es kommt darauf an, sie rasch zur Anwendungsreife zu bringen und breit einzuführen.
- Die *Anerkennungsgesetze* von Bund und Ländern berücksichtigen zwar auch die in der Praxis erworbenen Berufserfahrungen, setzen aber voraus, dass es „eine durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften geregelte Berufsausbildung oder berufliche Fortbildung“ und einen „geordneten Ausbildungsgang“ gibt. Das ist in den Herkunftsländern der Flüchtlinge nicht der Fall. Um informelle Ausbildungen und

Berufserfahrungen erkennen und anerkennen zu können und ggf. zur vollwertigen Berufsausübung notwendige „Ausgleichsmaßnahmen“ bestimmen zu können, brauchen wir veränderte gesetzliche Grundlagen.

- Für Flüchtlinge mit ausländischem **Hochschulabschluss** ist zu erwarten, dass sich Erfahrungen wiederholen werden, die insbesondere in den 1990er Jahren aus Osteuropa und den GUS-Staaten Zugewanderte machen mussten: Auch in nicht reglementierten Berufen führt der ausländische Abschluss nicht zu adäquaten Positionen auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Deshalb hat sich der Weg bewährt, unter Anerkennung von im Ausland absolvierten Studieninhalten einen deutschen Abschluss in einem verkürzten Studiengang zu erwerben. In diesen Fällen wird aber häufig die Förderung durch BAFöG verweigert, weil Altersgrenzen überschritten sind oder das Studium in Deutschland als ein nicht förderbares Zweitstudium eingestuft wird. Ungeachtet der Verweigerung von BAFöG-Leistungen endet ein etwaiger Bezug von „Hartz IV“ mit der Aufnahme eines vollzeitigen Studiums. Notwendig ist daher entweder eine entsprechende Öffnung des BAFöG oder die Errichtung eines weiteren (Aufbau-) Studienförderungswerks, das sich speziell an Migrantinnen und Migranten mit ausländischem Abschluss wendet.

### 3 Wie müssen die Arbeitsmarktinstrumente reformiert werden, um diese Zielgruppe besser zu erreichen?

- *Schon das Denken in Instrumenten und Maßnahmen, das in dieser Fragestellung zum Ausdruck kommt, zeigt das grundsätzliche Problem.* Der Prozess der Arbeitsmarktintegration wird nach allgemeiner Einschätzung im Durchschnitt etwa fünf Jahre dauern, bis die Flüchtlinge überhaupt in existenzsichernder Erwerbsarbeit ankommen – und etwa 15 Jahre, bis der Rückstand zur ansässigen Bevölkerung einigermaßen abgebaut ist. Die Flüchtlinge bräuchten eine Begleit- und Beratungsstruktur, die für viele Jahre im Bedarfsfalle verlässlich für sie verfügbar ist. Es gibt aber keine Förderinstrumente, die Maßnahmen über 15 Jahre vorsehen, und es hilft den Flüchtlingen auch nicht, sich jahrelang in Maßnahmen zu befinden.
- Die Flüchtlinge bräuchten eine **dauerhafte und verlässliche Begleitstruktur** unabhängig davon, ob und welche Sozialleistungen sie beziehen und ob sie vorübergehend in einer „Maßnahme“ sind. Unsere zweistöckige Arbeitsverwaltung ist aber so aufgestellt, dass bis zu einer positiven Entscheidung über den Asylantrag die Arbeitsagenturen zuständig sind, nach Anerkennung die Jobcenter, und nach Verlassen des SGB II-Leistungsbezugs dann wieder die Arbeitsagenturen. Das Engagement der Arbeitsagenturen für „Nichtleistungsbezieher“ ist bekanntermaßen eher gering. Verlieren die Flüchtlinge ihren zunächst erreichten Arbeitsplatz wieder, sind je nach erreichten Beitragszeiten Arbeitsagenturen oder Jobcenter zuständig. Das ist verwirrend – wohl nicht nur für Flüchtlinge, aber besonders für sie. Vielleicht schafft die von Martin Schulz angekündigte Weiterentwicklung der BA zur einer „Bundesagentur für Arbeit und Qualifizierung“ hier bessere Voraussetzungen. Aber „Qualifizierung“ müsste dann bei der Bundesagentur viel breiter verstanden werden als derzeit.
- Die Flüchtlinge kommen aus Ländern, in denen ein System staatlich geregelter betrieblicher Berufsausbildung nicht existiert. In den meisten dieser Länder ist man entweder Akademiker oder ungelernt, wobei auch der Hochschulabschluss

alles andere als eine Beschäftigungsgarantie war. In Deutschland drängt seit 2013 eine knappe Mehrheit der Schulabgänger in die Hochschulen. Von den beruflichen Ausbildungen erfolgen nur 70% im dualen System, der Rest nach Landesrecht. Der Gesamtanteil des dualen Systems an der Berufsbildung der jungen Kohorten macht also noch etwa 35% aus. – Die derzeitigen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für Flüchtlinge orientieren aber ganz überwiegend auf eine Ausbildung im dualen System, weil die Arbeitsmarktpolitik traditionell für Studium und schulische Ausbildungen nicht zuständig ist. Das hat zwei problematische Konsequenzen:

- (1) Die 35% Flüchtlinge, die einen Hochschulabschluss anstreben, werden nicht „abgeholt“.
- (2) Für Frauen, die sich auch unter den Flüchtlingen für Gesundheits-, Erziehungs- und Sozialberufe interessieren, werden zu wenige Angebote gemacht.

#### **4 Was ist die größte Gefahr für die Arbeitsmarktintegration der Flüchtlinge?**

Die größte Gefahr sehe ich darin, dass es zu einer „erfolgreichen“ Integration ins Sozialsystem statt in den Arbeitsmarkt kommt. Die Flüchtlinge sind überwiegend hoch motiviert zu arbeiten und zu lernen, stoßen aber überall an Hürden und sind natürlich im Hinblick auf den deutschen Arbeitsmarkt als „arbeitsmarktfern“ einzustufen. Die Arbeitsmarktpolitik tendiert dazu, sie zu behandeln wie andere arbeitsmarktferne Kunden. Die Flüchtlinge erwerben dadurch mehr Behördenkompetenz als Arbeitsmarktkompetenz. In einigen Jahren könnte man feststellen, dass die Integration ins Leistungssystem erfolgreicher gelungen ist als die Integration ins Beschäftigungssystem.