

Flucht: Forschung und Transfer

Policy Brief 07 | März 2018

Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten: Was tun?

Jonas Wiedner, Zerrin Salikutluk und Johannes Giesecke

Empfehlungen

Empfehlung 1 für Politik und Verwaltung: Beschäftigung durch sichere Perspektiven fördern

Empfehlung 2 für Politik, Verwaltung und Wissenschaft: ArbeitgeberInnenperspektive stärker berücksichtigen

Empfehlung 3 für Wissenschaft, Politik und Non-Profit-Organisationen: Besondere Herausforderungen geflüchteter Frauen in den Blick nehmen

Empfehlung 4 für Akteure der Wissenschaftspolitik: Grundlagenforschung verstetigen

Zusammenfassung

Die Arbeitsmarktintegration der jüngst nach Deutschland geflohenen Menschen ist eine der zentralen Aufgaben für Politik und Gesellschaft. In den vergangenen zwei Jahren wurden zahlreiche Förderprogramme geschaffen und rechtliche Beschränkungen gelockert, um die Integration der Zugewanderten zu erleichtern. Aus Perspektive der Forschung zur Arbeitsmarktintegration gehen viele dieser Maßnahmen in die richtige Richtung. Kritisch zu bewerten sind Mobilitäts-

beschränkungen, wie die Wohnsitzauflage und die Verlängerung der Aufenthaltspflicht in Erstaufnahmeeinrichtungen. Problematisch ist auch die Situation der großen Gruppe mit beschränktem Aufenthaltsstatus. Sie sind von vielen Förderungen und Lockerungen ausgeschlossen und verbleiben dennoch oft lange in Deutschland, allerdings ohne hier eine ökonomische Perspektive aufbauen zu können.

Aus Sicht der Wissenschaft können Probleme im Arbeitsmarktzugang am ehesten durch gesicherte Aufenthaltsperspektiven, verbesserte Sprachkenntnisse, die Anerkennung bestehender Qualifikationen und vielfältige Weiterqualifizierungsmöglichkeiten in Deutschland vermieden werden. Zudem sollten sich Wissenschaft und Praxis stärker mit den Problemen und Perspektiven geflüchteter Frauen auseinandersetzen.

Die wissenschaftliche Literatur zu Geflüchteten resultiert oft aus kurzfristigen Projekten und ist überwiegend an den Erfordernissen der Tagespolitik ausgerichtet. Wissenschaftspolitik sollte daher sicherstellen, dass Grundlagenforschung zu Flüchtlingen verstetigt wird.

Institut für Migrationsforschung
und Interkulturelle Studien

IMIS

Institute for Migration Research
and Intercultural Studies

bicc Bonn
International Center
for Conversion \

Nach der Einreise – die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter als zentrale gesellschaftliche Herausforderung

Zwischen 2014 und 2016 war Deutschland das Ziel einer hohen Zahl asylsuchender Menschen. Insgesamt wurden in diesen Jahren etwa 1,2 Millionen Asylanträge gestellt. Etwa zwei Drittel der Verfahren endeten mit der Gewährung von Asyl oder subsidiärem Schutz, der mit einem (befristeten) Aufenthaltsrecht verbunden ist. Der überwiegende Teil der Zugewanderten ist im jungen erwerbsfähigen Alter. Sie erfolgreich in den Arbeitsmarkt zu integrieren stellt für Deutschland eine der entscheidenden gesellschaftlichen Herausforderungen der kommenden Jahre dar. Auf den ersten Blick scheinen die Voraussetzungen dafür günstig zu sein: Unter den Geflüchteten herrscht überwiegend eine ausgeprägte Erwerbsorientierung vor und auch auf Seiten der deutschen Wirtschaft besteht angesichts des demografischen Wandels Interesse an diesem Potential junger Arbeitskräfte. Dennoch ist Integration für beide Seiten keine einfache Aufgabe. Fehlende formale Qualifikationen, Sprachprobleme, rechtliche Unsicherheit und beiderseitige Informationsdefizite stehen oft der Aufnahme einer Beschäftigung entgegen. Umso wichtiger ist es, aus den Erfahrungen der Vergangenheit zu lernen. Zu diesem Zweck hat das vom BMBF finanzierte Projekt „Flucht: Forschung und Transfer“ Ergebnisse der internationalen Forschung zur Arbeitsmarktintegration Geflüchteter zusammengetragen. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse bilden die Grundlage der vorliegenden Handlungsempfehlungen.

Neue Brücken, neue Hürden – Reaktionen der Politik

Anders als früher war die politische und gesellschaftliche Diskussion der letzten Jahre überwiegend von der Einsicht geprägt, dass ein großer Teil der Angekommen auf längere Zeit in Deutschland bleiben wird. Bereits im Herbst 2015 wurde mit dem Asylpaket I eine Reform auf den Weg gebracht, die neben zahlreichen auf Abschreckung und Rückführung zielenden Verschärfungen auch einige Elemente enthielt, die den Zugang zu Sprach- und

Integrationskursen verbessern und den Eintritt in den Arbeitsmarkt beschleunigen sollten. Auch Teile des Integrationsgesetzes 2016 oder des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes 2015, die unter anderem den Zugang junger Asylbewerber zu Ausbildung und Studium erleichtern, Integrationskurse ausbauen und Vorrangprüfungen bei der Aufnahme einer Arbeit teilweise aussetzen, zeugen von einem Bewusstsein für die Erfordernisse gelingender Integration. Sozialwissenschaftliche Forschung hat wiederholt gezeigt, dass lange Verfahren, Sprachdefizite und rechtliche Unsicherheit der Teilhabe am Arbeitsmarkt entgegenstehen. Daher sind solche Maßnahmen zu begrüßen. Auch die Bedeutung von anerkannten Berufsqualifikationen scheint von der Politik wahrgenommen zu werden.

Dagegen besteht die Gefahr, dass die Ausweitung der Aufenthaltspflicht von Asylsuchenden in Erstaufnahmeeinrichtungen auf bis zu zwei Jahre die Integration dauerhaft gefährdet, zumal der Aufenthalt in Sammelunterkünften an ein Arbeitsverbot geknüpft ist. Dadurch bleiben trotz der Lockerungen bei der Vorrangprüfung viele AsylbewerberInnen weiterhin faktisch von der Aufnahme einer Arbeit ausgeschlossen. Auch die neuen Bestimmungen zu Wohnsitzauflagen im Integrationsgesetz sind aus einer Arbeitsmarktperspektive kritisch zu bewerten, weil sie dazu führen, dass selbst anerkannte Flüchtlinge zum Aufenthalt in strukturschwachen Regionen gezwungen werden. Das Integrationsgesetz verlängert außerdem die Frist, ab der anerkannten Flüchtlingen eine unbefristete Niederlassungserlaubnis erteilt wird. Die Migrationsforschung geht davon aus, dass die Aussicht auf einen langfristigen Aufenthalt entscheidenden Einfluss auf Anstrengungen hinsichtlich aufnahmelandsspezifischer Qualifikationen, Sprachfähigkeit und Integration hat. Mehr Unsicherheit über den zukünftigen Aufenthalt gefährdet demnach die erfolgreiche Arbeitsmarktintegration.

Handlungsempfehlungen

Empfehlung 1 für Politik und Verwaltung: Beschäftigung durch sichere Perspektiven fördern

In der politischen Diskussion herrscht Konsens darüber, dass es von entscheidender Bedeutung ist, aufenthaltsberechtigten Geflüchteten schnellen Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Integrationsmaßnahmen zu gewähren. Aus wissenschaftlicher Sicht ist dies zu begrüßen. Probleme bestehen weiterhin bei Asylbewerbern, vor allem, wenn sie über die sogenannten „sicheren Drittstaaten“ eingereist sind und bei Geduldeten, also Gruppen die (noch) über keinen gesicherten Status verfügen. Viele dieser Menschen werden aller Wahrscheinlichkeit nach auf längere Zeit in Deutschland bleiben – haben allerdings nur eingeschränkte Möglichkeiten, erwerbstätig zu werden. Erkenntnisse der Flüchtlingsforschung legen nahe, dass unsichere Aufenthaltsperspektiven, lange Aufenthalte in Sammelunterkünften, Arbeitsverbote und Beschränkungen der geographischen Mobilität die ökonomische Selbstständigkeit Geflüchteter dauerhaft behindern können.

Daraus ergibt sich die Empfehlung, allen Geflüchteten, bei denen faktisch mit einem länger andauernden Aufenthalt in Deutschland gerechnet werden muss, Zugang zu Arbeitsmarkt oder Ausbildungsangeboten zu geben. Dies schließt auch Geduldete und Menschen ein, die mittelfristig in ein europäisches Drittland abgeschoben werden sollen. Die neue „3+2 Regelung“, bei der abgelehnten Asylbewerbern de facto eine Niederlassungserlaubnis in Aussicht gestellt wird, wenn sie eine Ausbildung erfolgreich abschließen, trägt diesem Gedanken Rechnung. Die Regelung sollte konsequent umgesetzt werden. Bei der Abwägung aufenthaltsrechtlicher und integrationspolitischer Gesichtspunkte müssen die klar dokumentierten negativen Langzeitfolgen eines dauerhaft unklaren Status noch stärker berücksichtigt werden. Darüber hinaus sollten jüngst (wieder) eingeführten Mobilitätsbeschränkungen, wie die Wohnsitzauflage und die Verlängerung der Aufenthaltspflicht in Erstaufnahmeeinrichtungen zumindest in strukturschwachen Regionen gelockert werden. Mobilitätsbeschränkungen erschweren den Zugang zu Arbeitsmärkten und damit die Aufnahme einer Beschäftigung.

Empfehlung 2 für Politik, Verwaltung und Wissenschaft: ArbeitgeberInnenperspektive stärker berücksichtigen

Der Fokus fluchtbezogener Arbeitsmarktforschung richtet sich in erster Linie auf die Angebotsseite des Arbeitsmarktes, also auf die Qualifikationen und Voraussetzungen von Geflüchteten. Kaum Beachtung wird hingegen der Nachfrageseite geschenkt. Eine umfassende Auseinandersetzung mit der Perspektive der ArbeitgeberInnen kann jedoch dabei helfen, konkrete Beschäftigungshindernisse zu identifizieren. Viele der getroffenen Maßnahmen zur Vorbereitung von Geflüchteten auf den Arbeitsmarkt können Vorbehalte auf Seiten der ArbeitgeberInnen abbauen. Allerdings ist bislang wenig darüber bekannt, wie diese Maßnahmen von der Nachfrageseite aufgenommen werden. Das gilt beispielsweise für die Frage, ob die offizielle Anerkennung informell erworbener Qualifikationen auch von ArbeitgeberInnenseite angenommen wird. Sie kann nur unter Einbeziehung der ArbeitgeberInnen geklärt werden.

Unsicherheiten hinsichtlich der Aufenthaltsperspektive scheinen insbesondere größere Unternehmen davon abzuhalten, Geflüchtete zu beschäftigen. Kleinere und mittelständische Unternehmen hingegen sind zwar öfter bereit, Geflüchteten eine Beschäftigung anzubieten, fordern aber, Geflüchtete vom Mindestlohn auszunehmen. Dies kann sich langfristig negativ auf die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten auswirken und sollte daher vermieden werden. Vielmehr sollten ArbeitgeberInnen stärker bedarfsbezogen unterstützt werden. Denkbar wäre beispielsweise, den Eingliederungszuschuss für kleinere und mittelständische Unternehmen auszubauen.

Um Barrieren abzubauen, sollten Strategien gemeinsam mit den ArbeitgeberInnen ausgehandelt werden. Zudem erhöht eine stärkere Einbindung der ArbeitgeberInnenseite bei der Entwicklung und Durchführung von Maßnahmen die Chancen, dass diese Maßnahmen den antizipierten Effekt auch tatsächlich erzielen.

Empfehlung 3 für Wissenschaft, Politik und Non-Profit-Organisationen: Besondere Herausforderungen geflüchteter Frauen in den Blick nehmen

Unter geflüchteten Frauen besteht eine hohe Motivation, in Deutschland eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. In der Vergangenheit verlief der Arbeitsmarktzugang bei geflüchteten Frauen jedoch langsamer als bei Männern und die Arbeitsmarktbeteiligung verblieb auf deutlich niedrigerem Niveau. Um gewährleisten zu können, dass geflüchtete Frauen nicht vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden, müssen im ersten Schritt die entsprechenden Hürden identifiziert werden. Bislang ist kaum etwas darüber bekannt, warum geflüchtete Frauen einen schwierigeren Zugang zum Arbeitsmarkt haben und wie diejenigen, die den Eintritt schaffen, sich positionieren. Daher ist es eine der dringendsten Aufgaben der interdisziplinären Forschung, die spezifischen Herausforderungen geflüchteter Frauen zu untersuchen. So können entsprechende Maßnahmen durch politische und zivilgesellschaftliche Akteure ergriffen werden, die geflüchteten Frauen beim Einstieg in den deutschen Arbeitsmarkt unterstützen.

Gleichzeitig muss die Praxis die besonderen Bedürfnisse geflüchteter Frauen stärker berücksichtigen. Das Angebot von Kinderbetreuung, die parallel zu Sprachkursen stattfindet oder die Einführung spezifischer Kurse für Frauen sind Beispiele für solche pragmatischen Ansätze. Eine Kombination aus kurz- und langfristig ausgerichteten Maßnahmen kann das Risiko verringern, dass geflüchtete Frauen ihre hohe Arbeitsmotivation verlieren, aber auch dazu beitragen, dass sie nicht dauerhaft in schlechteren Beschäftigungsverhältnissen verbleiben.

Empfehlung 4 für die Wissenschaftspolitik: Grundlagenforschung verstetigen

Empirisch gesicherte Kenntnisse über die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter sind immer noch rar. Unter dem Eindruck der jüngsten Fluchtzuwanderung hat sich zwar ein regelrechter Forschungsboom ereignet. Wie in der Vergangenheit wird jedoch vor allem politiknahe, kurzfristige und projektbezogene Forschung gefördert. Es bleibt fraglich, wie nachhaltig das so produzierte Wissen ist.

Um in Zukunft zu belastbaren Aussagen über die Muster und Bedingungen der ökonomischen Integration von Geflüchteten zu kommen, müssen auch grundlagenorientierte, längerfristige Forschungsvorhaben gefördert werden. Dies betrifft vor allem – aber nicht nur – die quantitative Datenlage. Ohne solide repräsentative Daten lassen sich die Erkenntnisse projektnaher Forschung kaum verallgemeinern. Auch die forschungsbezogene Nutzung administrativ erhobener Daten (wie etwa des BAMF) sollte erleichtert werden.

Daneben sollte der systematische Aufbau von Expertise in einer interdisziplinären wissenschaftlichen Community gefördert werden. Ohne Foren des Austausches, wie Tagungsreihen oder Zeitschriften, bleibt Flüchtlingsforschung innerhalb der Sozialwissenschaften ein konjunkturabhängiges Randthema.

Schlussfolgerungen

Vielfach wird von VertreterInnen der Politik betont, dass die Versäumnisse bei der Integration von früheren Einwanderergenerationen sich bei den jüngst Geflüchteten nicht wiederholen sollen. In der Tat sind die wenigen Erkenntnisse zur Erwerbsintegration früherer Geflüchtetengruppen oft ernüchternd. Unter dem Leitgedanken „Fördern und Fordern“ wurden daher bereits seit 2015 zahlreiche Maßnahmen entwickelt, um den Weg für eine erfolgreiche Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt zu ebnen. Jene Maßnahmen, die sich an Gruppen mit einer sogenannten hohen Bleibewahrscheinlichkeit richten, tragen den Erkenntnissen der Integrationsforschung Rechnung. Problematisch bleibt weiterhin die Perspektive der Geflüchteten mit subsidiärem Schutzstatus, Duldung oder Ablehnung, die von vielen Angeboten ausgenommen sind, meist aber dennoch lange in Deutschland bleiben. Aber selbst gesicherte Aufenthaltsperspektiven, hohe Erwerbsmotivation und im Idealfall verwertbare Qualifikationen sind kein Garant für eine gelungene Arbeitsmarktintegration. Die hohe Erwerbsmotivation junger Geflüchteter kann ein großes Potenzial für den deutschen Arbeitsmarkt darstellen. Wichtig ist, dass ArbeitgeberInnen stärker als bislang in Diskussionen über die relevanten Vorbereitungsmaßnahmen und Möglichkeiten der Verbesserung der Teilnahmekancen von Geflüchteten am Arbeitsmarkt eingebunden werden. Die Integration der jüngst Zugewanderten wird Deutschland auf lange Zeit beschäftigen. Dass viele der Initiativen der Bundesregierung letztendlich zu besserer Teilhabe führen werden, steht zu erwarten, lässt sich mit Sicherheit aber erst in einigen Jahren beantworten.

Literaturempfehlungen

Johansson, Susanne. 2016. Was wir über Flüchtlinge (nicht) wissen. Der wissenschaftliche Erkenntnisstand zur Lebenssituation von Flüchtlingen in Deutschland. Berlin: Robert-Bosch-Stiftung und Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration.

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration. 2017. Chancen in der Krise: Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa. Berlin: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration.

Wiedner, Jonas, Zerrin Salikutluk, und Johannes Giesecke. 2018. Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten: Potenziale, Perspektiven und Herausforderungen. Flucht: Forschung und Transfer. State-of-Research Paper 7. Institut für Migration und Interkulturelle Studien (IMIS) / Bonn International Centre for Conversion (BICC), Osnabrück/Bonn.

Jonas Wiedner, Institut für Soziologie und Sozialpsychologie (ISS) an der Universität zu Köln,
Zerrin Salikutluk, Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM)
an der Humboldt-Universität zu Berlin,
Johannes Giesecke, Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM) an der
Humboldt-Universität zu Berlin.

Flucht: Forschung und Transfer. Flüchtlingsforschung in der Bundesrepublik Deutschland

Das Forschungsprojekt

Seit dem Beginn des Anstiegs der Zahl der Asylsuchenden in der Bundesrepublik 2011 ist die Nachfrage nach wissenschaftlicher Expertise in Politik, Administration, Praxis, Medien und Öffentlichkeit kontinuierlich gestiegen. In diesem Kontext ist die fehlende Vernetzung und Bündelung der Forschung zu Fragen von Gewaltmigration, Flüchtlingspolitik und (Re-)Integration von Flüchtlingen ebenso sichtbar geworden wie der geringe Grad an Aufbereitung wissenschaftlicher Herangehensweisen und Einsichten sowie der mangelnde Transfer der vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnisse in die politischen und öffentlichen Debatten. Vor diesem Hintergrund verfolgt das Forschungsprojekt drei Ziele:

1. die Bestandsaufnahme und Vernetzung der Forschungslandschaft,
2. die Bündelung der Wissensbestände und
3. den Transfer in Politik, Administration, Zivilgesellschaft, Medien und Öffentlichkeit.

Hierzu ist eine umfassende Datenbank zu relevanten Forschungsprojekten erstellt und mit einer interaktiven Forschungslandkarte zugänglich gemacht worden. Zudem werden in zehn Themenbereichen, von Fluchtursachen über Gewalterfahrungen und (Im)mobilität bis zur (Re-)integration von Flüchtlingen, der Forschungsstand aufbereitet und Handlungsempfehlungen entwickelt. Workshops und Tagungen mit Wissenschaftlern sowie mit Vertretern aus Politik, Praxis und Medien dienen der Vernetzung und dem Transfer der Forschungsergebnisse. Das Vorhaben führt also das verfügbare Wissen zusammen und bietet weiterführende Perspektiven der Erörterung und Aufklärung des wissenschaftlichen Problems Flucht. Darüber hinaus bereitet es wissenschaftliche Kompetenzen und Kenntnisse für die politische, mediale und öffentliche Debatte auf.

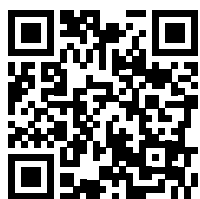
Laufzeit: 01. Juni 2016 – 31. Mai 2018

Kontakt

Flucht: Forschung und Transfer
J. Olaf Kleist

IMIS / Universität Osnabrück
Neuer Graben 19/21
D – 49069 Osnabrück

Tel. +49 541 969 4426
fft-imis@uni-osnabrueck.de



www.flucht-forschung-transfer.de



GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung