

**Nach der Flucht:  
Der Weg in die Arbeit**

# **ARBEITSMARKT- INTEGRATION VON FLÜCHTLINGEN IN DEUTSCHLAND**



**März 2017**



**Nach der Flucht: Der Weg in die Arbeit**

**ARBEITSMARKTINTEGRATION  
VON FLÜCHTLINGEN IN  
DEUTSCHLAND**

# Nach der Flucht: Der Weg in die Arbeit

## ARBEITSMARKTINTEGRATION VON FLÜCHTLINGEN IN DEUTSCHLAND

Kontakt:

Eva Degler  
+33 (0) 1 45 24 96 10  
[eva.degler@oecd.org](mailto:eva.degler@oecd.org)

Thomas Liebig  
+33 (0) 1 45 24 90 68  
[thomas.liebig@oecd.org](mailto:thomas.liebig@oecd.org)

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der Mitgliedstaaten der OECD wider. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der Mitgliedstaaten der OECD wider.

Dieses Dokument und die darin enthaltenen Karten berühren weder den völkerrechtlichen Status von Territorien noch die Souveränität über Territorien, den Verlauf internationaler Grenzen und Grenzlinien sowie den Namen von Territorien, Städten oder Gebieten.

Titel der Originalfassung: **Finding their Way – The Labour Market Integration of Refugees in Germany**

Übersetzung durch den Deutschen Übersetzungsdienst der OECD

© OECD 2017

---

Die OECD gestattet das Kopieren, Herunterladen und Abdrucken von OECD-Inhalten für den eigenen Gebrauch sowie das Einfügen von Auszügen aus OECD-Veröffentlichungen, -Datenbanken und -Multimediaprodukten in eigene Dokumente, Präsentationen, Blogs, Websites und Lehrmaterialien, vorausgesetzt die Quelle und der Urheberrechtsinhaber werden in geeigneter Weise genannt. Sämtliche Anfragen bezüglich Verwendung für öffentliche oder kommerzielle Zwecke bzw. Übersetzungsrechte sind zu richten an: [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Die Genehmigung zur Kopie von Teilen dieser Publikation für den öffentlichen oder kommerziellen Gebrauch ist direkt einzuholen beim Copyright Clearance Center (CCC) unter [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) oder beim Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) unter [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---



Abteilung Internationale Migration

Direktion Beschäftigung, Arbeit und Sozialfragen

[www.oecd.org/migration](http://www.oecd.org/migration)

## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	5
Zusammenfassung.....	7
<b>Kapitel 1 Integration von Flüchtlingen: Eine Herausforderung ohnegleichen für Deutschland?</b> .....	15
Einführung .....	15
1.1 Wesentliche Merkmale der in jüngster Zeit nach Deutschland eingereisten Asylbewerber.....	18
1.2 Wichtigste Akteure der deutschen Integrationspolitik auf Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen .....	25
1.3 Überblick über die jüngsten Politikentwicklungen.....	26
<b>Kapitel 2 Beschäftigungschancen von Asylbewerbern und Flüchtlingen: Arbeitsmarktkontext und Arbeitgeberperspektiven</b> .....	31
2.1 Der Arbeitsmarktkontext .....	31
2.2 Die Arbeitgeberperspektive .....	33
<b>Kapitel 3 Wo steht Deutschland? Eine Evaluierung der Situation in Deutschland anhand der OECD-Empfehlungen zur Integration von Flüchtlingen und sonstigen Schutzbedürftigen</b> .....	37
3.1 Frühzeitig Zugang zu Sprachkursen und sonstigen Integrationsmaßnahmen anbieten.....	38
3.2 Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber erleichtern .....	44
3.3 Eine Verteilungspolitik entwickeln, bei der die Beschäftigungsaussichten berücksichtigt werden .....	48
3.4 Berufliche Kompetenzen, Qualifikationen und Berufserfahrung frühzeitig beurteilen .....	52
3.5 Gezielte Integrationsmaßnahmen entwickeln.....	56
3.6 Die Förderung unbegleiteter Minderjähriger gewährleisten .....	62
3.7 Die Zivilgesellschaft nutzen, um die Arbeitsmarktintegration zu erleichtern ....	65
3.8 Die Koordinierung zwischen den staatlichen Ebenen und den verschiedenen beteiligten Akteuren verbessern.....	66
<b>Kapitel 4 Schlussbetrachtung</b> .....	71
Literaturverzeichnis .....	73
<b>Anhang A Die Unternehmensbefragung der OECD, des DIHK und des BMAS</b> .....	75
<b>Anhang B Standardisiertes Anerkennungsverfahren für im Ausland erworbene Berufsqualifikationen in Deutschland</b> .....	93

## Abbildungen

1.1	Asylanträge 2015/2016, europäische OECD-Länder .....	15
1.2	Asylbewerberzugänge in europäischen OECD-Ländern, 2015/2016, je 1 000 Einwohner .....	16
1.3	Zugänge von Flüchtlingen und sonstigen international Schutzberechtigten, 2004-2014, ausgewählte OECD-Länder .....	18
1.4	Bildungshintergrund von Asylbewerbern nach höchster besuchter Bildungs- einrichtung im Herkunftsland, erstes Halbjahr 2016 und im Vergleich zu 2015 ..	20
1.5	Erwerbsquoten in jüngster Zeit eingereister erwachsener Asylbewerber im Herkunftsland .....	21
1.6	Beschäftigungsquoten nach Migrationskategorie und Aufenthaltsdauer, europäische OECD-Länder, 2014 .....	23
2.1	Veränderung der Beschäftigungsquote der Bevölkerung im Erwerbsalter (in Prozentpunkten), zwischen 2005 und 2015 .....	31
2.2	Unterschied zwischen den altersbezogenen Zugängen zur und Abgängen aus der Erwerbsbevölkerung in den OECD-Ländern, auf Basis der Bevölkerung von 2015 ...	32
3.1	Beschäftigungsquoten von Flüchtlingen in Deutschland nach ihren Deutschkenntnissen, 15-64 Jahre, 2014 .....	38
3.2	Je nach Qualifikationsniveau für die Arbeit in ihrem Unternehmen als notwendig erachtete Kenntnisse der deutschen Sprache .....	39
3.3	Mindestwartefristen beim Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber in ausgewählten OECD-Ländern, um 2016 .....	44
3.4	Überqualifizierung unter im Inland Geborenen, sonstigen nicht in der EU Geborenen und Flüchtlingen mit Tertiärabschluss in ausgewählten EU-Ländern, 2014 .....	52

## Tabellen

1.1	Asylerstanträge nach Hauptherkunftsländern, 2015 und 2016 .....	19
1.2	Registrierte Arbeitsuchende nach Rechtsstatus und Hauptherkunftsland, Februar 2017 .....	22
1.3	Registrierte Arbeitslose nach Rechtsstatus und Hauptherkunftsland, Februar 2017 .....	23
1.4	Zugang zu Integrationsmaßnahmen und zum Arbeitsmarkt, nach Rechtsstatus ..	27
3.1	2016 erteilte Zustimmungen zur Ausübung einer Beschäftigung im Vergleich zur Größe der potenziell in Frage kommenden Personengruppe zum Ende des 3. Quartals 2016 .....	46
3.2	Anteil der Asylbewerber, die jedem Bundesland zugewiesen werden, im Vergleich zum Einwohneranteil des Bundeslandes an der Gesamtbevölkerung .....	49
3.3	Teilnahme an den Integrationskursen nach Kursart, 2015-2016 .....	57
B.1	Prozentsatz der Antragstellenden, deren berufliche Qualifikationen voll anerkannt wurden, nach Herkunftsland, 2012-2014 .....	94

**Kästen**

1.1 Nicht alle sind Flüchtlinge .....	17
1.2 Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt – Ergebnisse aus anderen OECD-Ländern .....	24
2.1 Die Unternehmensbefragung der OECD, des DIHK und des BMAS .....	33
3.1 OECD-Empfehlungen für die Integration von Flüchtlingen und anderen Schutzbedürftigen .....	37
3.2 Online-Sprachkurse .....	41
3.3 Übersetzungs- und Dolmetscherdienste in Australien .....	43
3.4 Ein Instrument zur Selbsteinschätzung der Kompetenzen für Asylbewerber und Flüchtlinge in Norwegen .....	53
B.1 „Integration durch Qualifikation“ – Das Netzwerk IQ und seine Rolle im Anerkennungsverfahren .....	93

**Abkürzungsverzeichnis**

AZR	Ausländerzentralregister
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Bundesministerium des Innern
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
FIM	Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen





## Zusammenfassung

2015 und 2016 kamen Schätzungen zufolge insgesamt 1,2 Millionen Menschen nach Deutschland, um dort Asyl zu beantragen. Deutschland hatte zwar bereits in den frühen 1990er Jahren einen starken Zustrom an Asylbewerbern verzeichnet, die aktuelle Situation unterscheidet sich jedoch nicht nur in ihrer Größenordnung, sondern auch, weil viele Asylbewerber aus Ländern stammen, in denen nur eine geringe Rückkehrperspektive besteht, zumindest auf kurze Sicht.

Nicht jeder Asylbewerber wird letztlich als international Schutzberechtigter anerkannt, und so ist es äußerst wichtig, klar zwischen denen zu unterscheiden, die als Flüchtlinge anerkannt werden, und denen, für die dies nicht der Fall sein wird – sowohl was die Integrationsförderung betrifft als auch in der öffentlichen Debatte, in der Asylbewerber häufig als Flüchtlinge bezeichnet werden. Diese Begriffsunklarheit schadet dem Verständnis des Asylsystems und damit letztlich auch seiner Akzeptanz. Wie dem auch sei, werden Hunderttausende derer, die 2015 und 2016 einreisten, Schutz erhalten und in Deutschland bleiben, was heißt, dass sie in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft insgesamt integriert werden müssen. Dies ist mit erheblichen Herausforderungen verbunden, da Evidenz aus europäischen und nichteuropäischen OECD-Ländern zeigt, dass die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen oft ein langwieriger Prozess ist. Während die Beschäftigungsquoten von Flüchtlingen in den ersten fünf Jahren – ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau – relativ rasch steigen, verlangsamt sich dieser Prozess anschließend erheblich, bis nach 10-15 Jahren eine Obergrenze erreicht ist, die häufig deutlich unter dem entsprechenden Wert der im Inland geborenen Bevölkerung liegt.

Aufgrund der Dauer des Asylverfahrens und ihrer vorherigen Teilnahme an integrationsvorbereitenden Maßnahmen treten die 2015/2016 Eingereisten erst jetzt langsam in den Arbeitsmarkt ein. Im Februar 2017 handelte es sich bereits bei rd. 9% aller registrierten Arbeitsuchenden in Deutschland um Flüchtlinge und Asylbewerber, über die Hälfte davon Syrer. Somit ist nun ein guter Zeitpunkt gekommen, um die Rahmenbedingungen der Integration in Deutschland und die Politikänderungen der jüngsten Zeit zu evaluieren. In diesem Bericht sollen diese Maßnahmen daher im Licht der Erfahrungen anderer OECD-Länder sowie international bewährter Praktiken bewertet werden.

Die Erfahrungen anderer OECD-Länder zeigen, dass die allgemeine Arbeitsmarktlage zum Zeitpunkt der Einreise ein wichtiger Faktor für die Integration von Flüchtlingen ist. Unter diesem Gesichtspunkt dürften die Integrationsaussichten in Deutschland gut sein. Die aktuelle Arbeitsmarktlage ist sehr günstig; Deutschland kann mit einer der niedrigsten Arbeitslosenquoten des OECD-Raums aufwarten, wobei der Effekt einer demografischen Entwicklung hinzukommt, die sich bereits in einem Rückgang der in den Arbeitsmarkt eintretenden Kohorten junger Menschen äußert.

Ein frühzeitiger Arbeitsmarkteintritt ist ein entscheidender Faktor für die langfristigen Arbeitsmarktergebnisse. Was dies anbelangt, hat Deutschland eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, die einen frühzeitigen Arbeitsmarkteintritt erleichtern, und die derzeitigen

Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarktzugang von Asylbewerbern sind im OECD-Vergleich relativ liberal. Der Arbeitsmarktzutritt für Asylbewerber unterliegt zwar bestimmten Bedingungen, ist aber inzwischen nach drei Monaten möglich. Dies ist insofern eine besonders wichtige Verbesserung, als die durchschnittliche Dauer der Asylverfahren wieder steigt, vor allem für einige stark vertretene Gruppen wie die Afghanen, deren Anerkennungsquote in der Nähe von 50% liegt. Zugleich ist die Verteilung nach Staatsangehörigkeit der Asylbewerber, für die eine Arbeitserlaubnis beantragt und gewährt wird, sehr unausgewogen. Einige Nationalitäten, die relativ wenig Asylbewerber stellen, von denen anschließend nur wenige den Flüchtlingsstatus erhalten, sind unter den Asylbewerbern, für die die Bundesagentur für Arbeit die Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung erteilt, stark überrepräsentiert. Dies ist ein Punkt, der weiter untersucht werden sollte.

Zusätzlich zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber hat Deutschland seine Integrationsanstrengungen, sowohl was den Umfang als auch was die Reichweite der Maßnahmen betrifft, deutlich ausgebaut, und im August 2016 ist das erste Integrationsgesetz auf Bundesebene in Kraft getreten. Deutschland hat insbesondere eine Reihe von Initiativen eingeleitet, die eine frühzeitige Integration fördern sollen, z.B. indem Asylbewerbern aus Herkunftsländern mit hohen Anerkennungsquoten der Zugang zu den sogenannten Integrationskursen (600 Stunden Deutschsprachförderung in Kombination mit 100 Stunden Orientierungskurs) geöffnet wurde. Die Sprachförderung ist in der Tat der Grundstein der deutschen Integrationspolitik, und so wurde die Zahl der angebotenen Plätze in den Integrationskursen deutlich erhöht, um der starken Nachfrage nachzukommen. Allerdings besteht immer noch ein großer ungedeckter Bedarf.

Die starke Ausrichtung auf die Sprachförderung ist richtig, und eine von der OECD gemeinsam mit dem Deutschen Industrie- und Handelskammertag und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales durchgeführte Umfrage (Unternehmensbefragung der OECD, des DIHK und des BMAS) zeigte effektiv, dass die Hälfte der teilnehmenden Arbeitgeber selbst für geringqualifizierte Tätigkeiten (Hilfsarbeiter, angelernte Kräfte) zumindest gute Deutschkenntnisse voraussetzt. Dieser Anteil steigt bei Tätigkeiten mit mittleren Kompetenzanforderungen (Facharbeiter) auf über 90%. Für solche Arbeitsplätze halten mehr als 40% sogar sehr gute Sprachkenntnisse für erforderlich. Dennoch hatten insgesamt drei Viertel der teilnehmenden Arbeitgeber, die Flüchtlinge oder Asylbewerber einstellten, mit ihnen im Arbeitsalltag kaum oder keine Schwierigkeiten. Dies deckt sich mit der Feststellung, dass 85% weitgehend oder vollkommen mit der Arbeitsleistung der von ihnen beschäftigten Flüchtlinge oder Asylbewerber zufrieden sind. Unter den genannten Schwierigkeiten waren fehlende Kenntnisse der deutschen Sprache besonders stark vertreten: Mehr als 60% der Arbeitgeber, die Schwierigkeiten hatten, gaben an, dass ihnen dieser Aspekt „erhebliche Schwierigkeiten“ bereitete, gefolgt von unzureichenden beruflichen Fachkenntnissen und unterschiedlichen Arbeitsgewohnheiten (jeweils rd. 25%) sowie Unsicherheiten bezüglich der Länge des weiteren Aufenthalts in Deutschland (23%).

Die überwiegende Mehrzahl der teilnehmenden Arbeitgeber – mehr als drei Viertel – hält berufsbezogene Sprachkurse während der Dauer des Beschäftigungsverhältnisses für sehr wichtig, und effektiv belegen Daten aus anderen OECD-Ländern, dass dies die wirkungsvollste Form der Sprachförderung ist, auch wenn sie kostspielig ist. Allerdings ist die Zahl der angebotenen Plätze in der berufsbezogenen Sprachförderung in Deutschland nach wie vor begrenzt. Der Ausbau dieser Angebote wurde daher zu Recht als eine der Prioritäten für die kommenden Jahre identifiziert. Die Umfrageergebnisse deuten außerdem darauf hin, dass es bei der Gestaltung der in Zukunft zu verfolgenden Politik entscheidend auf Höherqualifizierungsmaßnahmen ankommen wird. Die an der Umfrage teilnehmenden

Arbeitgeber, die Asylbewerber oder Flüchtlinge eingestellt hatten, gaben an, dass es sich in der Mehrzahl der Fälle um Stellen mit geringen Qualifikationsanforderungen handelte (bei zwei Dritteln der Arbeitsverträge und der Hälfte der Praktika). In der Zukunft sehen die Arbeitgeber allerdings vor allem Beschäftigungschancen für Facharbeiter (50% der Arbeitgeber) und hochqualifizierte Fachkräfte (15%).

Rechtsunsicherheit scheint ebenfalls ein wichtiger Punkt zu sein. Fast 70% der Arbeitgeber, die an der Umfrage teilnahmen, betonten die Bedeutung einer größeren Rechtssicherheit in Bezug auf die Dauer des weiteren Aufenthalts von Personen mit unsicherem Aufenthaltsstatus. Dies betrifft mehrere Gruppen: a) Asylbewerber, b) Personen, deren Asylantrag abgelehnt wurde, die aber nicht zurückgeschickt werden können, d.h. sogenannte Geduldete, und c) Personen, denen nur subsidiärer Schutz gewährt wird. Subsidiär Schutzberechtigte erhalten nur eine Aufenthaltserlaubnis für ein Jahr mit Verlängerungsmöglichkeit. Ihr Anteil ist zwischen 2015 und 2016 von 1% aller Schutzgewährungen auf über ein Drittel gestiegen.

Um die Rechtssicherheit der Arbeitgeber zu erhöhen, wurde eine „3 plus 2“-Regel eingeführt. Diese Regel gestattet es Asylbewerbern und Geduldeten (zumeist Personen, deren Asylantrag abgelehnt wurde, die aber aufgrund administrativer oder sonstiger Hindernisse nicht abgeschoben werden können), unter bestimmten Voraussetzungen eine betriebliche Berufsausbildung zu beginnen. Damit erhalten sie zugleich die Gewissheit, während der Dauer des Ausbildungsverhältnisses (im Allgemeinen drei Jahre) sowie zwei weitere Jahre, wenn sie anschließend einen Arbeitsplatz finden, in Deutschland bleiben zu können. Es scheint jedoch, dass die örtlichen Ausländerbehörden, deren Genehmigung notwendig ist, damit Asylbewerber oder Geduldete eine Berufsausbildung beginnen können, diese Genehmigung teilweise verweigern. Was auf Ebene der örtlichen Ausländerbehörden geschieht, ist allerdings von außen größtenteils nicht ersichtlich, und ihre Entscheidungen werden nicht zentral erfasst. Es bedarf größerer Transparenz in Bezug auf die Entscheidungen der Ausländerbehörden. Außerdem gilt die „3 plus 2“-Regel nicht für subsidiär Schutzberechtigte. Hier besteht Handlungsbedarf.

Zusätzlich zu einer größeren Rechtssicherheit nannten 40-45% der an der Umfrage teilnehmenden Arbeitgeber einen festen Ansprechpartner bei den Arbeitsagenturen bzw. Jobcentern während der Dauer des Beschäftigungsverhältnisses, Weiterbildungsmaßnahmen während der Dauer des Beschäftigungsverhältnisses und Transparenz hinsichtlich der Qualifikationen und Fachkenntnisse der Asylbewerber und Flüchtlinge als Elemente, die für sie sehr wichtig wären.

Ebenso wie in anderen OECD-Ländern, die in der letzten Zeit einen starken Flüchtlingszustrom verzeichneten, z.B. in Finnland, Norwegen und Schweden, richtete sich ein großer Teil der jüngsten Anstrengungen effektiv auf die Feststellung der Kompetenzen der Asylbewerber und Flüchtlinge. In Deutschland geschah dies im Allgemeinen im Rahmen von Pilotprojekten auf lokaler Ebene. Teilweise befinden sich die entsprechenden Maßnahmen noch in der Entwicklung, so z.B. ein interaktives Online-Tool für die Kompetenzfeststellung. In der kommenden Zeit wird es wichtig sein, zu beurteilen, was in der Praxis funktioniert, und erfolgreiche Vorgehensweisen dann bundesweit umzusetzen.

Eine entscheidende Herausforderung ist das sehr unterschiedliche Qualifikationsniveau der in jüngster Zeit Eingereisten, das passgenaue Lösungen erfordert. Zu diesem Zweck wurde das Angebot an Alphabetisierungskursen deutlich ausgebaut. Diese Kurse machten in den ersten neun Monaten von 2016 über 16% der einführenden Sprachkurse aus. An Hochqualifizierte wenden sich jedoch nur wenige Kurse (weniger als 1% des Gesamtangebots). Dieses Defizit sollte behoben werden.

Passgenaue Konzepte für die Integration von Flüchtlingen müssen außerdem über die Sprachförderung hinausgehen. Die Erfahrungen anderer OECD-Länder, z.B. Schweden, lassen darauf schließen, dass die Integration der zahlreichen sehr geringqualifizierten Flüchtlinge eine entscheidende Herausforderung auf lange Sicht darstellt und dass die Heranbildung der erforderlichen Grundkompetenzen, um auf dem Arbeitsmarkt operationell zu sein, einige Zeit in Anspruch nimmt. Für diese Gruppe bedarf es einer langfristigen Strategie, die über die derzeit angebotenen Alphabetisierungskurse hinausgeht. Investitionen in die Heranbildung der notwendigen Grundkompetenzen in dieser Gruppe sollten nicht als etwas betrachtet werden, das sich sofort auszahlt, sondern als eine Investition in eine bessere Integration auf längere Sicht, auch für die Kinder dieser Menschen. Im Rahmen einer Reihe von Initiativen wurden zwar Versuche unternommen, die Arbeitserfahrung von Asylbewerbern und Flüchtlingen zu vergrößern, es sollten jedoch mehr gezielte Angebote für Geringqualifizierte entwickelt werden. Inzwischen wurde ein neues Instrument, die sogenannten Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen (FIM), eingerichtet, um niedrigschwellige Arbeitsgelegenheiten für bis zu 100 000 Asylbewerber zu schaffen. Für Asylbewerber mit hoher Bleibeperspektive sollten diese Angebote systematischer mit gezielteren Integrations- und Höherqualifizierungsmaßnahmen verbunden werden. Dies wird zwar offiziell gefördert, es liegen jedoch keine Informationen dazu vor, ob es effektiv geschieht. Zusätzlich zu den Programmen für Geringqualifizierte sollten gezielte Integrationsangebote für weibliche Asylbewerber und Flüchtlinge ausgebaut werden, vor allem im Bereich der berufsbezogenen Förderung.

Wichtig ist auch sicherzustellen, dass junge Neuankömmlinge gezielte Unterstützung erhalten, die sie in geeigneter Weise auf die berufliche Bildung vorbereitet. Diesbezüglich wurden bereits vor der humanitären Krise mehrere Initiativen eingeleitet. Es wird weiterhin entscheidend sein, diese anzupassen und auszuweiten, um dem gestiegenen Bedarf gerecht zu werden. Außerdem sollten allgemein Informationen über den deutschen Arbeitsmarkt und seine Funktionsweise zur Verfügung gestellt werden. Gegenüber Jugendlichen sollte dabei die Bedeutung der betrieblichen Berufsausbildungen herausgestellt werden, die in Deutschland eine zentrale Rolle spielen, die es in den Herkunftsländern der Betroffenen jedoch nur selten gibt. Darüber hinaus sollte darauf hingearbeitet werden, die Neuankömmlinge mit dem Arbeitsmarktkontext und insbesondere den Arbeitsgewohnheiten in Deutschland vertraut zu machen, die anders sind als in ihren Herkunftsländern. Dies könnte systematisch während des Integrationskurses sowie erster Arbeitspraktika geschehen. Unter den Arbeitgebern, die von Schwierigkeiten mit Flüchtlingen und Asylbewerbern berichteten, betrachtete ein Viertel, wie bereits erwähnt, unterschiedliche Arbeitsgewohnheiten als ein erhebliches Hindernis.

Unter der großen Zahl neu eingereister Jugendlicher sind die unbegleiteten Minderjährigen eine besonders wichtige Gruppe, die besondere Herausforderungen mit sich bringt. Ihre genaue Zahl kann indessen nur geschätzt werden, da in ihrem Fall nicht notwendigerweise ein Asylantrag gestellt wird. Diese Gruppe benötigt häufig spezialisierte, langfristige Förderangebote, die nicht abrupt enden, wenn sie 18 werden. In Deutschland gibt es eine Reihe lokaler Initiativen für unbegleitete Minderjährige, eine neue Verteilungsregel führt jedoch dazu, dass diese häufig an Orten untergebracht werden, an denen nur begrenzte Unterstützung zur Verfügung steht.

Wie die meisten anderen OECD-Länder versucht Deutschland, Asylbewerber und damit auch Flüchtlinge auf das ganze Landesgebiet zu verteilen. Das derzeitige System für die Verteilung orientiert sich an den Steuereinnahmen und der Bevölkerungszahl, wobei es aber in der Praxis weitgehend der Bevölkerungszahl Rechnung trägt. Eine engere

Verknüpfung mit den lokalen Arbeitsmarktbedingungen ist äußerst wichtig zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegration. Dies könnte erreicht werden, indem der Mechanismus für die Verteilung der Asylbewerber entsprechend den örtlichen Arbeitslosenquoten angepasst oder indem versucht würde, eine bessere Abstimmung zwischen dem lokalen Arbeitsmarktbedarf und den Kompetenzen der Asylbewerber und Flüchtlinge zu erreichen, was im gegenwärtigen Kontext allerdings zugegebenermaßen schwierig ist.

Da den örtlichen Arbeitsmarktbedingungen kaum Rechnung getragen wird, wäre die Weiterwanderung ein wichtiger Faktor der Anpassung. Das neue Integrationsgesetz verpflichtet Flüchtlinge, in einem bestimmten Bundesland zu bleiben, was u.U. weiter auf eine bestimmte Kommune eingegrenzt werden kann. Sie können jedoch umziehen, wenn sie einen Arbeitsplatz an einem anderen Ort finden.

Angesichts des starken Zustroms an Asylbewerbern wurden zahlreiche zivilgesellschaftliche Initiativen ins Leben gerufen; laut einer Anfang 2016 durchgeführten Umfrage haben rd. 11% der Bevölkerung in Deutschland Flüchtlinge unterstützt, sei es durch Spenden oder durch eigenes aktives Engagement. Dieses frühzeitige Engagement diene hauptsächlich der Deckung des Grundbedarfs der Neuankömmlinge. Zivilgesellschaftliches Engagement ist jedoch nicht nur entscheidend für die soziale Integration insgesamt, sondern es kann Asylbewerbern und Flüchtlingen auch dabei helfen, einen Arbeitsplatz zu finden. Im Fall von über 40% der Arbeitgeber, die an der Unternehmensbefragung der OECD, des DIHK und des BMAS teilnahmen und die Asylbewerber oder Flüchtlinge einstellten, geschah dies zumindest teilweise auf Vermittlung durch zivilgesellschaftliche Initiativen. Dabei gilt es auch darauf hinzuweisen, dass fast 80% der teilnehmenden Arbeitgeber, die Asylbewerber oder Flüchtlinge einstellten, dies zumindest teilweise aus einem Gefühl gesellschaftlicher Verantwortung heraus taten. Ein besonders wirkungsvolles Instrument, um das Potenzial der Zivilgesellschaft auszuschöpfen, sind beschäftigungsorientierte Mentoring-Programme, die in Deutschland allerdings noch keine weite Verbreitung gefunden haben.

Da die Integration eine Querschnittsaufgabe ist, stellt sich in allen OECD-Ländern die Frage der Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Akteuren. In Deutschland ist die Situation wegen der Föderalstruktur noch etwas komplexer. Für zusätzliche Komplexität sorgt auch der Übergang der Zuständigkeiten für die Arbeitsmarktintegration von der Bundesagentur für Arbeit, bei der die Verantwortung während des Asylverfahrens liegt, auf die Jobcenter, die für Sozialhilfeempfänger, einschließlich Personen, denen ein Schutzstatus zuerkannt wurde, zuständig sind. Es ist wichtig, die Zusammenarbeit und den Datenaustausch zwischen diesen beiden Stellen weiter auszubauen. Auch eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den Jobcentern und den örtlichen Ausländerbehörden wäre von Vorteil. Die jüngsten Initiativen zur Einrichtung zentraler Anlaufstellen, in denen mehrere Dienste unter einem Dach zusammengefasst werden, sollten ausgeweitet werden. Darüber hinaus wäre auch eine engere und systematischere Zusammenarbeit zwischen den Jobcentern und dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, die jeweils für Sprachkurse zuständig sind, für die Koordinierung der Sprachförderung äußerst wichtig. Erste Schritte in diese Richtung wurden bereits unternommen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass es zwar schon vor der humanitären Krise ein System für die Integration von Flüchtlingen gab, dass die Krise jedoch dessen Unzulänglichkeiten zutage treten ließ, nicht nur was den Umfang, sondern auch was die Reichweite der Maßnahmen betraf. Deutschland hat – mit starker Unterstützung durch die Zivilgesellschaft – relativ rasch reagiert und die Rahmenbedingungen angepasst, um die Integration von Asylbewerbern und Flüchtlingen zu erleichtern. Zusammen mit der guten Arbeitsmarktlage bestehen damit günstige Voraussetzungen für die Förderung der

Arbeitsmarktintegration. Bei den frühzeitig greifenden Integrationsmaßnahmen wurde der Vermittlung grundlegender Sprachkenntnisse und der Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber Priorität eingeräumt, was wichtige Schritte in die richtige Richtung sind. In der kommenden Zeit wird die Herausforderung darin bestehen, die häufig etwas isolierten ersten Integrationsmaßnahmen in eine koordinierte längerfristige Strategie einzubinden, die der Diversität der Flüchtlinge Rechnung trägt und die sie mit den Kompetenzen ausstattet, die sie benötigen, um auf dem deutschen Arbeitsmarkt langfristig beschäftigungsfähig zu sein. Dabei geht es nicht nur um berufsbezogene Sprachkenntnisse und Kompetenzen, sondern auch um die Kenntnis der Funktionsweise des Arbeitsmarkts. Zugleich ist klar, dass eine rasche Arbeitsmarktintegration häufig nicht möglich sein wird, vor allem für viele weibliche oder geringqualifizierte Flüchtlinge. Was letztere Gruppe betrifft, kann das Ziel der Sicherung der langfristigen Beschäftigungsfähigkeit effektiv mit dem einer raschen Arbeitsmarktintegration in Konflikt geraten. Angesichts der Tatsache, dass die meisten international Schutzberechtigten voraussichtlich nicht in naher Zukunft in ihre Herkunftsländer zurückkehren werden, sollte ihre Integration generell als Investition betrachtet werden.

Vor diesem Hintergrund wird Folgendes empfohlen, um die Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern und Flüchtlingen weiter zu verbessern:

#### **A. Den Rahmen für das Integrationsmanagement verbessern**

- Die Transparenz der Entscheidungen der Ausländerbehörden über die Erteilung der Arbeitserlaubnis erhöhen, u.a. durch eine systematische Erfassung diesbezüglicher Daten.
- Evaluieren, welche Pilotprojekte für die Kompetenzfeststellung wirkungsvoll sind, und diese anschließend bundesweit umsetzen.
- Die Umsetzung der jüngsten Erleichterungen für den Arbeitsmarktzugang von Asylbewerbern und deren Effekt auf Staatsangehörige verschiedener Herkunftsländer beobachten.

#### **B. Die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Akteuren verbessern**

- Die Jobcenter systematisch in die während des Asylverfahrens stattfindenden beschäftigungsorientierten Integrationsmaßnahmen, einschließlich der Kompetenzfeststellungsverfahren, einbeziehen.
- Sicherstellen, dass die Entscheidungen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge zur Sprachförderung gut mit den Jobcentern abgestimmt sind.
- Ein einheitliches Portal für alle Online-Sprachkurse für Asylbewerber und Flüchtlinge schaffen.

#### **C. Zielgenauere Förderangebote für Flüchtlinge entwickeln und die Beschäftigungsorientierung der Integrationsmaßnahmen erhöhen**

- Das Sprachkursangebot für Asylbewerber und Flüchtlinge stärker differenzieren, vor allem für Hochqualifizierte.
- Systematischere Informationen über die Funktionsweise des Arbeitsmarkts und die Arbeitsgewohnheiten in Deutschland zur Verfügung stellen, u.a. im Rahmen der Integrationskurse.

- Die Arbeitgeber in der Anfangsphase der Beschäftigung von Flüchtlingen weiter unterstützen, z.B. durch eine regelmäßige Betreuung durch spezialisierte Mitarbeiter der Arbeitsagenturen/Jobcenter.
- Das Angebot an Höherqualifizierungsmaßnahmen ausbauen, insbesondere für Geringqualifizierte, und einen langfristig orientierten Ansatz verfolgen.
- Das Angebot an berufsbezogener Deutschsprachförderung weiter verbessern, idealerweise im betrieblichen Kontext.

#### **D. Sicherstellen, dass die Arbeitsmarktintegration nicht durch Gesetzesauflagen behindert wird**

- Gewährleisten, dass die „3 plus 2“-Regel für Personen, die eine betriebliche Berufsausbildung beginnen, bundesweit einheitlich umgesetzt wird.
- Ein „3 plus 2“-System wie für Asylbewerber und Geduldete auch für subsidiär Schutzberechtigte einführen, die eine betriebliche Berufsausbildung beginnen.
- Die lokalen Arbeitsmarktbedingungen bei der Verteilung von Asylbewerbern berücksichtigen.

#### **E. Bei der Integration weiter auf die Zivilgesellschaft setzen**

- Beschäftigungsorientierte Mentoring-Programme systematischer und in größerem Umfang fördern.





## Kapitel 1

# Integration von Flüchtlingen: Eine Herausforderung ohnegleichen für Deutschland?

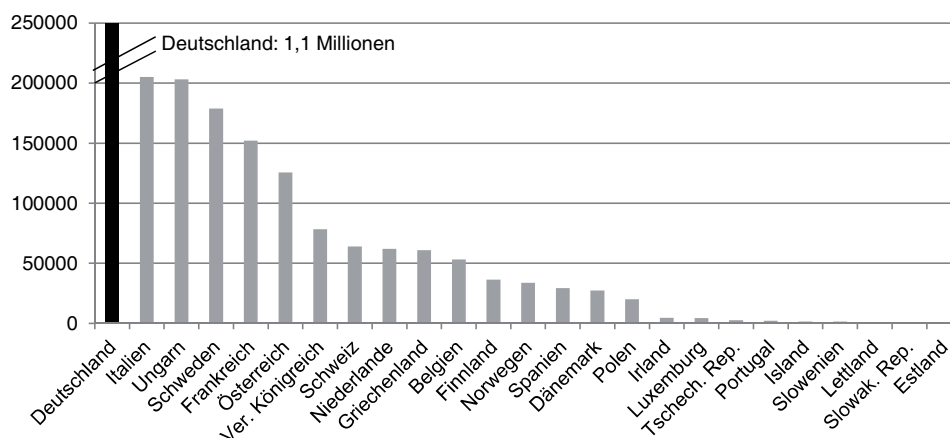
### Einführung

2015 und 2016 kamen laut den neusten Schätzungen des Bundesministeriums des Innern zur Zahl der Erstregistrierungen fast 1,2 Millionen Menschen mit der Absicht nach Deutschland, dort Asyl zu beantragen. Dies ist der stärkste Zuwanderungsstrom, der seit dem II. Weltkrieg in einem OECD-Land, mit Ausnahme der Türkei, verzeichnet wurde (Abb. 1.1)<sup>1</sup>.

Im Verhältnis zur Bevölkerungszahl wurde in Schweden jedoch ein noch stärkerer Zustrom verzeichnet, während der Zustrom in Österreich ähnlich stark war wie in Deutschland (Abb. 1.2).

Aufgrund des nur in Deutschland existierenden Systems der Erstregistrierung wurde der Großteil derer, die 2015 einreisten, erst 2016 als Asylbewerber registriert (vgl. Kasten 1.1 wegen eines Überblicks über die Messproblematik und die verwendeten Definitionen). Über 700 000 der 2015/2016 Eingereisten werden in Deutschland wahrscheinlich die eine oder andere Form internationalen Schutzes erhalten und somit in Arbeitsmarkt und Gesellschaft integriert werden müssen<sup>2</sup>. Dies stellt das Integrationssystem vor zahlreiche Herausforderungen.

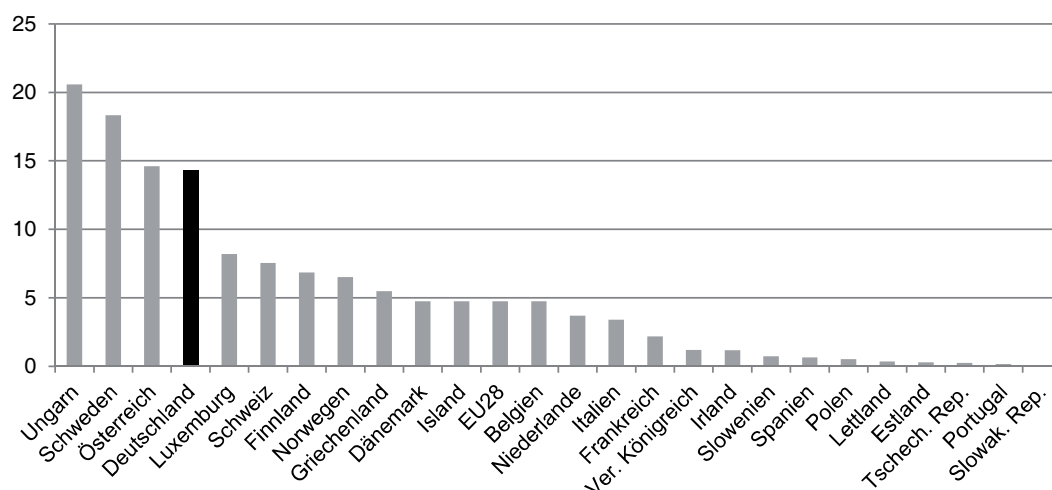
Abbildung 1.1 Asylanträge 2015/2016, europäische OECD-Länder



Anmerkung: Ungarn ist ein Sonderfall, da es für die überwiegende Mehrheit der registrierten Asylbewerber nur ein Transitland war und sie nicht dort blieben.

Quelle: Daten von Eurostat. Die Daten für 2016 sind vorläufig.

Abbildung 1.2 **Asylbewerberzugänge in europäischen OECD-Ländern, 2015/2016, je 1 000 Einwohner**



Anmerkung: Ungarn ist ein Sonderfall, da es für die überwiegende Mehrheit der registrierten Asylbewerber nur ein Transitland war und sie nicht dort blieben.

Quelle: Daten von Eurostat. Die Daten für 2016 sind vorläufig.

Das Ausmaß des aktuellen Zustroms ist zwar einzigartig, hohe Zahlen von Asylbewerbern sind in Deutschland jedoch kein neues Phänomen. Bereits in den frühen 1990er Jahren kamen im Kontext des Falls des Eisernen Vorhangs und der Jugoslawienkriege Rekordzahlen von Asylbewerbern nach Deutschland. Allein 1992 reisten 440 000 Menschen ein. Damals waren die Anerkennungsquoten sehr niedrig, und die meisten Schutzsuchenden aus dem ehemaligen Jugoslawien erhielten nur eine sogenannte Duldung (vgl. Kasten 1.1 wegen einer Definition). Außerdem hatten Personen mit Duldung damals keinen Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt, zumindest nicht in den ersten Jahren nach der Einreise. Auch die wirtschaftlichen Umstände waren ungünstig, da Deutschland mit den Folgen der Wiedervereinigung zu kämpfen hatte, und die Integrationspolitik war nur rudimentär entwickelt<sup>3</sup>.

Angesichts der Bedingungen in den Herkunftsländern und deren geografischer Nähe war eine Rückkehr der Flüchtlinge damals allerdings wahrscheinlicher, als dies aktuell der Fall ist. Die Mehrzahl der Asylbewerber der frühen 1990er Jahre kehrte letztlich in ihre Herkunftsländer zurück. Die damaligen Rahmenbedingungen für die Integration unterschieden sich folglich sehr von der heutigen Situation (vgl. auch Kapitel 2).

Jetzt, da eine wachsende Zahl der 2015 Eingereisten beginnt, Arbeitsvermittlungsdienste in Anspruch zu nehmen, bzw. in den Arbeitsmarkt eintritt, ist ein guter Moment gekommen, um eine erste Beurteilung der deutschen Integrationspolitik für Asylbewerber und Flüchtlinge vorzunehmen. Dieser Bericht ist als eine solche erste Evaluierung gedacht und soll Empfehlungen dazu liefern, wie der Übergang von einer Krisenreaktion zu einem nachhaltigen und effizienten Integrationssystem gewährleistet werden soll. Außerdem zielt er darauf ab, Deutschlands Leistung in diesem Bereich im internationalen Vergleich zu betrachten. Effektiv hat eine Reihe anderer OECD-Länder langjährige Erfahrung mit der Integration von Flüchtlingen. In einigen Fällen machten die Flüchtlinge in diesen Ländern einen deutlich größeren Anteil der Zuwanderung aus als in Deutschland, und teilweise haben diese Länder auch mehr Flüchtlinge im Verhältnis zur Einwohnerzahl aufgenommen, als dies in Deutschland der Fall ist (Abb. 1.3). Dies gilt vor allem für die skandinavischen

### Kasten 1.1 Nicht alle sind Flüchtlinge

In der öffentlichen Debatte – in Deutschland ebenso wie andernorts – werden die Begriffe „Asylbewerber“, „Flüchtlinge“ und „Migranten“ oft synonym verwendet. Es ist jedoch wichtig, zwischen diesen Begriffen zu unterscheiden, nicht nur, weil die Gefahr von Verwechslungen besteht, sondern auch, weil so in der Öffentlichkeit – und bei Personen mit Migrationsabsichten – der Eindruck entstehen kann, dass jeder, der nach Deutschland kommt und Asyl beantragt, dort bleiben kann, unabhängig davon, ob er tatsächlich schutzbedürftig ist, was die Akzeptanz und Funktionsweise des Systems beeinträchtigt.

**Migrant bzw. Zuwanderer** ist ein Oberbegriff für alle Personen, die mit der Absicht, dort längere Zeit zu bleiben, in ein anderes Land einreisen, d.h. nicht als Touristen oder Geschäftsreisende. Er umfasst dauerhafte und temporäre Zuwanderer mit gültigem Aufenthaltstitel oder Visum, Asylbewerber sowie undokumentierte Migranten.

Die Vereinten Nationen definieren Langzeitmigranten als Personen, die für einen Zeitraum von mindestens einem Jahr in ein Land ziehen, bei dem es sich nicht um das Land ihres gewöhnlichen Aufenthalts handelt, so dass das Zielland faktisch zu ihrem neuen Land des gewöhnlichen Aufenthalts wird (Vereinte Nationen, 1998). Die OECD definiert dauerhafte Zuwanderer als Personen, deren Status es ihnen ermöglicht, unter den Gegebenheiten, die zum Zeitpunkt ihrer Einreise herrschten, im Aufnahmeland zu bleiben (OECD, 2007a). In dieser Gruppe können vier große Kategorien unterschieden werden: Langzeitmigranten, die Freizügigkeitsregelungen nutzen, Arbeitsmigranten, Familiennachzügler sowie international Schutzberechtigte.

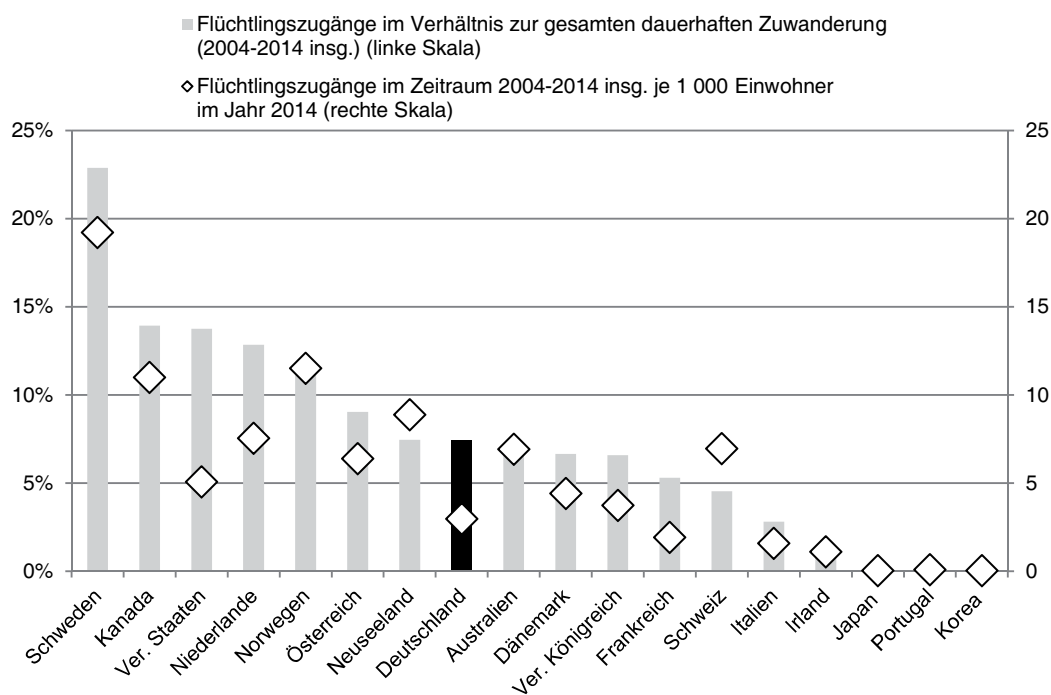
**Flüchtlinge oder international Schutzberechtigte** sind Personen, deren Asylantrag stattgegeben wurde und denen die eine oder andere Form von Schutz gewährt wurde, sei es als anerkannter Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention oder als Asylberechtigter nach dem deutschen Grundgesetz. Dies kann auch Migranten umfassen, die im Rahmen humanitärer Resettlement-Programme mit Unterstützung des UNHCR oder über privat finanzierte Aufnahmeprogramme („Private Sponsorship“) aufgenommen werden, was in Australien, Kanada und den Vereinigten Staaten häufig der Fall ist. Zudem umfasst es **subsidiär Schutzberechtigte**, d.h. Personen, die zwar nicht die Anforderungen für die Anerkennung als Flüchtling erfüllen, denen aber ernsthafter Schaden drohen würde, wenn sie in ihr Herkunftsland zurückgeschickt würden. Aus Gründen der Einfachheit werden die Begriffe „Flüchtling“ und „Schutzberechtigte“ in dieser Publikation synonym verwendet und beziehen sich auch auf Personen, die subsidiären Schutz genießen.

**Asylbewerber** sind Personen, die einen Asylantrag gestellt haben, über den jedoch noch nicht entschieden wurde. Im Gegensatz zu den meisten anderen OECD-Ländern verfügt Deutschland über ein zweistufiges Registrierungssystem, bei dem potenzielle Asylbewerber zunächst im Rahmen der Erstverteilung der Asylbegehrenden (EASY) erfasst werden. Anschließend werden sie formell aufgefordert, einen Asylantrag einzureichen. Wegen des massiven Zustroms von 2015 und Anfang 2016 führte dies zu einem langen Antragsstau, so dass der Großteil der neu eingereisten Personen erst 2016 in die Asylbewerberstatistiken aufgenommen wurde.

In der Praxis wird derzeit rd. 50-70% der Asylbewerber ein Flüchtlingsstatus zuerkannt, die übrigen müssen das Land verlassen. Personen, die nach Ablehnung ihres Asylantrags in Deutschland bleiben, sind zur Ausreise verpflichtet bzw. werden abgeschoben, oder sie werden u.U. zu undokumentierten Migranten. Vielfach können abgelehnte Asylbewerber jedoch aufgrund verschiedener amtlich festgelegter Hinderungsgründe (z.B. Gesundheitsprobleme, administrative Hindernisse) nicht in ihr Herkunftsland zurückgeschickt werden, und die Abschiebung wird vorübergehend ausgesetzt. Diese Personen erhalten in Deutschland eine „Bescheinigung für die Aussetzung einer Abschiebung“, **Duldung** genannt, bei der es sich nicht um einen Aufenthaltstitel handelt. Anders als in den frühen 1990er Jahren werden inzwischen Anstrengungen zur Vermeidung von Duldungen unternommen, da diese mit sehr viel Unsicherheit verbunden sind. Ende 2016 lebten etwa 153 000 Geduldete in Deutschland. Daten zu den Aufenthaltsdauern von Juni 2016 zeigen, dass sich ungefähr ein Drittel davon seit über drei Jahren in Deutschland aufhielt. Wie Asylbewerber haben Geduldete unter bestimmten Bedingungen Zugang zum Arbeitsmarkt.

**Unbegleitete Minderjährige** sind Personen unter 18 Jahren, die ohne Begleitung eines für sie verantwortlichen Erwachsenen in ein Land einreisen oder dort ohne Begleitung zurückgelassen werden. In Deutschland wird für Minderjährige jedoch nicht notwendigerweise ein Asylantrag gestellt (weshalb sie nicht immer als Asylbewerber gezählt werden). In diesem Fall erhalten sie eine Duldung, sobald ihr Status als unbegleiteter Minderjähriger geklärt ist.

Abbildung 1.3 Zugänge von Flüchtlingen und sonstigen internationalen Schutzberechtigten, 2004-2014, ausgewählte OECD-Länder



Quelle: OECD Migration Database.

Länder, die auf eine lange Tradition der Aufnahme von Flüchtlingen zurückblicken können, entsprechend Erfahrung mit deren Integration in den Arbeitsmarkt gesammelt haben und die komplexe Integrationsmaßnahmen, wie z.B. strukturierte zwei- bis dreijährige Einführungsprogramme, entwickelt haben.

Vor diesem Hintergrund stellen sich die weiteren Teile dieses Berichts wie folgt dar: Nach einer kurzen Beschreibung der Merkmale der in jüngster Zeit eingereisten Asylbewerber (Abschnitt 1.2) werden in Kapitel 2 die aktuellen Arbeitsmarktbedingungen sowie die Integrationsaussichten erörtert (Abschnitt 2.1). Zur Erstellung dieses Berichts fanden umfangreiche Konsultationen mit den Arbeitgebern statt, u.a. im Rahmen einer gemeinsam mit dem Deutschen Industrie- und Handelskammertag (DIHK) und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales durchgeführten Umfrage. Diese Umfrage und ihre wichtigsten Ergebnisse werden in Abschnitt 2.2 vorgestellt. Anschließend werden die jüngsten Politikinitiativen im Vergleich zu Vorgehensweisen beurteilt, die sich in anderen OECD-Ländern bewährt haben (Kapitel 3). Die Schlussbetrachtungen sind in Kapitel 4 zusammengefasst.

## 1.1 Wesentliche Merkmale der in jüngster Zeit nach Deutschland eingereisten Asylbewerber

### Asylstatistiken und demografische Merkmale

2015/2016 stammte der größte Teil der Asylbewerber aus Syrien, gefolgt von Afghanistan und dem Irak (Tabelle 1.1). Nicht jeder Asylbewerber erhält internationalen Schutz und kann in Deutschland bleiben (vgl. Kasten 1.1). Im Fall einiger der wichtigsten Herkunftsländer waren die Anerkennungsquoten 2016 jedoch hoch, so betragen sie für Syrer beispielsweise 98%,

Tabelle 1.1 **Asylerstanträge nach Hauptherkunftsländern, 2015 und 2016**

	Insgesamt 2015 und 2016	2015	2016
Syrien	424 907	158 657	266 250
Afghanistan	158 394	31 382	127 012
Irak	125 900	29 784	96 116
Albanien	68 658	53 805	14 853
Kosovo*	38 007	33 427	4 580
Eritrea	29 730	10 876	18 854
Iran	31 820	5 394	26 426
Pakistan	22 683	8 199	14 484
Serbien	22 735	16 700	6 035
Nigeria	17 916	5 207	12 709
Sonstige	223 519	88 468	135 051
Insgesamt	1 164 269	441 899	722 370

\* Die Verwendung dieses Namens erfolgt unbeschadet von Vorschlägen bezüglich des Status des Kosovo und steht mit der Resolution 1244/99 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen sowie dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovo im Einklang.

Quelle: BAMF.

für Eritreer 92% und für Iraker 70%. Die Anerkennungsquoten afghanischer und iranischer Asylbewerber lagen mit 56% bzw. 51% hingegen unter der Gesamtanerkennungsquote von 62%.

Unter den Personen, über deren Antrag positiv entschieden wurde, ist der Anteil der subsidiär Schutzberechtigten zwischen 2015 und 2016 stark gestiegen: von rd. 1% auf 35%. Subsidiär Schutzberechtigte erhalten eine verlängerbare Aufenthaltserlaubnis für ein Jahr, ein Familiennachzug ist erst nach zwei Jahren möglich. Davon abgesehen haben sie die gleichen Rechte wie Personen mit stabilerem Schutzstatus.

Ende Dezember 2016 stand für 434 000 Asylanträge die Entscheidung noch aus. 2016 dauerte ein Asylverfahren durchschnittlich etwa sieben Monate, zwei Monate länger als 2015. Dies erklärte sich daraus, dass das BAMF mit der Bearbeitung komplexerer, noch offener Fälle aus dem Vorjahr begonnen hatte. Im dritten Quartal 2016 schwankte die durchschnittliche Verfahrensdauer zwischen unter vier Monaten für Syrer, neun Monaten für Afghanen und Eritreer, 15 Monaten für Iraner und 16 Monaten für Somalier.

Zu dieser Bearbeitungsdauer muss allerdings die Zeit zwischen der Einreise, bei der im Allgemeinen die Erstregistrierung erfolgt, und der Einreichung des Asylantrags hinzugerechnet werden (vgl. Kasten 1.1). Effektiv kann es sein, dass sich Asylsuchende mehrere Monate in Deutschland aufhalten, bevor sie einen Termin zur Einreichung ihres Asylantrags bekommen. Derzeit liegen keine Informationen über die Dauer dieser Wartezeit vor.

Die Mehrzahl der Asylbewerber ist jung. Am größten ist der Anteil der 18-Jährigen, die Altersanteile der darauffolgenden Altersgruppen werden nach und nach kleiner. Fast 70% aller Asylbewerber sind Männer, davon 34% im Alter von 16-24 Jahren. Die Altersverteilung der Frauen ist gleichmäßiger, unter ihnen fallen nur rd. 20% in diese Altersgruppe.

In einer 2015 unter Flüchtlingen aus den Hauptherkunftsländern durchgeführten Umfrage gaben 85% aller Befragten an, dass sie gerne für immer in Deutschland bleiben würden. Besonders hoch war dieser Anteil unter den Afghanen und Irakern, etwas niedriger unter den Syrern (Worbs und Bund, 2016). Syrer äußerten sich auch häufiger als andere Gruppen unsicher auf die Frage nach ihrer Bleibeabsicht, über 21% von ihnen antworteten mit „weiß nicht“.

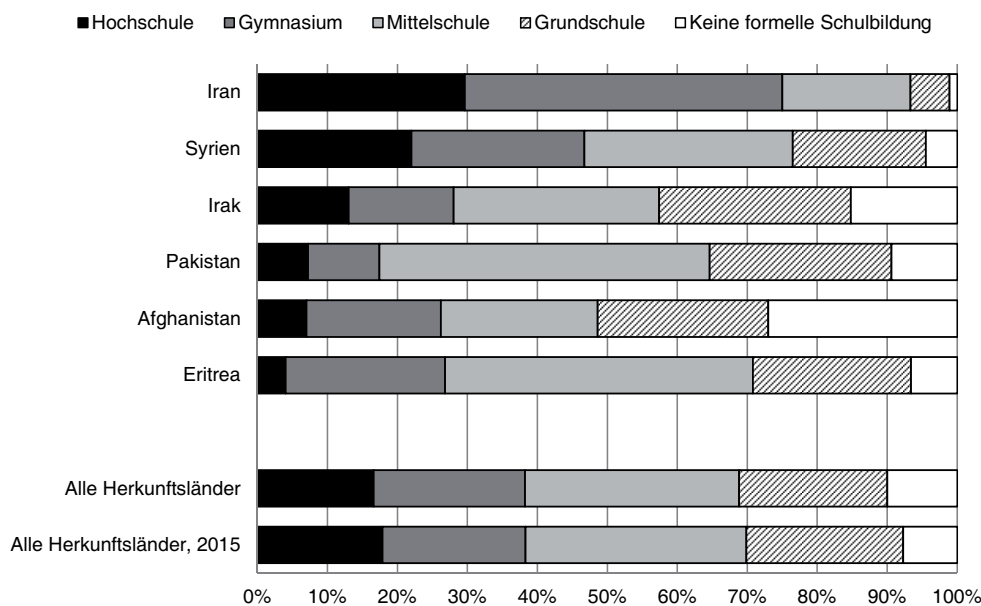
## Qualifikationsniveau

Verlässliche Daten zum Qualifikationsniveau der Asylbewerber, die 2015/2016 einreisten, liegen nicht vor. Die besten Daten zu den Kompetenzen der Asylbewerber stammen vom BAMF, das über 70% aller erwachsenen Asylbewerber (ab 18 Jahren), die 2015 einen Asylantrag stellten, zu ihrem Bildungshintergrund sowie zu ihren beruflichen Qualifikationen und Sprachkenntnissen befragte (Rich, 2016). Die Teilnahme an dieser Umfrage war jedoch freiwillig, und das BAMF führt keine Prüfung der Validität der Angaben durch<sup>4</sup>. Die Daten für die Staatsangehörigen der Hauptherkunftsländer ähneln allerdings denen aus anderen OECD-Ländern wie Schweden oder Norwegen, die über systematischere Statistiken verfügen.

Eine zentrale Beobachtung ist, dass zwischen den Hauptherkunftsländern erhebliche Unterschiede bestehen. Abbildung 1.4 zeigt, dass der Anteil der Asylbewerber, die eine Hochschule oder ein Gymnasium (Sekundarbereich II) besucht haben, unter den Iranern und Syrern relativ hoch ist, wohingegen er unter den Asylbewerbern aus dem Irak, Pakistan, Eritrea und Afghanistan deutlich niedriger ist. Unter den Personen aus diesen Ländern ist der Anteil derer, die über keine formelle Schulbildung verfügen, höher als der Anteil der Personen mit Hochschulbildung.

Vorläufige Daten zu den erwachsenen Asylbewerbern für das Gesamtjahr 2016 zeigen, dass insgesamt 11% über keinerlei formelle Schulbildung verfügten und weitere 20,5% höchstens vier Jahre Grundschule absolviert hatten (Schmidt, erscheint demnächst).

Abbildung 1.4 **Bildungshintergrund von Asylbewerbern nach höchster besuchter Bildungseinrichtung im Herkunftsland, erstes Halbjahr 2016 und im Vergleich zu 2015**



Anmerkung: Nichtantworten (rd. 20%) blieben unberücksichtigt.

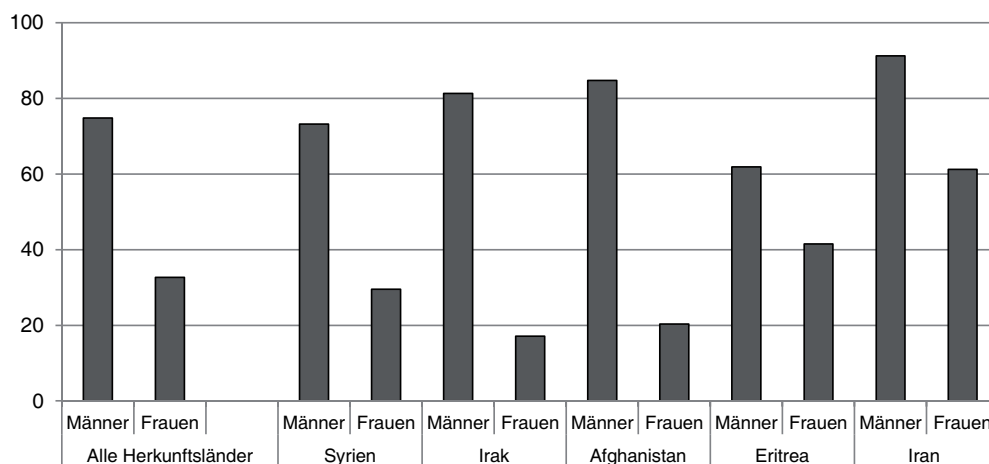
Quelle: Daten aus Rich (2016) sowie Neske und Rich (2016) auf der Grundlage von Daten des BAMF.

## Erwerbserfahrung vor dem Zuzug

Die Daten aus der 2015 durchgeführten Umfrage zeigen auch, dass hinsichtlich der im Herkunftsland erworbenen Erwerbserfahrung erhebliche Unterschiede zwischen Männern und Frauen bestehen, wobei die Erwerbsquoten der Frauen deutlich niedriger waren (Abb. 1.5). Besonders groß sind diese Unterschiede bei den Asylbewerbern aus Afghanistan und Syrien.

Abbildung 1.5 **Erwerbsquoten in jüngster Zeit eingereister erwachsener Asylbewerber im Herkunftsland**

In Prozent



Quelle: Daten aus Rich (2016) auf der Grundlage von Daten des BAMF.

Eine detailliertere Analyse ergibt allerdings, dass die Differenz zwischen den Erwerbsquoten der Männer und der Frauen stark mit dem Bildungsniveau der Frauen zusammenhängt. Die Erwerbsquoten von Frauen, die eine Hochschule besucht haben, entsprechen denen der Männer mit Hochschulbildung (Rich, 2016), erhebliche Unterschiede zwischen Männern und Frauen bestehen hingegen bei Personen mit geringem Bildungsniveau. Dies macht deutlich, dass geringqualifizierte Frauen bei der Integration in den deutschen Arbeitsmarkt vor zusätzlichen Hindernissen stehen, da sie mit geringer Wahrscheinlichkeit über im Herkunftsland erworbene Berufserfahrung verfügen.

In einer anderen Umfrage, die 2016 in einer repräsentativen Stichprobe von 2 300 Asylbewerbern und Flüchtlingen durchgeführt wurde, die zwischen Januar 2013 und Februar 2016 nach Deutschland gekommen waren, fielen die Zahlen zur Berufserfahrung etwas höher aus als in der Umfrage von 2015. Etwa 73% der Befragten hatten in ihrem Herkunftsland berufliche Erfahrungen gesammelt (unter den Frauen betrug dieser Anteil rd. 50%). Darunter waren 30% Arbeiter, 25% Angestellte ohne Führungsposition, 13% Angestellte mit Führungsposition und 25% selbstständig Beschäftigte (IAB-BAMF-SOEP-Befragung, 2016).

### **Arbeitsmarktzugang und Erwerbsbeteiligung**

Anerkannte Flüchtlinge – einschließlich Personen, die subsidiären Schutz genießen – haben vollen Arbeitsmarktzugang. Für Asylbewerber und Geduldete ist die Situation komplexer, die meisten von ihnen können jedoch nach einer Wartezeit von drei Monaten eine Genehmigung zur Aufnahme einer Beschäftigung beantragen (wegen einer eingehenderen Erörterung vgl. Abschnitt 3.2). In Deutschland liegen keine einheitlichen Daten zu den aktuellen Arbeitsmarktergebnissen der in jüngster Zeit eingereisten Asylbewerber und Flüchtlinge vor. Die Daten der Bundesagentur für Arbeit gestatten erst seit Juni 2016 für registrierte Arbeitsuchende, Arbeitslose und Teilnehmer aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen eine Unterscheidung zwischen Flüchtlingen, Asylbewerbern und Geduldeten. Eine Unterscheidung nach Aufenthaltsdauer ist jedoch nicht möglich, was bedeutet, dass ein Teil der erfassten Personen möglicherweise schon lange vor 2015 eingereist ist.

Tabelle 1.2 **Registrierte Arbeitsuchende nach Rechtsstatus und Hauptherkunftsland, Februar 2017**

	Flüchtlinge	Asylbewerber	Geduldete	Insgesamt
<b>Insgesamt</b>	357 578	90 772	6 309	<b>454 659</b>
<i>davon:</i>				
Syrien	234 241	17 491	499	252 231
Afghanistan	19 054	21 594	879	41 527
Irak	29 768	11 043	422	41 233
Eritrea	18 293	3 292	143	21 728
Iran	8 628	8 460	351	17 439
Pakistan	2 353	3 976	294	6 623
Somalia	3 267	2 378	196	5 841
Nigeria	896	3 228	177	4 301
Sonstige	41 078	19 310	3348	63 736

Gesamtheit aller registrierten Arbeitsuchenden, einschließlich deutsche Staatsbürger und sonstige Migranten 4 863 915

Quelle: Daten der BA.

Laut den neusten Daten der Bundesagentur für Arbeit waren im Februar 2017 rd. 455 000 Flüchtlinge, Asylbewerber und Geduldete als arbeitsuchend gemeldet. Dies entspricht mehr als 9% aller registrierten Arbeitsuchenden in Deutschland (Tabelle 1.2). Bei über der Hälfte dieser Personen handelte es sich um Syrer mit Flüchtlingsstatus. Von den 455 000 nahm ein Großteil allerdings noch an Integrationsmaßnahmen teil, daher waren effektiv nur 177 700 als arbeitslos und dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehend registriert (6,4% der Gesamtzahl der arbeitslosen Arbeitsuchenden, vgl. Tabelle 1.3).

Im Oktober 2016 nahmen rd. 75 600 Asylbewerber, Flüchtlinge und Geduldete an aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit teil<sup>5</sup>, was rd. 8% aller Teilnehmer entsprach. Unter diesen 75 600 Personen waren 31 800 Asylsuchende und 41 500 Flüchtlinge. Die übrigen (etwa 2 300) waren Geduldete. Der Großteil davon (55 000) nahm an Aktivierungsmaßnahmen und niedrigschwelligen Qualifizierungsmaßnahmen teil, wo sie 23% der Gesamtzahl der Teilnehmer solcher Maßnahmen stellten.

Die Beschäftigungsstatistiken – sowie die Arbeitslosenstatistiken von vor Juni 2016 – differenzieren nur nach Staatsangehörigkeit (d.h. nicht nach Aufenthaltsdauer oder Art des Aufenthaltstitels). Daher werden Veränderungen des Beschäftigungsstatus von Personen aus den Hauptherkunftsländern (Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia und Syrien) als Hilfsvariable zur Messung der Beschäftigungsergebnisse der Neuankömmlinge herangezogen<sup>6</sup>. Diese Zahlen deuten auf eine Zunahme der Beschäftigten unter den betreffenden Staatsangehörigen um 40 000 zwischen November 2015 und November 2016 hin.

Der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von 2016 zufolge hatten 31% derjenigen, die vor 2014 eingereist waren, einen Arbeitsplatz, im Vergleich zu 22% der 2014 Eingereisten und 14% derer, die 2015 und Anfang 2016 nach Deutschland gekommen waren. Diese Zahlen, die auf schlechte Anfangsergebnisse, aber rasche Fortschritte während der ersten Jahre nach der Einreise schließen lassen, decken sich mit den Beobachtungen, die in anderen OECD-Ländern sowie im Rückblick in Europa gemacht wurden (vgl. Abb. 1.6 und Kasten 1.2)<sup>7</sup>.

Bemerkenswert ist, dass 78% der nicht erwerbstätigen Teilnehmer der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von 2016 angaben, „ganz sicher“ arbeiten zu wollen. Dies deckt sich mit den



Tabelle 1.3 **Registrierte Arbeitslose nach Rechtsstatus und Hauptherkunftsland, Februar 2017**

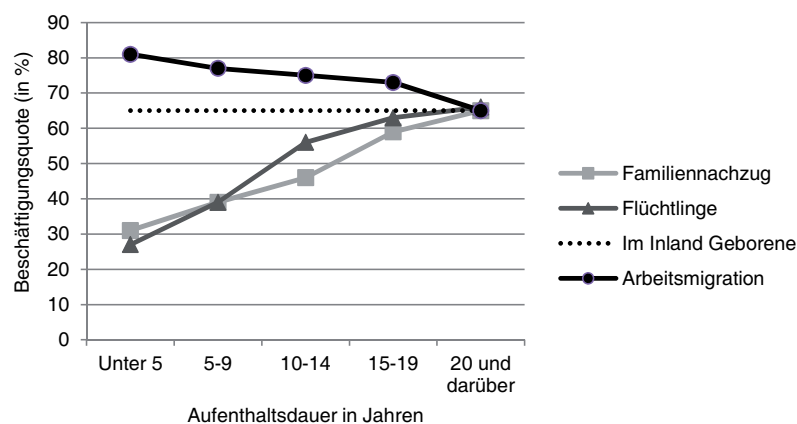
	Flüchtlinge	Asylbewerber	Geduldete	Insgesamt
<b>Insgesamt</b>	143 120	31 849	2 770	<b>177 739</b>
<i>davon:</i>				
Syrien	85 439	6 680	190	92 309
Irak	13 609	3 646	183	17 438
Afghanistan	9 147	6 992	335	16 474
Eritrea	5 912	1 083	48	7 043
Iran	3 874	2 259	123	6 256
Pakistan	1 192	1 578	140	2 910
Somalia	1 495	746	90	2 331
Nigeria	436	1 147	77	1 660
Sonstige	22 016	7 718	1 584	31 318

Gesamtheit aller registrierten Arbeitslosen, einschließlich deutsche Staatsbürger und sonstige Migranten 2 762 095

Anmerkung: In den deutschen Statistiken sind die Arbeitslosen eine Untergruppe der Arbeitssuchenden. Mehrere Kriterien dienen zur Unterscheidung dieser beiden Gruppen, das wichtigste ist die Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt. Asylbewerber beispielsweise, die (noch) keine Arbeitserlaubnis haben, können sich dennoch als arbeitssuchend melden. Auch Teilnehmer von Integrationsmaßnahmen können sich als arbeitssuchend melden, obwohl sie dem Arbeitsmarkt aktuell nicht zur Verfügung stehen.

Quelle: Daten der BA.

Ergebnissen einer früheren vom BAMF bei Flüchtlingen in Deutschland durchgeführten Umfrage, in der die berufliche Integration der bei weitem am häufigsten geäußerte Wunsch im Hinblick auf den weiteren Aufenthalt in Deutschland war (Worbs und Bund, 2016). Dabei sind jedoch erhebliche Unterschiede zwischen Männern und Frauen festzustellen. In der IAB-BAMF-SOEP-Befragung gaben rd. 86% der männlichen Teilnehmer an, „ganz sicher“ arbeiten zu wollen, aber nur 60% der Frauen. 11% bzw. 25% gaben an, „wahrscheinlich“ arbeiten zu wollen.

Abbildung 1.6 **Beschäftigungsquoten nach Migrationskategorie und Aufenthaltsdauer, europäische OECD-Länder, 2014**

Anmerkung: Berechnungen auf der Grundlage von EU-LFS 2014 AHM. Die Daten beziehen sich auf 25 Länder der Europäischen Union.

Quelle: EU-OECD (2016).

### Kasten 1.2 **Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt – Ergebnisse aus anderen OECD-Ländern**

Die OECD hat Untersuchungen zur Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern und ihren Kindern in 14 Ländern durchgeführt, wobei die Integration von Flüchtlingen vielfach im Fokus stand, insbesondere in Dänemark, Norwegen und Schweden. Effektiv stammt die meiste Literatur zur Arbeitsmarktintegration von Migranten aus den skandinavischen Ländern. Diese Länder können nicht nur auf eine lange Tradition der Aufnahme von Flüchtlingen zurückblicken, sondern verfügen auch über Registrierungssysteme, die es gestatten, Flüchtlinge von anderen Zuwanderergruppen zu unterscheiden und deren Arbeitsmarktergebnisse im Zeitverlauf zu beobachten.

Eine Feststellung, die in der Literatur immer wieder gemacht wird, ist, dass die *Beschäftigungsquoten von Flüchtlingen in den ersten fünf Jahren stark steigen* – ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau –, dass sich diese Entwicklung dann aber deutlich verlangsamt, bis nach 10-15 Jahren eine Obergrenze erreicht ist, die häufig deutlich unter dem entsprechenden Wert der im Inland geborenen Bevölkerung liegt (vgl. beispielsweise für Schweden OECD, 2016a, und für Dänemark Schultz-Nielsen, 2016). Ähnliche Beobachtungen wurden auch in Bezug auf die Verdienstentwicklung gemacht (für Finnland Sarvimäki, erscheint demnächst). Damas de Matos und Liebig (2014) stellen für europäische OECD-Länder fest, dass die Beschäftigungsquoten von Flüchtlingen etwa 20 Prozentpunkte unter denen von im Inland Geborenen mit vergleichbaren sozioökonomischen Merkmalen liegen. In manchen Fällen sinken die Beschäftigungsquoten sogar nach einigen Jahren im Aufnahmeland, was darauf schließen lässt, dass auch nach den Integrationsanstrengungen der Anfangsphase weitere Unterstützung bei der Integration nötig ist (vgl. für Norwegen Bratsberg et al., 2016). Hinsichtlich der Frage, ob und wann der Konvergenzprozess endet, bestehen jedoch erhebliche Unterschiede zwischen den Zielländern ebenso wie innerhalb der einzelnen Länder zwischen verschiedenen Einreisekohorten und Herkunftsländergruppen (vgl. beispielsweise für Schweden Åslund et al., erscheint demnächst).

Eine weitere immer wieder gemachte Feststellung ist, dass die Wirtschaftslage zum Zeitpunkt der Einreise großen Einfluss auf die langfristigen Integrationsergebnisse von Flüchtlingen hat (OECD, 2007b) und dass die *Beschäftigung von Flüchtlingen stärker konjunkturabhängig* ist als die von im Inland Geborenen. Für Norwegen stellen Bratsberg et al. (2016) fest, dass die Beschäftigung von Flüchtlingen fünfmal stärker auf Veränderungen der lokalen Arbeitslosenquote reagiert als die der im Inland geborenen Bevölkerung. Die Autoren kommen ferner zu dem Schluss, dass ein niedrigerer im Inland erworbener Bildungsabschluss für Flüchtlinge mit besseren Ergebnissen assoziiert ist als ein höherer im Herkunftsland erworbener Abschluss, womit frühere Studien aus anderen Ländern bestätigt werden, die einen starken *Wertabschlag für im Ausland erworbene Qualifikationen von Flüchtlingen* feststellten (für die Niederlande Hartog und Zorlu, 2009; für europäische OECD-Länder Damas de Matos und Liebig, 2014). Während ein Hochschulabschluss im Vergleich zu einem Abschluss von Sekundarbereich II aus demselben Herkunftsland nicht zu einem zusätzlichen Beschäftigungsvorteil führt, ist zwischen einem Abschluss von Sekundarbereich II und niedrigeren Bildungsniveaus indessen ein deutlicher positiver Unterschied festzustellen (vgl. beispielsweise für Schweden OECD, 2016a).

Deutliche Unterschiede bestehen auch zwischen den Geschlechtern, da die *Arbeitsmarktbindung von weiblichen Flüchtlingen wesentlich geringer* ist als die von männlichen Flüchtlingen und das Beschäftigungsgefälle zwischen ihnen und im Inland geborenen Frauen größer ist.

## 1.2 Wichtigste Akteure der deutschen Integrationspolitik auf Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen

Wie in anderen OECD-Ländern auch, sind zahlreiche verschiedene Akteure mit den unterschiedlichen Aspekten der Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern und Flüchtlingen befasst. Der föderale Aufbau Deutschlands hat zur Folge, dass zu dieser ohnehin komplexen Struktur eine zusätzliche Ebene hinzukommt. Während der Bund weitgehend für die Festlegung des Rechtsrahmens der Integration verantwortlich ist, z.B. für die Regelungen bezüglich Sprachkursen und Arbeitsmarktzugang, sind die *Bundesländer* für die konkrete Umsetzung zuständig und verfügen dabei häufig über großen Freiraum. Außerdem können sie auf regionaler Ebene eigene Integrationsfördermaßnahmen durchführen, wenn sie das wünschen. Effektiv haben viele Bundesländer Integrationsmaßnahmen und Pilotprojekte gestartet, um die Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern und Flüchtlingen zu fördern.

Auch die *Kommunen* sind wichtige Akteure im Integrationsprozess. Obwohl sie Bundes- und Landesrecht umsetzen müssen, haben sie häufig große Ermessensfreiheit, vor allem wenn Gesetzestexte Interpretationsspielraum lassen oder im Widerspruch zu anderen Rechtsvorschriften stehen. Wie diese Ermessensfreiheit genutzt wird, unterscheidet sich stark von Gemeinde zu Gemeinde. Einige große Kommunen haben relativ weitreichende zusätzliche Förderstrukturen entwickelt.

Das *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* (nachstehend BAMF) ist eine Bundesbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern und für die Prüfung der Asylanträge sowie für die Gestaltung und Umsetzung der allgemeinen und berufsbezogenen Deutschsprachförderung zuständig. Die Sprachkurse werden von Trägern vor Ort, z.B. Volkshochschulen oder Sprachschulen durchgeführt, die vom BAMF zugelassen werden müssen. Das BAMF hat folglich eine doppelte Aufgabe: die Bearbeitung der Asylanträge und die Förderung der Integration der Migranten.

Die *Bundesagentur für Arbeit* (nachstehend BA) steht unter der Aufsicht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und spielt eine entscheidende Rolle, indem sie Asylbewerber und Flüchtlinge bei der Arbeitsuche und der Erhöhung ihrer beruflichen Kompetenzen unterstützt. Die BA hat zehn Regionaldirektionen, die für Umsetzung und regionale Arbeitsmarktmaßnahmen zuständig sind. Auf lokaler Ebene sind 156 Arbeitsagenturen für Umsetzung und Leistungserbringung zuständig. Die Arbeitsagenturen erbringen im Prinzip Leistungen, die aus den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung finanziert werden und auf die somit nur Personen Anspruch haben, die in der Vergangenheit in die Arbeitslosenversicherung eingezahlt haben. Allerdings sind die Arbeitsagenturen gegebenenfalls auch für die Arbeitsmarktintegration während des Asylverfahrens zuständig (vgl. die Erörterung der Koordinationsfragen in Kapitel 3 wegen einer eingehenderen Untersuchung dieses Punkts). Asylbewerber aus Ländern mit hoher Anerkennungsquote wie Syrien und dem Irak haben im Prinzip Zugang zu sämtlichen allgemeinen Arbeitsmarktmaßnahmen. In der Praxis kommen allerdings nur wenige von ihnen in den Genuss solcher Angebote, u.a. aufgrund von Kapazitätsengpässen sowie der Tatsache, dass sie während des Asylverfahrens an Integrationskursen teilnehmen.

Zusätzlich zu den Arbeitsagenturen gibt es in Deutschland auch 303 sogenannte Jobcenter, die entweder von den Kommunen selbst oder gemeinsam mit den lokalen Arbeitsagenturen verwaltet werden. Die Jobcenter erbringen Leistungen zur Eingliederung in Arbeit für Langzeitarbeitslose oder Sozialleistungsempfänger sowie für Flüchtlinge (d.h. Personen, deren Asylantrag anerkannt wurde). Dies bedeutet, dass die Jobcenter in der Praxis für den Großteil der Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration zuständig sind.

### 1.3 Überblick über die jüngsten Politikentwicklungen

Seit Ende 2014 wurde als Reaktion auf den wachsenden Zustrom an Asylbewerbern eine große Zahl von Politikinitiativen gestartet, von denen viele auf die Erleichterung der Arbeitsmarktintegration abzielen. Kapitel 3 enthält eine eingehende Erörterung und Analyse der Umsetzungsfragen in Bezug auf diese gesetzlichen Änderungen und Maßnahmen, die im Folgenden kurz skizziert werden.

Ein entscheidendes Element dieser Änderungen betraf den Arbeitsmarktzugang von Asylbewerbern. Dieser wurde für Asylbewerber, deren Aussichten auf Anerkennung gut sind, schrittweise gelockert, wohingegen er für Gruppen mit sehr geringen Anerkennungsquoten eingeschränkt wurde. Parallel dazu wurden Anstrengungen unternommen, um sicherzustellen, dass die Integrationsmaßnahmen möglichst frühzeitig einsetzen, idealerweise schon während des Asylverfahrens. Zentral ist dabei die Unterscheidung zwischen Asylbewerbern mit guter Bleibeperspektive, d.h. solchen aus Herkunftsländern mit Anerkennungsquoten von über 50%, und solchen mit geringeren Aussichten. Außerdem wurde mit den jüngsten Politikänderungen versucht, Integrationsanreize zu schaffen, während zugleich die Sanktionsmöglichkeiten ausgeweitet wurden, vor allem für Personen, die die Teilnahme an bestimmten Integrationsmaßnahmen verweigern.

Flüchtlinge haben in Bezug auf Arbeitsmarktzugang und Integrationsmaßnahmen die gleichen Rechte wie alle. Für Asylbewerber und Geduldete wurde der Arbeitsmarktzugang durch eine Reihe von Gesetzesmaßnahmen erleichtert. Diese Maßnahmen betrafen sowohl die Wartezeiten als auch die Arbeitsmarktprüfung. 2014 hat die Bundesregierung die Wartezeit für den Arbeitsmarktzugang von Asylbewerbern von neun auf drei Monate verkürzt, und im August 2016 hat sie die im Rahmen der Arbeitsmarktprüfung durchgeführte sogenannte Vorrangprüfung für Asylbewerber in der Mehrzahl der Agenturbezirke vorübergehend ausgesetzt. Diese Erleichterungen gelten nicht für Staatsangehörige von Herkunftsländern, die als sicher eingestuft werden, wobei die Liste der sicheren Herkunftsstaaten 2015 im Rahmen weiter reichender Asylgesetzkolpakete ausgedehnt wurde<sup>8</sup>. Tabelle 1.4 gibt einen Überblick über die gegenwärtige Situation in Bezug auf den Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Integrationsmaßnahmen von Asylbewerbern, Flüchtlingen und Geduldeten.

Die neusten großen gesetzlichen Änderungen im Bereich der Integration erfolgten mit der Verabschiedung des ersten Integrationsgesetzes auf Bundesebene. Das neue Gesetz, das August 2016 in Kraft trat, sieht eine weitere Ausdehnung des Angebots an Integrationskursen vor, des wichtigsten Integrationsinstruments in Deutschland, das Sprachförderung mit Orientierungskursen kombiniert. Nach dem neuen Gesetz kann die Teilnahme an den Integrationskursen für Asylbewerber und Flüchtlinge verpflichtend sein. Bereits im Oktober 2015 wurde Asylbewerbern mit guter Bleibeperspektive der Zugang zu den Integrationskursen eröffnet. Gleichzeitig wurde die Stundenzahl der Orientierungskurse, die auf die Vermittlung alltagsbezogener, kultureller und geschichtlicher Kenntnisse über Deutschland abzielen, von 60 auf 100 Unterrichtseinheiten aufgestockt. Der Umfang der Sprachförderkomponente der Integrationskurse blieb mit 600 Stunden unverändert.

Mit dem Integrationsgesetz wurde auch ein neues Programm eingeführt, die „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen“, kurz FIM. Im Rahmen dieses Programms sollen rd. 100 000 niedrigschwellige Arbeitsgelegenheiten speziell für Asylbewerber geschaffen werden, allerdings nicht für solche aus sicheren Herkunftsstaaten<sup>9</sup>. Bei diesen Arbeitsgelegenheiten handelt es sich nicht um formelle Beschäftigungsverhältnisse, vielmehr sind sie als Aktivierungsmaßnahmen gedacht, die den Asylbewerbern erste Einblicke in das Arbeitsleben in Deutschland vermitteln sollen.

Tabelle 1.4 **Zugang zu Integrationsmaßnahmen und zum Arbeitsmarkt, nach Rechtsstatus**

	Flüchtlinge	Asylbewerber	Geduldete
Zugang zum Integrationskurs	Ja	Nur für ausgewählte Herkunftsgruppen mit hohen Anerkennungsquoten	Nur im Fall einer Duldung aus humanitären oder persönlichen Gründen
Zugang zu Arbeitsmarktmaßnahmen der Arbeitsagentur oder des Jobcenters	Ja	Ja (unterschiedliche Wartezeiten je nach Maßnahme)*	Nur im Fall einer Duldung aus humanitären oder persönlichen Gründen (unterschiedliche Wartezeiten je nach Maßnahme)

**Wartezeiten für:**

Arbeitsmarktzugang	Keine	3 Monate**	3 Monate**
Zugang zu Berufsbildung	Keine	3 Monate**	Keine**
Zugang zu Einstiegsqualifizierungen	Keine	3 Monate**	3 Monate**
Zugang zu Praktika, die nicht Teil eines Bildungsprogramms sind (max. 3 Monate) ***	Keine	3 Monate**	Keine**

Anmerkung: Außer für Flüchtlinge im Integrationskurs besteht kein Rechtsanspruch auf Teilnahme an Integrationsmaßnahmen. Bei aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen ist es an der Arbeitsagentur oder dem Jobcenter zu entscheiden, welche Maßnahmen durchgeführt werden.

\* Gilt nicht für Asylbewerber aus als „sicher“ eingestuftem Herkunftslandern.

\*\* Unter bestimmten Voraussetzungen.

\*\*\* Für längere Praktika gelten andere Regeln.

Nach dem Integrationsgesetz müssen Flüchtlinge nun drei Jahre in dem Bundesland bleiben, in dem sie während ihres Asylverfahrens untergebracht waren. Diese sogenannte Wohnsitzauflage erklärt sich hauptsächlich aus dem Bestreben, eine Weiterwanderung in Ballungszentren zu verhindern und sicherzustellen, dass die finanziellen Lasten gerecht verteilt werden. Um diese Regel durchzusetzen, haben Flüchtlinge nur Anspruch auf Sozialleistungen, wenn sie in dem Bundesland bleiben, dem sie zugewiesen wurden. Flüchtlinge können bei der Ausländerbehörde unter bestimmten Voraussetzungen eine Ausnahme von dieser Regel beantragen, insbesondere wenn sie oder ein Familienmitglied einen Arbeitsplatz in einem anderen Teil Deutschlands finden oder wenn sie eine Berufsausbildung oder ein Studium an einem anderen Ort antreten. Das Integrationsgesetz gibt den Landesregierungen zudem die Möglichkeit, eigene Rechtsverordnungen zu erlassen, um die Freiheit der Wohnsitzwahl innerhalb der einzelnen Bundesländer weiter einzuschränken.

Außerdem ist die Erteilung der – unbefristeten – Niederlassungserlaubnis jetzt an die Integrationsergebnisse geknüpft. Flüchtlinge erhalten die Niederlassungserlaubnis jetzt erst nach fünf Jahren, und dies nur, wenn sie „gut integriert“ sind (zuvor: nach drei Jahren, unabhängig von den Integrationsergebnissen). Davon wird ausgegangen, wenn ihre Deutschkenntnisse dem Niveau A2 entsprechen und sie in der Lage sind, ihren Lebensunterhalt im Großen und Ganzen eigenständig zu sichern. Flüchtlinge, deren Deutschkenntnisse dem Niveau C1 entsprechen und die ihren Lebensunterhalt im Großen und Ganzen eigenständig sichern, können die Niederlassungserlaubnis bereits nach drei Jahren erhalten.

Zusätzlich zu diesen gesetzlichen Änderungen wurden die Mittel für die Integrationsförderung deutlich ausgeweitet, wobei der Großteil für Integrationskurse und aktive Arbeitsmarktmaßnahmen bestimmt ist. Die Bundesmittel für die Integrationskurse wurden von 244 Mio. Euro im Jahr 2015 auf 559 Mio. Euro im Jahr 2016 und 610 Mio. Euro im Jahr 2017 aufgestockt. Der Etat für die berufsbezogene Deutschsprachförderung wurde von 179 Mio. Euro im Jahr 2016 auf 410 Mio. Euro im Jahr 2017 erhöht. Zusätzlich zur Sprachförderung wurden neue Maßnahmen für eine bessere Bewertung und Anerkennung im Ausland erworbener Bildungsabschlüsse und informeller Kompetenzen eingeführt. Die meisten dieser neuen Maßnahmen befinden sich noch in einer Pilotphase.

Außerdem wurde der Bundesetat für aktive Arbeitsmarktmaßnahmen im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende 2016 um 575 Mio. Euro auf 8,5 Mrd. Euro und 2017 um 900 Mio. Euro auf 8,9 Mrd. Euro aufgestockt.

Darüber hinaus wurden die Bundesmittel für die Aufnahme von Asylbewerbern erhöht. Seit Januar 2016 zahlt der Bund pro Monat und Asylbewerber 670 Euro an die Länder. Die Länder leiten die Mittel an die Kommunen weiter, wobei sie entscheiden können, in welchem Umfang sie diese Pauschale aufstocken. Hierbei bestehen starke Unterschiede je nach Region. Im Dezember 2016 wurden die Mittel für die Länder durch eine bis einschließlich 2018 zu zahlende jährliche Integrationspauschale in Höhe von 2 Mrd. Euro weiter aufgestockt. Außerdem übernimmt der Bund jetzt auch die Kosten der Unterbringung der Flüchtlinge, ebenfalls bis Ende 2018.

## Anmerkungen

1. Diese Rekordzahl muss allerdings relativiert werden. Die Nachbarländer Syriens sind wesentlich stärker betroffen. Über drei Millionen Syrer leben derzeit unter vorübergehendem Schutz in der Türkei – haben jedoch keine Asylanträge gestellt –, und über eine Million bzw. über 640 000 Menschen sind in den Libanon und nach Jordanien geflüchtet.
2. Unter Berücksichtigung der Staatsangehörigkeitsverteilung der 2015/2016 Eingereisten und Zugrundelegung der staatsangehörigkeitsspezifischen Anerkennungsquoten von 2016 (Daten von Eurostat).
3. Parallel zu dem starken Asylbewerberzuström verzeichnete Deutschland in den frühen 1990er Jahren auch einen starken Zustrom von Aussiedlern bzw. Spätaussiedlern aus Mittel- und Osteuropa, deren Arbeitsmarktbindung ebenfalls sehr gering war (vgl. Liebig, 2007, wegen einer Erörterung).
4. Fachleute aus anderen OECD-Ländern berichten, dass während des Asylverfahrens ausgehend von Selbstauskünften erhobene Informationen häufig unzuverlässig sind, da Asylbewerber u.U. falsche Angaben machen, wenn sie glauben, dass ein bestimmtes Bildungsniveau ihre Anerkennungschancen erhöht.
5. Nicht inbegriffen in diesen Zahlen sind Teilnehmer von Sprachkursen, die vom BAMF verwaltet werden.
6. Es gilt zu beachten, dass dabei auch Veränderungen des Beschäftigungsstatus von Staatsangehörigen dieser Länder berücksichtigt werden, die schon vor vielen Jahren nach Deutschland gekommen sind.
7. Bei den Daten in Abbildung 1.6 handelt es sich nicht um Längsschnitt-, sondern um Querschnittdaten. Sie können sich daher teilweise auf unterschiedliche Flüchtlingskohorten beziehen. Das sich abzeichnende Bild entspricht jedoch den Erwartungen, nämlich dass Zuwanderer, die sich bereits länger im Aufnahmeland aufhalten, bessere Ergebnisse erzielen.
8. Sie umfasst nunmehr sämtliche Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie Albanien, Bosnien und Herzegowina, Ghana, den Kosovo, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Montenegro, Senegal und Serbien (Stand Dezember 2016). Über die Aufnahme von Algerien, Marokko und Tunesien in die Liste der sicheren Herkunftsstaaten wird noch diskutiert. Asylbewerber aus sicheren Herkunftsländern haben keinen Arbeitsmarktzugang und müssen während des Asylverfahrens in Aufnahmeeinrichtungen leben. Darüber hinaus wurden Abschiebungen von abgelehnten Asylbewerbern 2015 erleichtert, indem Gründe für eine Inhaftierung festgelegt und die Möglichkeiten einer Aussetzung der Abschiebung aus gesundheitlichen Gründen eingeschränkt wurden. Verschärft wurden die Regeln auch für subsidiär Schutzberechtigte, eine Gruppe, deren Zahl 2016 nicht nur absolut erheblich gestiegen ist, sondern auch im Verhältnis zur Zahl aller positiven Asylbescheide. Personen, die subsidiären Schutz genießen, können bis 2018 keinen Familiennachzug beantragen.
9. Der Name dieses Programms ist etwas irreführend, da es sich nur an Asylbewerber wendet. Diese Begriffsverwechslung ist problematisch, in der öffentlichen Debatte in Deutschland leider aber weit verbreitet (vgl. Kasten 1.1).





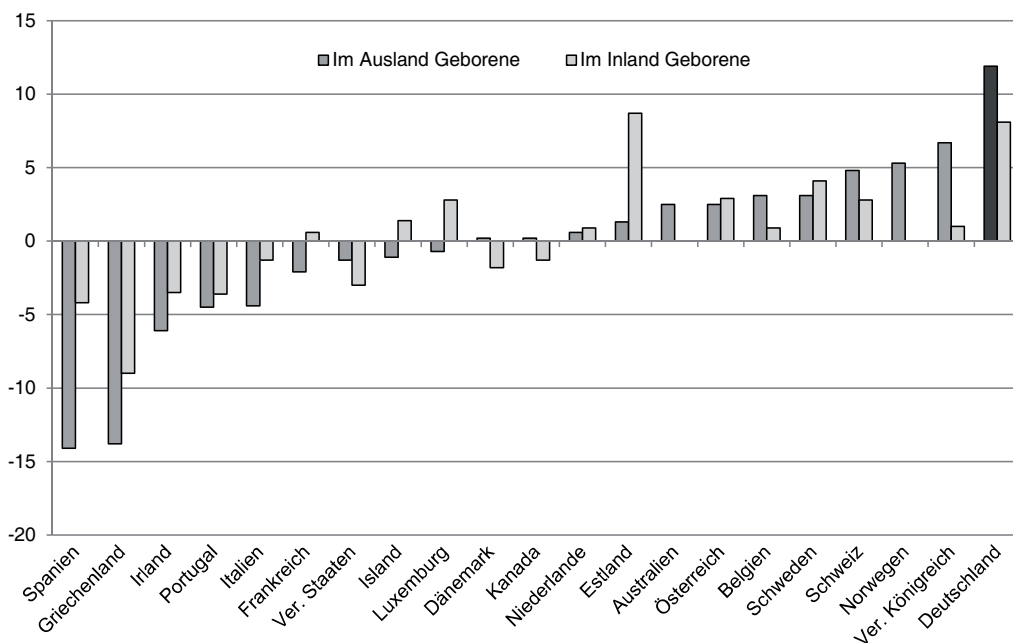
## Kapitel 2

# Beschäftigungschancen von Asylbewerbern und Flüchtlingen: Arbeitsmarktkontext und Arbeitgeberperspektiven

### 2.1 Der Arbeitsmarktkontext

Die Arbeitsmarktbedingungen sind derzeit in Deutschland insgesamt sehr günstig. Die harmonisierte Arbeitslosenquote lag im Dezember 2016 bei 3,9%, das niedrigste Niveau seit Einführung der harmonisierten Statistik im Jahr 1991 und, nach Island, das zweitniedrigste Niveau im OECD-Raum. Die Arbeitsmarktbedingungen haben sich in den letzten zehn Jahren effektiv erheblich verbessert, und die Beschäftigungsquoten der Migranten sind überproportional gestiegen (Abb. 2.1). In keinem anderen OECD-Land mit signifikanter Präsenz von Zuwanderern – mit Ausnahme Estlands bei den im Inland Geborenen – ist seit 2005 eine ähnliche Verbesserung der Arbeitsmarktergebnisse zu verzeichnen.

Abbildung 2.1 **Veränderung der Beschäftigungsquote der Bevölkerung im Erwerbsalter (in Prozentpunkten), zwischen 2005 und 2015**



Anmerkung: Die Daten für Kanada betreffen den Zeitraum 2008-2015.

Quelle: Berechnungen des OECD-Sekretariats auf Basis von Daten aus der Arbeitskräfteerhebung.

Dies ging mit einem deutlichen Anstieg der Zuwanderung nach Deutschland einher, der bereits einige Zeit vor dem Asylbewerberzustrom begann und hauptsächlich auf Arbeitsmigration aus der EU zurückzuführen war. Aus den standardisierten Statistiken der Migration Database der OECD geht hervor, dass Deutschland seit 2012 nach den Vereinigten Staaten das zweitwichtigste Zielland für Neuzuwanderer im OECD-Raum ist. Im Verhältnis zur Bevölkerung war die Zuwanderung in einigen kleineren OECD-Ländern – insbesondere in Neuseeland, Norwegen und der Schweiz sowie in Österreich und Schweden, die von dem sprunghaften Anstieg der Zahl der Asylbewerber mindestens ähnlich stark betroffen waren – jedoch höher<sup>1</sup>.

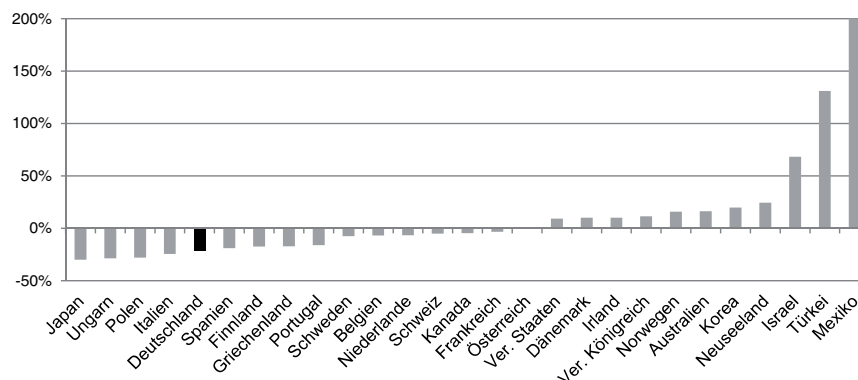
Diese Rahmenbedingungen sind der Integration förderlich, da Daten aus mehreren OECD-Ländern zeigen, dass die wirtschaftlichen Bedingungen zum Zeitpunkt der Einreise sowohl für die kurzfristigen als auch für die langfristigen Integrationsergebnisse von Flüchtlingen von großer Bedeutung sind (Åslund et al., erscheint demnächst; Bratsberg et al., 2016; Liebig und Huddleston, 2014; OECD, 2016a, 2007b).

Die längerfristigen Arbeitsmarktperspektiven scheinen trotz bestehender Unsicherheiten insgesamt günstig zu sein, was unter anderem auf die zu erwartende demografische Entwicklung in Deutschland zurückzuführen ist, die den Arbeitsmarkt bereits zu beeinflussen beginnt. Schätzungen zufolge werden die Arbeitsmarktzugänge von gebietsansässigen Jugendkohorten, die in den kommenden Jahren die Schule verlassen, in der Tat viel niedriger sein als die rentenbezogenen Abgänge (Abb. 2.2).

In der Berufsausbildung sind ebenfalls Engpässe spürbar, und die Unternehmen haben zunehmend Schwierigkeiten, Auszubildende einzustellen. Im Vergleich zu 2015 ist die Zahl der freien Ausbildungsplätze um 3% gestiegen, während die Zahl der Bewerber um 0,6% zurückgegangen ist. Aufgrund von erheblichen regionalen Unterschieden bei Angebot und Nachfrage im Bereich der Berufsausbildung und wegen der Präferenzen der Bewerber blieben jedoch 8% aller Ausbildungsplätze unbesetzt. In absoluten Zahlen blieben die meisten Stellen im Handel und im Gastgewerbe unbesetzt, die Relation zwischen Bewerbern und offenen Stellen war in Handwerksberufen wie Bäcker und Klempner sowie im Werkzeugbau jedoch ebenfalls ungünstig. Im Gastgewerbe kamen auf 100 offene Stellen durchschnittlich 29 Bewerbungen.

**Abbildung 2.2 Unterschied zwischen den altersbezogenen Zugängen zur und Abgängen aus der Erwerbsbevölkerung in den OECD-Ländern, auf Basis der Bevölkerung von 2015**

In Prozent



Anmerkung: Informationen zu den Daten für Israel: <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Quelle: Berechnungen des OECD-Sekretariats auf Basis von Bevölkerungsdaten der VN.

In einer vom Deutschen Industrie- und Handelskammertag (DIHK, 2016) durchgeführten Befragung gaben 31% aller Arbeitgeber, die Ausbildungsplätze anboten, an, dass 2016 einige oder alle Stellen unbesetzt blieben, ein Anstieg um 20% gegenüber 2006. Im Gastgewerbe gaben 61% aller Unternehmen an, dass sie nicht für alle freien Stellen einen Auszubildenden einstellen konnten.

## 2.2 Die Arbeitgeberperspektive

Die Arbeitsmarktintegration kann nur erfolgreich sein, wenn die Arbeitgeber dazu bereit sind, Asylbewerber und Flüchtlinge einzustellen. Ein besseres Verständnis davon, wie die Arbeitgeber ihre Rolle in diesem Prozess sehen, welche Erfahrungen sie gemacht haben und welche Art von Unterstützung sie sich wünschen, ist deshalb von entscheidender Bedeutung um sicherzustellen, dass die Integrationsmaßnahmen effektiver werden.

Zur Vorbereitung dieser Studie veranstaltete die OECD gemeinsam mit der Industrie- und Handelskammer (IHK) München und Oberbayern und dem UNHCR am 13. Dezember 2016 in München einen Arbeitgeber-Workshop, bei dem Arbeitgeber ihre Erfahrungen und Ansichten im Hinblick auf die Beschäftigung von Flüchtlingen und Asylbewerbern austauschen konnten<sup>2</sup>. Darüber hinaus führten die OECD und der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) zusammen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales in Deutschland eine Unternehmensbefragung durch (Kasten 2.1). Der Fragebogen ist in Anhang A aufgeführt.

### Kasten 2.1 Die Unternehmensbefragung der OECD, des DIHK und des BMAS

Um Daten über die Erfahrungen und Ansichten von Arbeitgebern in Bezug auf die Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern und Flüchtlingen und ihre Integration in den deutschen Arbeitsmarkt zu sammeln, führte die OECD zusammen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und dem Deutschen Industrie- und Handelskammertag (DIHK) bei deutschen Arbeitgebern eine Befragung durch. Die Befragung der OECD, des DIHK und des BMAS erfolgte online zwischen dem 16. Januar und dem 7. Februar 2017. Die interaktive Befragung wurde über die lokalen Industrie- und Handelskammern verbreitet, und rd. 2 000 Arbeitgeber nahmen auf diesem Weg an der Umfrage teil. Außerdem wurde die Befragung durch das DIHK-Netzwerk „Unternehmen integrieren Flüchtlinge“ verbreitet, in dessen Rahmen weitere 200 Arbeitgeber teilnahmen.

Im ersten Teil wurden allgemeine Informationen zu Größe, Wirtschaftssektor und Standort des Unternehmens sowie zu den in letzter Zeit vorgenommenen Einstellungen erhoben. Im zweiten Teil ging es um die Erfahrungen der Befragten im Hinblick auf die eingegangenen Bewerbungen oder die Einstellung von Asylbewerbern und Flüchtlingen. Je nach Antwort der Arbeitgeber wurden in diesem Teil auch Fragen über ihre Erfahrungen während des Einstellungsverfahrens und des Beschäftigungszeitraums, über (potenzielle) Politikmaßnahmen und darüber gestellt, welche Fachkenntnisse die Asylbewerber und Flüchtlinge benötigen, um in ihrem Unternehmen zu arbeiten. Im dritten Teil wurden die Arbeitgeber zu ihrer Einschätzung der künftigen Entwicklungen befragt, z.B. ob sie in der Zukunft in ihrem Betrieb Beschäftigungsmöglichkeiten für Asylbewerber und Flüchtlinge sehen. Abschließend nutzten die meisten Teilnehmer die Kommentarfunktion am Ende der Befragung, vor allem um einige der Probleme, mit denen sie während des Einstellungsverfahrens und des Beschäftigungszeitraums konfrontiert waren, näher zu erläutern.

Die Teilnahme an der Befragung war freiwillig, und die Antworten wichen je nach Region und Unternehmensgröße voneinander ab. Während die Teilnahme im Norden und

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Osten Deutschlands gering war, beantworteten in den südlichen Bundesländern mehr Unternehmen den Fragebogen – insbesondere in Hessen und Bayern. Größere Unternehmen waren unter den Teilnehmern überrepräsentiert, während Unternehmen im östlichen Teil des Landes unterrepräsentiert waren.

Arbeitgeber, die bereits Erfahrungen mit der Einstellung von Flüchtlingen gesammelt hatten oder die versucht hatten, Flüchtlinge einzustellen, sind in der Stichprobe eindeutig überrepräsentiert. Tatsächlich hatten fast 60% der Arbeitgeber, die an der Befragung teilnahmen, Bewerbungen von Flüchtlingen oder Asylbewerbern erhalten, und davon stellten fast 70% wenigstens einen der Bewerber ein.

Die Arbeitgeber konnten durch die Auswahl einer Bandbreite (z.B. 3-5 Neueinstellungen) angeben, wie viele Asylbewerber oder Flüchtlinge sie einstellten. Insgesamt stellten die teilnehmenden Unternehmen eigenen Angaben zufolge von 2015-2017 3 800 bis 7 000 Asylbewerber und Flüchtlinge ein. Obwohl die Befragung nicht repräsentativ ist, bietet sie folglich ein nützliches Bild von den Ansichten und Erfahrungen von Arbeitgebern im Hinblick auf die Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern und Flüchtlingen, das sich auf die bisher größte erfasste Anzahl von Erfahrungswerten stützt.

Folgende Ergebnisse sind hervorzuheben:

- Von den bisherigen Einstellungen entfielen rd. 40% auf reguläre Arbeitsverhältnisse, ein Drittel auf Praktika und der Rest auf Ausbildungsplätze und „Einstiegsqualifizierungen“<sup>43</sup>.
- In den meisten Fällen, in denen Asylbewerber und Flüchtlinge als reguläre Arbeitskräfte (zwei Drittel) oder Praktikanten (die Hälfte) eingestellt wurden, handelte es sich um Stellen mit geringen Qualifikationsanforderungen. In der Zukunft sehen die Arbeitgeber allerdings vor allem Beschäftigungschancen für Tätigkeiten mit mittleren Kompetenzanforderungen (50% der Arbeitgeber) und hochqualifizierte Fachkräfte (15%).
- Unabhängig von der Unternehmensgröße halten die teilnehmenden Arbeitgeber gute oder sehr gute Kenntnisse der deutschen Sprache für eine notwendige Voraussetzung. Selbst für geringqualifizierte Beschäftigung verlangt die Hälfte aller Arbeitgeber mindestens gute Kenntnisse. Dieser Anteil steigt bei Tätigkeiten mit mittleren Kompetenzanforderungen auf über 90%. Bei diesen Arbeitsplätzen halten mehr als 40% sogar sehr gute Sprachkenntnisse für notwendig.
- Mehr als drei Viertel der teilnehmenden Arbeitgeber, die Flüchtlinge einstellten, hatten im Arbeitsalltag nur wenige oder gar keine Schwierigkeiten mit ihnen, und dementsprechend sind über 80% weitgehend oder vollkommen mit ihrer Arbeit zufrieden. Diese Zahl ist relativ stabil, unabhängig von der Größe des Unternehmens oder der Art der Beschäftigung. Die Arbeitgeber, die eine größere Zahl von Flüchtlingen und Asylbewerbern einstellten, waren jedoch mit größerer Wahrscheinlichkeit zufrieden.
- Unter den genannten Schwierigkeiten waren fehlende Kenntnisse der deutschen Sprache besonders ausgeprägt – mehr als 60% der Arbeitgeber, die Schwierigkeiten hatten, gaben an, dass sie mit diesem Aspekt sogar „erhebliche Schwierigkeiten“ hatten, gefolgt von fehlenden beruflichen Fachkenntnissen und unterschiedlichen Arbeitsgewohnheiten (jeweils 25%) sowie Unsicherheit bezüglich der Länge des weiteren Aufenthalts in Deutschland (23%).

- Die überwiegende Mehrzahl der teilnehmenden Arbeitgeber – mehr als drei Viertel – hält berufsbezogenen Sprachunterricht während der Beschäftigung für sehr wichtig. Fast 70% betonen außerdem die Bedeutung einer größeren Rechtssicherheit in Bezug auf die Länge des weiteren Aufenthalts von Personen mit unsicheren Aufenthaltstiteln. Weitere Maßnahmen, die von 40-45% der Befragten als sehr wichtig angegeben wurden, sind mehr Transparenz bei den Qualifikationen und Fachkenntnissen, Fördermaßnahmen während der Dauer des Beschäftigungsverhältnisses und Ansprechpartner bei der Bundesagentur für Arbeit während der Dauer des Arbeitsverhältnisses.
- Fast 80% der teilnehmenden Arbeitgeber, die Asylbewerber oder Flüchtlinge einstellten, taten dies zumindest teilweise aus Gründen der gesellschaftlichen Verantwortung. 45% der Befragten gaben derzeitige oder erwartete künftige Arbeitskräfteengpässe an. Bei den Arbeitgebern, die in Erwägung ziehen, in Zukunft Asylbewerber und Flüchtlinge einzustellen, bisher jedoch noch keine eingestellt haben, wird dieser Aspekt noch wichtiger (59%), während der Anteil derjenigen, die gesellschaftliche Verantwortung als Grund angeben, auf 63% zurückgeht.
- Mehr als 40% der teilnehmenden Arbeitgeber, die Asylbewerber oder Flüchtlinge einstellten, taten dies zumindest teilweise unter Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Initiativen. Weitere wichtige Kanäle waren die Bundesagentur für Arbeit (34%), Initiativbewerbungen (29%), Mitarbeiter oder Freunde (23%), Industrie- und Handelskammern (21%) und Schulen (20%).
- 77% der Arbeitgeber, die Flüchtlinge oder Asylbewerber einstellten, gaben an, dass diese während der Dauer des Beschäftigungsverhältnisses an Integrationsmaßnahmen teilnahmen. Unter diesen Maßnahmen wurden Sprachkurse mit einem Anteil von fast 90% am häufigsten genannt. In mehr als der Hälfte dieser Fälle werden die Sprachkurse zumindest teilweise von nichtstaatlichen Akteuren organisiert – d.h. durch zivilgesellschaftliche Initiativen oder die Unternehmen selbst.

## Anmerkungen

1. Auf Basis der Zahl der Asylbewerber, die zwischen Anfang 2014 und Mitte 2016 eingereist sind, und unter Annahme der aktuellen Anerkennungsquoten lässt sich darauf schließen, dass die dauerhafte Zuwanderung von EU-Bürgern nach Deutschland in diesem Zeitraum zahlenmäßig größer war als die Zuwanderung über das Asylverfahren. Die Beschäftigungsmöglichkeiten von Flüchtlingen werden in der Tat auch teilweise davon abhängen, wie sich die EU-Migration nach Deutschland in den kommenden Jahren entwickelt.
2. Diese Veranstaltung war Teil einer breiteren Zusammenarbeit mit mehreren Workshops in OECD-Ländern über die Ansichten und Erfahrungen von Arbeitgebern bei der Einstellung von Flüchtlingen (vgl. OECD und UNHCR, 2016b, wegen einer Zusammenfassung der Ergebnisse).
3. Diese Einstiegsqualifizierungen sollen junge Menschen fördern, indem sie sie auf eine berufliche Ausbildung vorbereiten.



## Kapitel 3

# Wo steht Deutschland? Eine Evaluierung der Situation in Deutschland anhand der OECD-Empfehlungen zur Integration von Flüchtlingen und sonstigen Schutzbedürftigen

Die OECD-Länder verfügen über langjährige Erfahrungen mit der Integration von Flüchtlingen und sonstigen Personen, die humanitären Schutz benötigen. Vor diesem Hintergrund hat die OECD (2016b) jüngst eine Bestandsaufnahme auf diesem Gebiet international bewährter Praktiken vorgenommen und daraus eine Reihe wichtiger Schlussfolgerungen abgeleitet (vgl. Kasten 3.1).

### Kasten 3.1 OECD-Empfehlungen für die Integration von Flüchtlingen und anderen Schutzbedürftigen

*Empfehlung 1* – Humanitären Zuwanderern und Asylbewerbern mit hoher Bleibeperspektive so rasch wie möglich Aktivierungs- und Integrationsmaßnahmen anbieten.

*Empfehlung 2* – Den Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber mit hoher Bleibeperspektive erleichtern.

*Empfehlung 3* – Beschäftigungsaussichten bei der Verteilung berücksichtigen.

*Empfehlung 4* – Im Ausland erworbene Qualifikationen, berufliche Erfahrungen und Kompetenzen von humanitären Zuwanderern erfassen und beurteilen.

*Empfehlung 5* – Die zunehmende Heterogenität humanitärer Zuwanderer berücksichtigen und bedarfsgerechte Ansätze entwickeln.

*Empfehlung 6* – Psychische und physische Erkrankungen frühzeitig erkennen und geeignete Hilfen anbieten.

*Empfehlung 7* – Unterstützungsprogramme für unbegleitete Minderjährige entwickeln, die bei ihrer Ankunft nicht mehr im schulpflichtigen Alter sind.

*Empfehlung 8* – Die Zivilgesellschaft in die Integration humanitärer Zuwanderer einbeziehen.

*Empfehlung 9* – Gleichen Zugang zu Integrationsleistungen für humanitäre Zuwanderer im ganzen Land fördern.

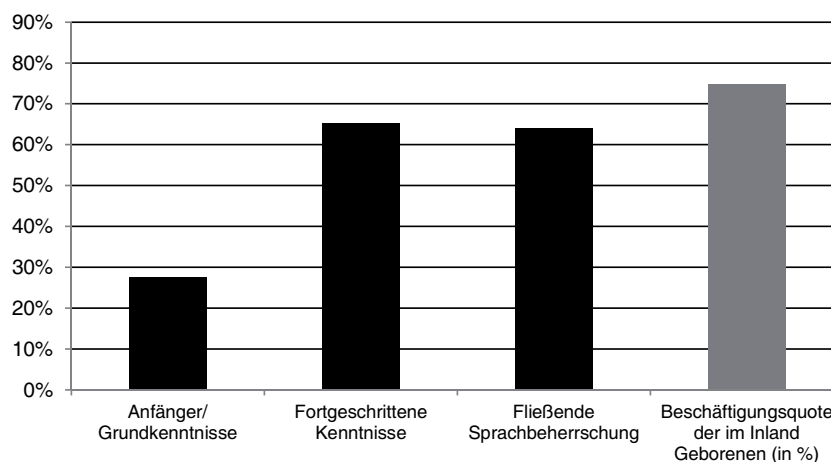
*Empfehlung 10* – Der Tatsache Rechnung tragen, dass die Integration von sehr geringqualifizierten humanitären Zuwanderern langfristige Schulungs- und Fördermaßnahmen erfordert.

Unter Berücksichtigung dieser Empfehlungen und einschlägiger OECD-Arbeiten auf der Grundlage länderspezifischer Untersuchungen als Ausgangspunkt werden in diesem Abschnitt die aktuellen Rahmenbedingungen der Integration in Deutschland im internationalen Vergleich beurteilt.

### 3.1 Frühzeitig Zugang zu Sprachkursen und sonstigen Integrationsmaßnahmen anbieten

Eine der wichtigsten Erkenntnisse, die sich aus den Erfahrungen der OECD-Länder mit der Integration von Flüchtlingen ziehen lässt, ist die Bedeutung frühzeitig greifender Maßnahmen (OECD, 2014). Die wohl wichtigste Kompetenz, die Flüchtlinge erwerben müssen, sind Kenntnisse der Sprache des Aufnahmelandes, da es stichhaltige Belege dafür gibt, dass Kenntnisse der Sprache des Aufnahmelandes die Wahrscheinlichkeit, einen Arbeitsplatz zu finden, drastisch erhöhen, sobald sie ein fortgeschrittenes Niveau erreicht haben (Damas de Matos und Liebig, 2014). Abbildung 3.1 veranschaulicht dies anhand der Situation von Flüchtlingen in Deutschland im Jahr 2014 und zeigt konkret auf, dass der Unterschied bei den Beschäftigungsquoten zwischen Flüchtlingen mit fortgeschrittenen Sprachkenntnissen und Flüchtlingen mit Anfänger- bzw. Grundkenntnissen besonders ausgeprägt ist (65% gegenüber 28%)<sup>1</sup>.

Abbildung 3.1 **Beschäftigungsquoten von Flüchtlingen in Deutschland nach ihren Deutschkenntnissen, 15-64 Jahre, 2014**

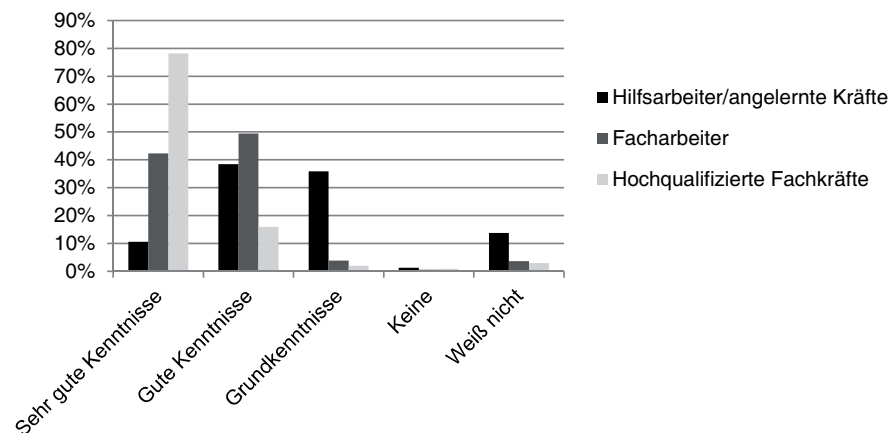


Quelle: Berechnungen des OECD-Sekretariats auf der Basis des Deutschen Mikrozensus (die Daten wurden vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellt).

Auch die Arbeitgeber, die an der Unternehmensbefragung der OECD, des DIHK und des BMAS teilgenommen haben, heben die Bedeutung der Sprachkenntnisse hervor. Etwa 80% unter ihnen gaben an, dass für hochqualifizierte Fachkräfte in ihrem Unternehmen sehr gute Kenntnisse der deutschen Sprache erforderlich sind, während für Facharbeiter 40% der Befragten sehr gute und 52% gute Sprachkenntnisse voraussetzten. Selbst für geringqualifizierte Beschäftigungen gaben nahezu 50% der Befragten an, dass mindestens gute Kenntnisse der deutschen Sprache erforderlich seien (Abb. 3.2).



Abbildung 3.2 **Je nach Qualifikationsniveau für die Arbeit in ihrem Unternehmen als notwendig erachtete Kenntnisse der deutschen Sprache**



Quelle: Unternehmensbefragung der OECD, des DIHK und des BMAS (2016).

Außerdem waren unzureichende Kenntnisse der deutschen Sprache der am häufigsten angeführte Grund für die Nichteinstellung von Asylbewerbern und Flüchtlingen (61%) und das Nichtangebot eines Arbeitsvertrags nach Abschluss eines Praktikums oder einer beruflichen Ausbildung (22% bzw. 50%). Unter den an der Befragung teilnehmenden Arbeitgebern, die in der Vergangenheit Flüchtlinge eingestellt hatten und angaben, sich Schwierigkeiten im Arbeitsalltag gegenüberzusehen, waren unzureichende Kenntnisse der deutschen Sprache der am häufigsten angeführte Grund, wobei 63% dieser Arbeitgeber über erhebliche Schwierigkeiten im Arbeitsalltag berichteten.

### **Die Anspruchskriterien für die Teilnahme an Sprachkursen wurden erweitert ...**

Deutschland hat in den vergangenen zwei Jahren eine Reihe von Maßnahmen eingeführt, die den Zugang zur Sprachförderung für Asylbewerber und Geduldete insbesondere gleich nach der Ankunft erweitern. Hierzu gehören auch gesetzliche Neuregelungen der Anspruchsberechtigung von Asylbewerbern zur Teilnahme am Integrationskurs, Deutschlands wichtigster Integrationsmaßnahme, sowie Maßnahmen zur Ausdehnung des Angebots an Integrationsmaßnahmen insgesamt.

Wie bereits in Abschnitt 1.3 dargelegt, umfasst der Integrationskurs einen Sprachkurs mit 600 Unterrichtseinheiten und einen Orientierungskurs mit 100 Unterrichtseinheiten. Im Allgemeinen wird davon ausgegangen, dass die Teilnehmer im Kurs fortgeschrittene Sprachkenntnisse erwerben und diesen mit dem Gesamtergebnis B1 abschließen, was in Anbetracht der Befunde in Abbildung 3.1 ein angemessenes Ziel zu sein scheint. Die Kurse werden vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) organisiert und vom Bundesministerium des Innern finanziert. Durchgeführt werden sie dann von lokalen Kursträgern, wie Volkshochschulen oder Sprachschulen, die vom BAMF zugelassen sind. Sie beinhalten einen Abschlusstest, in dem sowohl die Deutschkenntnisse als auch die Kenntnisse der deutschen Gesellschaft geprüft werden. Die Teilnehmer erhalten ein Zertifikat, wenn sie am Ende des Kurses fortgeschrittene Sprachkenntnisse (Sprachniveau B1) nachweisen können. Teilnehmer, die Anfänger-/Grundkenntnisse erwerben (Sprachniveau A2), können zu einer einmaligen Wiederholung des Aufbausprachkurses mit zusätzlichen 300 Unterrichtseinheiten zugelassen werden.

Wie bereits erwähnt, öffnete die Bundesregierung im November 2015 die Integrationskurse für Geduldete und Asylbewerber aus Ländern mit guter Bleibeperspektive. Hierbei handelt es sich um Länder, bei denen über 50% der Antragsteller einen Schutzstatus erhielten, derzeit trifft dies auf Asylbewerber aus Syrien, Iran, Irak, Eritrea und Somalia zu. Vor dieser Gesetzesänderung standen die Integrationskurse nur Flüchtlingen offen. Mit der Änderung soll verhindert werden, dass Asylbewerber während der Zeit, in der sie auf den Ausgang des Asylverfahrens warten, zum Nichtstun verurteilt sind. Die Neuerung stellt zugleich eine beachtliche Veränderung in der deutschen Integrationspolitik dar, indem implizit anerkannt wird, dass viele Asylbewerber im Land bleiben werden. Andere OECD-Länder, wie Dänemark, Norwegen, Schweden, Spanien und die Schweiz, haben ähnliche Maßnahmen eingeführt.

### **... die Gewährleistung dieses frühzeitigen Zugangs war in der Praxis aber mit Herausforderungen verbunden**

Mit dem wachsenden Zustrom an Asylbewerbern haben sich die Wartezeiten auf den Integrationskurs verlängert, allerdings sind präzise Schätzungen derzeit schwierig. Um an einem Integrationskurs teilnehmen zu können, müssen die in Frage kommenden Personen beim BAMF einen Antrag auf Zulassung zur Teilnahme am Integrationskurs stellen, das diesen dann ablehnt oder genehmigt. Asylbewerber aus Ländern mit hohen Anerkennungsquoten können diesen Antrag stellen, sobald sie beim BAMF Asyl beantragt haben. Wird dem Antrag auf Zulassung zu einem Integrationskurs stattgegeben, ist die Teilnahme am Sprachkurs kostenfrei, und die Teilnahmeberechtigten haben dann drei Monate Zeit, einen Kursträger in der Nähe ihres Wohnorts zu kontaktieren, der Personen mit Berechtigungsschein theoretisch innerhalb von 6 Wochen nach der Anmeldung in einem Kurs aufnehmen soll. Im ersten Quartal 2016 betrug die durchschnittliche Bearbeitungszeit von Anträgen auf Zulassung zur Teilnahme am Integrationskurs etwa 2 Monate.

2016 erteilte das BAMF etwa 560 000 Zulassungen zur Teilnahme an einem Integrationskurs, konkret begannen in demselben Jahr aber nur etwa 320 000 einen Sprachkurs. Mit anderen Worten konnten 240 000 Personen, die ihren Berechtigungsschein 2016 erhielten, in jenem Jahr keinen Sprachkurs aufnehmen<sup>2</sup>. In der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Asylbewerbern und Flüchtlingen, die zwischen 2013 und 2016 nach Deutschland kamen, gab etwa ein Drittel der Befragten an, zum Befragungszeitpunkt 2016 immer noch auf den Beginn eines Integrationskurses zu warten. Allerdings wurden massive Anstrengungen unternommen, um die Verfügbarkeit von Integrationskursen zu erhöhen. 2016 begannen etwa 20 500 neue Integrationskurse, nahezu doppelt so viele wie 2015 (11 800).

Kapazitätsengpässe im Bereich des Sprachkursangebots lassen sich nur schwer rasch beheben. Um die Verfügbarkeit zu erhöhen, wurde die Höchstteilnehmerzahl je Integrationskurs von 20 auf 25 angehoben, was deutlich über den Zahlen liegt, die in anderen Ländern beobachtet werden, für die Informationen zur Verfügung stehen (OECD, erscheint demnächst).

Der größte Engpass besteht bei der Einstellung neuer Lehrkräfte. Um dem Mangel zu begegnen, wurde die Vergütungsuntergrenze für freiberufliche Lehrkräfte je Unterrichtseinheit in Integrationskursen ab Juli 2016 von 23 Euro auf 35 Euro angehoben. Des Weiteren passte das BAMF im Oktober 2015 die Zulassungskriterien für Lehrkräfte in Integrationskursen vorübergehend an. Zuvor mussten Lehrkräfte ohne Hochschulabschluss in Deutsch als Zweitsprache an einer Zusatzqualifizierung teilnehmen (70-140 Stunden), um als Lehrkraft in Integrationskursen zugelassen zu werden. Im Rahmen einer Ausnahmegenehmigung wurde die Notwendigkeit dieser Zusatzqualifizierung vorübergehend aufgehoben. Die Lehrkräfte in Integrationskursen benötigen aber weiterhin einen Hochschulabschluss in Sprachen oder einem pädagogischen Fach oder müssen eine erhebliche Arbeitserfahrung

als Sprachlehrer im privaten Sektor nachweisen. Insgesamt erteilte das BAMF 2016 etwa 11 000 neuen Lehrkräften die Zulassung als Integrationskurslehrkraft. Unter Einbeziehung der aktiven Lehrkräfte gaben 2016 etwa 19 000 Lehrkräfte Integrationskurse.

Es stellt sich aber weiterhin die Frage, wie der frühzeitige Zugang zu Sprachkursen verbessert werden kann, wenn die Zahl der Zuwanderer rasch steigt. In Situationen mit einer starken Zunahme von Neuzuwanderern können Online-Kurse als Ergänzung zum Präsenzsprachunterricht im Klassenverband als unmittelbare Reaktion auf den Lehrkräftemangel ein nützliches Instrument sein (Kasten 3.2). Gleichzeitig sahen sich alle OECD-Länder mit starkem Asylbewerberzustrom vor die große Herausforderung gestellt, Integrationssysteme zu schaffen, die nicht nur zügig auf die höhere Nachfrage reagieren, sondern generell in der Lage sind, sich großen und weitgehend unvorhersehbaren Schwankungen der Nachfrage anzupassen. Angesichts des derzeitigen Rückstaus sowie der Ungewissheit im Hinblick auf die künftigen Zuströme, insbesondere auch bezüglich der bevorstehenden Familienzusammenführungen und Zuströme von EU-Migranten nach Deutschland, kann die Nachfrage nach Integrationskursen in den kommenden Jahren relativ stark fluktuieren<sup>3</sup>. Daher dürften die Anpassungen, die in den beiden vergangenen Jahren vorgenommen wurden, auch künftigen Neuzuwanderern zugutekommen.

### Kasten 3.2 **Online-Sprachkurse**

Mit der wachsenden Zahl der Asylbewerber, die nach Deutschland kommen, hat der Umfang der Online-Sprachkurse deutlich zugenommen. So wurde von Rundfunksendern, Ministerien, Volkshochschulen, Sozialpartnern und privaten Anbietern eine Fülle von Angeboten bereitgestellt. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt bleibt unklar, in welchem Ausmaß sie wahrgenommen werden und mit welchen Ergebnissen. Des Weiteren weichen sie von ihrem Umfang her stark voneinander ab.

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung hat einen Online-Kurs finanziert, der die Niveaustufen A1–B1 umfasst. Die Deutschkurse sind auf den Inhalt der Integrationskurse abgestimmt. Mit diesen Kursen soll auch das Erlernen der Arbeits- und Berufssprache gefördert werden, indem in 30 branchenübergreifenden Szenarien Vokabelübungen angeboten werden. 2017 waren nur etwa 28 000 aktive Teilnehmer registriert. Die Teilnehmer können eine Teilnahmebestätigung erhalten, allerdings führt der Online-Kurs nicht zu einem anerkannten Zertifikat. Das BAMF entwickelt derzeit für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ein zusätzliches Instrument für berufsbezogene Online-Sprachkurse.

So haben sich in Deutschland in diesem Bereich viele Entwicklungen vollzogen, die Asylbewerbern und Flüchtlingen mit IKT-Kenntnissen und einem Zugang zu Computern zugutekommen könnten. Die Online-Sprachkurse können den Präsenzsprachunterricht im Klassenverband zwar nicht vollständig ersetzen, doch kann das Online-Sprachkursangebot das Standardangebot ergänzen. Zuwanderer mit sehr spezifischen sprachlichen Bedürfnissen, wie z.B. hochqualifizierte Gesundheitsfachkräfte, hätten leichter Zugang zu gezielten Online-Kursen, da die Zahl der interessierten Teilnehmer insbesondere im ländlichen Raum häufig zu niedrig ist, um Sprachkurse im Klassenverband anzubieten. Darüber hinaus können zusätzliche Online-Kurse Teilnehmern dabei helfen, ihre Sprachkenntnisse nach Abschluss des Integrationskurses aufrechtzuerhalten und auszubauen. Nicht zuletzt können Online-Kurse es den Teilnehmenden ermöglichen, sich ihre Lernzeiten flexibler einzuteilen, indem sie beispielsweise in Teilzeit an Online-Kursen teilnehmen oder abends nach der Arbeit oder der Erfüllung von Kinderbetreuungspflichten.

*(Fortsetzung nächste Seite)*

(Fortsetzung)

Es wird aber ganz entscheidend darauf ankommen, sicherzustellen, dass derartige Online-Angebote mit einer Form der individualisierten Unterstützung oder Interaktionen mit anderen Lernenden oder Lehrkräften einhergehen. Des Weiteren setzt selbstständiges Lernen eine beachtliche Selbstmotivation voraus. Aus diesem Grund müssten sich Online-Kurse an einem gut konzipierten Curriculum orientieren und Möglichkeiten bieten, mit anderen Teilnehmern in Kontakt zu treten, um die mündlichen Deutschkenntnisse zu verbessern, sowie Mittel und Wege finden, um die Motivation der Teilnehmer bis zum Ende aufrechtzuerhalten. Zudem müssen Abschlussprüfungen, die idealerweise vom BAMF gestellt werden (das nun alle vom Bund finanzierten Sprachförderungsprogramme verwaltet), als Nachweis für die von den Teilnehmern erworbenen Sprachkompetenzen dienen.

### **Die berufsbezogene Deutschsprachförderung wird zu einer immer wichtigeren Komponente der Integrationspolitik Deutschlands, das Angebot ist aber noch gering**

Belege aus einer Reihe von OECD-Ländern legen den Schluss nahe, dass berufsspezifische Sprachkurse, die im Idealfall am Arbeitsplatz angeboten werden, eine besonders effiziente Arbeitsmarktintegrationsmaßnahme darstellen (Liebig und Huddleston, 2014). Dieser Aspekt wird auch von den Teilnehmern der Unternehmensbefragung bestätigt. Auf die Frage, welche Politikmaßnahmen für die Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern und Flüchtlingen in ihrem Unternehmen von besonderer Bedeutung wären, gaben 76% berufsbezogene Sprachkurse während des Beschäftigungsverhältnisses an – der mit Abstand höchste Prozentsatz unter den Antwortmöglichkeiten.

Bereits seit 2008 bietet die Bundesregierung berufsbezogene Sprachförderung an (sogenannte ESF-BAMF-Programme, die vom Europäischen Sozialfonds kofinanziert werden). Im Oktober 2015 beschloss die Bundesregierung, die berufsbezogene Sprachförderung zu einem zentralen Element ihrer Integrationspolitik zu machen, und führte als Folgemaßnahme zum Integrationskurs ein neues Programm ein – die *berufsbezogene Deutschsprachförderung*<sup>4</sup>. Beide Kurse stehen Asylbewerbern aus Ländern mit hoher Anerkennungsquote offen.

Es wird vorausgesetzt, dass die Teilnehmer am ESF-BAMF-Programm zuvor an einem Integrationskurs teilgenommen und zumindest das Sprachkompetenzniveau A1 erreicht haben oder bei Nichtteilnahme Deutschkenntnisse auf dem Sprachniveau B1 oder höher nachweisen können. Das Programm umfasst berufsbezogenen Deutschunterricht, der beispielsweise Fachvokabular für die Kommunikation am Arbeitsplatz oder das Verfassen von E-Mails vermittelt, und ein Qualifizierungsmodul. Der Inhalt des Qualifizierungsmoduls hängt vom Kursträger sowie dem individuellen Kompetenzprofil der Teilnehmer ab, es sollte aber auf jeden Fall drei Komponenten beinhalten: Fachunterricht, ein Praktikum und Betriebsbesichtigungen. Der Fachunterricht kann beispielsweise Bewerbungstraining, allgemeine und spezielle Berufskunde und EDV-Training umfassen. Kursträger haben aber auch die Möglichkeit, nur in gewissen Berufsfeldern Fachunterricht anzubieten, wie z.B. in der Gesundheitsversorgung.

Ein ESF-BAMF-Programm kann einschließlich Deutschunterricht, Qualifizierungsmodul und Abschlusstest bis zu sechs Monate dauern und 730 Unterrichtseinheiten umfassen. Die Lehrkräfte halten die Lernfortschritte der Teilnehmenden während des Kurses fest und stellen am Ende des Kurses eine Teilnahmebescheinigung aus. Des Weiteren können die Kursträger bei Bedarf auch Sozialpädagogen sowie Jobcoaches einstellen, die beispielsweise

bei der Organisation von Betriebsbesichtigungen helfen, die Teilnehmenden bei der Praktikumssuche unterstützen oder sie während der Praktika betreuen.

2014 nahmen etwa 26 000 Zuwanderer an einem ESF-BAMF-Kurs teil. Davon waren 12% Asylbewerber und 2% Geduldete. Die Zahl der Flüchtlinge unter den Teilnehmenden wird vom BAMF nicht zentral erfasst. Aus Daten des BAMF geht hervor, dass die Teilnehmerzahlen 2015 und 2016 ähnlich waren (24 000 bzw. 29 000 Teilnehmer) und der Anteil der Asylbewerber in beiden Jahren geringfügig auf etwa 14% gestiegen ist.

Daten des BAMF zufolge war unter den 1 600 Kursen, die 2016 angeboten wurden, die Mehrzahl auf allgemeine Berufsorientierung (38%) und allgemeine berufsbezogene Sprachförderung (28%) ausgerichtet. Bei den übrigen Kursen lag der Schwerpunkt auf spezifischen Berufsfeldern.

Die ersten Kurse der berufsbezogenen Sprachförderung im Rahmen des neuen Programms „Berufsbezogene Deutschsprachförderung“ haben im Juli 2016 begonnen und stehen Asylbewerbern aus Ländern mit hohen Anerkennungsquoten offen. Für 2016 hat die Bundesregierung in ihrem Haushalt 179 Mio. Euro für die berufsbezogene Sprachförderung veranschlagt. Einschließlich des ESF-BAMF-Programms reichen die finanziellen Mittel nach Einschätzung des BMAS aus, um 2016 etwa 100 000 Teilnehmerplätze zu finanzieren. 2017 sollen 175 000 Plätze finanziert werden, bei einem Gesamtbudget von 410 Mio. Euro.

Zusätzlich zu diesen Maßnahmen mit Fokussierung auf dem Erwerb der deutschen Sprache wurde eine Vielzahl von Initiativen ergriffen, um in den am häufigsten vertretenen Herkunftssprachen der Flüchtlinge grundlegende Informationen über das Leben in Deutschland zur Verfügung zu stellen. Australien ist einen Schritt weiter gegangen, indem es telefonische Übersetzungsdienste anbietet (Kasten 3.3), eine Dienstleistung, die im Kontext Deutschlands besonders sinnvoll erscheint, wo die meisten ankommenden Flüchtlinge die

### Kasten 3.3 Übersetzungs- und Dolmetscherdienste in Australien

Australien bietet ergänzend zum Englisch-Sprachunterricht umfangreiche Übersetzungs- und Dolmetscherdienste an. Das landesweite Angebot steht jeder Person in Australien offen, die Dolmetscherdienste benötigt. Es kann auf eine lange Tradition zurückblicken, da gebührenfreie Übersetzungs- und Dolmetscherdienste seit 1958 bzw. 1973 angeboten werden.

Die Dienste werden sowohl vor Ort (onsite) als auch per Telefon angeboten. Der Telefondienst ist rund um die Uhr und 7 Tage in der Woche verfügbar und dank eines Netzes von 2 500 Übersetzern in mehr als 160 Sprachen. Für Ärzte gibt es eine gebührenfreie prioritäre Leitung, die garantiert, dass innerhalb von wenigen Minuten für die geläufigsten Fremdsprachen ein Dolmetscher zur Verfügung steht. Es gibt auch spezielle Notfall-Hotlines. Telefonische Übersetzungsdienste sind auch für lokale gemeinnützige Einrichtungen kostenfrei, die Hilfe bei der Niederlassung bieten, ebenso wie für kommunale Einrichtungen und Gewerkschaften. Innerhalb der ersten zwei Jahre nach der Ankunft oder Erteilung einer dauerhaften Aufenthaltsgenehmigung haben die meisten Zuwanderer auch freien Zugang zu kostenfreien Übersetzungsdiensten für Dokumente, insbesondere Bildungsnachweise und Arbeitszeugnisse.

Die meisten anderen Übersetzungsdienste sind gebührenpflichtig. In der Praxis übernehmen viele Zuwanderer die Kosten aber nicht selbst, da die jeweilige Stelle, mit der sie zu tun haben (z.B. eine Telefongesellschaft, deren Rechnung sie nicht verstehen, eine Bank, bei der sie ein Konto eröffnen möchten, usw.) sich häufig einverstanden erklärt, die Gebühren zu übernehmen.

Sprache nicht beherrschen und häufig in kleineren Kommunen untergebracht sind, wo der Zugang zu Übersetzungsdiensten vor Ort schwierig ist.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Rechtsrahmen angepasst wurde, um die frühe Integration von Asylbewerbern zu erleichtern, indem Personen mit großen Aussichten auf internationalen Schutz Zugang zu Sprachkursen ermöglicht wird. Wie in anderen OECD-Ländern, die einen starken Zustrom von Asylbewerbern erlebt haben, war die Erhöhung des Angebots an Sprachkursen jedoch mit Herausforderungen verbunden. Die Überwindung der Kapazitätsengpässe wird eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen, ist zugleich aber eine notwendige Investition, die auch künftigen Neuzuwanderern zugutekommen wird. Die Einstellung qualifizierter Lehrkräfte und die Entwicklung qualitativ hochwertiger Online-Sprachkurse als Ergänzung zu den Präsenzkursen bleiben daher wichtige Aufgaben für die künftige Politikgestaltung.

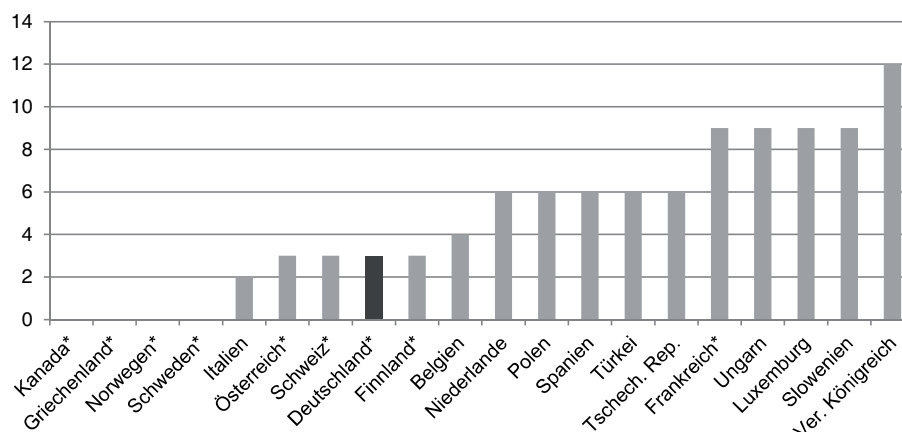
### 3.2 Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber erleichtern

Befunde aus anderen OECD-Ländern zeigen, dass die langfristigen Integrationschancen von Flüchtlingen umso besser sind, je früher sie in den Arbeitsmarkt eintreten (vgl. beispielsweise OECD, 2007b). Voraussetzung hierfür ist ein legaler Zugang zum Arbeitsmarkt. Während Flüchtlinge im Allgemeinen in den meisten OECD-Ländern über uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt verfügen, gelten für Asylbewerber bestimmte Auflagen, da die Länder verhindern wollen, dass Asyl zu dem Zweck beantragt wird, Zugang zum Arbeitsmarkt zu erhalten.

Lange Phasen der Inaktivität beeinträchtigen nicht nur die zukünftigen Beschäftigungschancen, sondern können auch einen negativen psychologischen Effekt auf Schutzbedürftige haben, die sich möglichst schnell ein neues Leben aufbauen wollen. Es besteht die Gefahr, dass sich Asylbewerber ohne Arbeitserlaubnis dem informellen Arbeitsmarkt zuwenden, auf dem sie außerdem verstärkt ausbeuterischen Arbeitsbedingungen ausgesetzt sind. Daher gewähren alle OECD-Länder Asylbewerbern in gewissem Umfang den Zugang zum Arbeitsmarkt, der jedoch zugleich mit bestimmten Auflagen versehen wurde, wie z.B. Wartefristen und Arbeitsmarktprüfungen (vgl. Abb. 3.3).

Abbildung 3.3 **Mindestwartefristen beim Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber in ausgewählten OECD-Ländern, um 2016**

In Monaten



\*Unter bestimmten Voraussetzungen.

Quelle: Daten aus OECD (2016b).

Allerdings können diese Auflagen erhebliche Bürokratiekosten für Arbeitgeber verursachen, die Asylbewerber einstellen wollen. Folglich ist es zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber auch notwendig, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Schutzmaßnahmen einerseits und rationalisierten und effizienten bürokratischen Abläufen andererseits zu wahren, um potenzielle Arbeitgeber nicht abzuschrecken.

### **Die Wartezeiten für Asylbewerber und Geduldete wurden verkürzt, und die Arbeitsmarktprüfungen wurden gelockert**

Bereits 2014 verkürzte die Bundesregierung die Wartezeiten für den Arbeitsmarktzugang von Asylbewerbern und Geduldeten<sup>5</sup> von 9 bzw. 12 Monaten auf 3 Monate nach Asylantragstellung für beide Gruppen. Allerdings gilt diese Regel nicht für Asylbewerber aus sicheren Herkunftsländern, die während des gesamten Asylverfahrens grundsätzlich keiner Beschäftigung nachgehen dürfen. Darüber hinaus dürfen Asylbewerber keine Beschäftigung ausüben, solange sie in einer Erstaufnahmeeinrichtung wohnen. Die Verpflichtung, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, besteht für eine Dauer von mindestens sechs Wochen, die aber auf maximal sechs Monate verlängert werden kann.

Dennoch zeigt die Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und Geduldete, dass Deutschland aus den Erfahrungen der frühen 1990er Jahre gelernt hat, als Menschen, die aus dem ehemaligen Jugoslawien nach Deutschland kamen, größtenteils vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen waren und in der Folge Schwierigkeiten hatten, am Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Ein schnellerer Zugang zum Arbeitsmarkt steht auch im Einklang mit dem allgemeinen Trend in den OECD-Ländern, von denen viele den Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber in den letzten Jahren gelockert haben (OECD, 2016b).

Bei Asylbewerbern, die sich seit mehr als 3, aber weniger als 15 Monaten in Deutschland aufhalten, sind für eine Beschäftigungsaufnahme eine Arbeitsmarktprüfung sowie die Zustimmung der lokalen Ausländerbehörde und der Bundesagentur für Arbeit (BA) erforderlich. Dies ist nur möglich, wenn der Asylbewerber bereits ein Arbeitsplatzangebot vorweisen kann. Außerdem dürfen Asylbewerber keine selbstständige Tätigkeit ausüben.

Asylbewerber müssen ihren Antrag auf Genehmigung der Beschäftigung bei der örtlichen Ausländerbehörde stellen. In bestimmten Fällen kann die Ausländerbehörde direkt eine Arbeitserlaubnis erteilen; dies ist beispielsweise bei einer Reihe von Engpassberufen sowie bei hochqualifizierten Beschäftigungen über einer bestimmten Gehaltsschwelle der Fall. Auch für Einstiegsqualifizierungen und einige Arten von Praktika ist die Zustimmung der BA nicht erforderlich.

In allen anderen Fällen wird jedoch neben der Zustimmung der örtlichen Ausländerbehörde auch die Zustimmung der BA benötigt. Die BA prüft, ob die Arbeitsbedingungen und der Verdienst der Stelle den lokalen Beschäftigungsbedingungen entsprechen. Bis August 2016 umfasste das Verfahren auch eine Vorrangprüfung, im Rahmen derer von der BA geklärt wurde, ob als arbeitsuchend gemeldete deutsche Staatsangehörige oder EU-Bürger für die zu besetzende Stelle zur Verfügung standen. Seit August 2016 ist die Vorrangprüfung jedoch in einem Großteil der Agenturbezirke der Bundesagentur für Arbeit für die Dauer von drei Jahren ausgesetzt<sup>6</sup>. Allerdings werden in einigen Agenturbezirken, darunter städtische Zentren in Bayern und Nordrhein-Westfalen mit einem hohen Anteil an Asylbewerbern (wie z.B. München, Nürnberg, Dortmund und Duisburg) sowie ganz Mecklenburg-Vorpommern, weiterhin Vorrangprüfungen durchgeführt.

Für Asylbewerber, die sich seit mindestens 15 Monaten in Deutschland aufhalten, entfällt die Vorrangprüfung in allen Regionen. Die BA muss jedoch weiterhin prüfen, ob

die Stelle den lokalen Beschäftigungsbedingungen entspricht. Erst nach vier Jahren Aufenthaltsdauer ist keine Zustimmung der BA mehr erforderlich. Die BA hat zwei Wochen Zeit, diese Anträge zu prüfen; den gesetzlichen Bestimmungen zufolge gilt die Zustimmung automatisch als erteilt, wenn innerhalb dieser Frist keine Entscheidung getroffen wird<sup>7</sup>.

### **Die BA erteilt den meisten Anträgen auf Genehmigung einer Beschäftigung ihre Zustimmung, es ist jedoch unklar, wie die örtlichen Ausländerbehörden ihren Ermessensspielraum nutzen**

2016 stimmte die BA rd. 85 000 von 102 000 Anträgen auf Erteilung einer Arbeitserlaubnis für Asylbewerber zu. Die meisten Entscheidungen betrafen Stellen im Gastgewerbe (28%) sowie im Bereich Reinigungs- und Gartenarbeiten (14%). Die übrigen 17 000 Anträge, die 2016 keine Zustimmung erhielten, wurden aus unterschiedlichen Gründen abgelehnt. Etwa 4 700 scheiterten an der Vorrangprüfung, 6 700 wurden abgelehnt, weil die Beschäftigungsbedingungen ungünstiger waren als üblich, und bei weiteren 1 500 Anträgen lagen beide Ablehnungsgründe vor. Tabelle 3.1 zeigt, für welche Staatsangehörigkeiten unter den Asylbewerbern mit einer Aufenthaltsdauer zwischen 3 und 15 Monaten nach Asylantragstellung am häufigsten die Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung erteilt wurde. Zum Vergleich: Die Gesamtzahl der Asylbewerber mit einer Aufenthaltsdauer zwischen 3 und 15 Monaten lag Ende September 2016 bei 316 000<sup>8</sup>.

Auffallend ist, dass mehrere Nationalitäten mit relativ wenigen Zuzügen zu den zehn Ländern gehören, für deren Staatsangehörige die meisten Zustimmungen erteilt wurden

**Tabelle 3.1 2016 erteilte Zustimmungen zur Ausübung einer Beschäftigung im Vergleich zur Größe der potenziell in Frage kommenden Personengruppe zum Ende des 3. Quartals 2016**

	Zehn häufigste Staatsangehörigkeiten, für die eine Zustimmung zur Beschäftigungsaufnahme erteilt wird, unter Asylbewerbern mit weniger als 15 Monaten Aufenthaltsdauer in Deutschland, 2016	Zehn häufigste Herkunftsländer von Asylbewerbern, deren Asylantragstellung mehr als 3 und weniger als 15 Monate zurückliegt, zum Ende des 3. Quartals 2016
Afghanistan	9 512	78 095
Pakistan	9 319	11 755
Syrien	5 416	67 187
Irak	4 241	49 116
Nigeria	3 546	7 788
Iran	2 162	14 684
Bangladesch	1 363	n.a.
Gambia	1 229	n.a.
Albanien	938	3 069
Indien	870	n.a.
Eritrea	n.a.	7 145
Russ. Föderation	n.a.	5 227
Sonstige	9 064	60 589
Insgesamt	47 660	316 550

*Anmerkung:* Diese Aufstellung enthält nur Daten zu Asylbewerbern, deren Asylverfahren seit weniger als 15 Monaten läuft, um eine Verzerrung zugunsten von Nationalitäten mit kürzeren Bearbeitungszeiten auszuschließen.

*Quelle:* Daten der Bundesagentur für Arbeit.



(Tabelle 3.1). Zudem rangieren eine Reihe von Nationalitäten mit niedrigen Anerkennungsquoten weit oben auf der Liste. Es ist nicht klar, ob dieses unausgewogene Verhältnis ein Anzeichen dafür ist, dass Asylbewerber in der Absicht nach Deutschland kommen, Arbeit anstatt Schutz zu suchen; eine weitere Prüfung dieser Frage scheint jedoch angebracht.

Hierbei ist zu bedenken, dass sich diese Zahlen nur auf die Zustimmungsanfragen beziehen, die der BA von den Ausländerbehörden übermittelt wurden, und dass nicht alle Zustimmungen tatsächlich in einer Beschäftigung resultieren. Die lokalen Ausländerbehörden verfügen über einen erheblichen Ermessensspielraum; sie können einen Antrag auch nach Zustimmung der BA ablehnen bzw. ihn von vornherein ablehnen (d.h. den Antrag nicht zur Prüfung an die BA weiterleiten). Zu den Entscheidungen der örtlichen Ausländerbehörden stehen keine Daten zur Verfügung. In Konsultationsrunden mit Arbeitgebern wurde jedoch wiederholt berichtet, dass Anträge von Ausländerbehörden abgelehnt wurden und die Gründe dafür wenig transparent sind. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist noch unklar, in welchem Umfang dies stattfindet. Darüber hinaus dürften bei der Häufigkeit, mit der die Ausländerbehörden Anträge ablehnen, regionale Unterschiede bestehen. Dementsprechend wäre mehr Transparenz im Hinblick auf den Umgang der örtlichen Ausländerbehörden mit dieser Angelegenheit wichtig.

Obwohl also der Arbeitsmarktzugang erleichtert wurde, ist das Verfahren für die Arbeitgeber in der Praxis nach wie vor relativ komplex, da sowohl die örtliche Ausländerbehörde als auch die BA der Aufnahme einer Beschäftigung zustimmen müssen. Zudem sind die Regeln je nach Art der Beschäftigung (Praktika, Arbeitsstellen, Ausbildungsplätze) unterschiedlich.

### **Asylbewerber in der Berufsausbildung können eine befristete Arbeitserlaubnis erhalten**

Wie bereits erwähnt, räumt das Integrationsgesetz Asylbewerbern, die eine Berufsausbildung absolvieren, das Recht auf eine dreijährige Duldung ein und garantiert ihnen, dass sie während der Dauer ihrer Berufsausbildung nicht abgeschoben werden, selbst wenn ihr Asylantrag abgelehnt wird. Wenn sie unmittelbar nach Abschluss ihrer Ausbildung eine Stelle finden, können sie weitere zwei Jahre in Deutschland bleiben (sog. „3 plus 2“-Regel). Wenn sie nach Abschluss der Berufsausbildung nicht sofort weiterbeschäftigt werden, wird die Duldung für sechs Monate verlängert, damit sie einen Arbeitsplatz suchen können. Dieser Arbeitsplatz muss ihrem Qualifikationsniveau entsprechen.

Diese Regelung bedeutet nicht nur einen starken Anreiz für die Auszubildenden, ihre Ausbildung abzuschließen, sondern verschafft auch den Arbeitgebern mehr Planungssicherheit. Ein unsicherer rechtlicher Status kann den Arbeitsmarktzugang für Migranten de facto erheblich einschränken, da Arbeitgeber möglicherweise nicht bereit sind, Personen einzustellen, bei denen nicht klar ist, ob sie in Deutschland bleiben können. Insbesondere bei der Berufsausbildung, die erhebliche Investitionen vonseiten des Arbeitgebers erfordert, ist es sehr wichtig, mehr Sicherheit über den rechtlichen Status zu haben. In der Unternehmensbefragung gaben von denjenigen Arbeitgebern, die Asylbewerber oder Flüchtlinge als Auszubildende eingestellt hatten, 33% an, dass Unsicherheiten bezüglich der Länge des weiteren Aufenthalts in Deutschland Schwierigkeiten oder erhebliche Schwierigkeiten im Arbeitsalltag bereiten<sup>9</sup>.

Bislang liegen keine Daten dazu vor, wie viele Duldungen von den lokalen Ausländerbehörden nach der „3 plus 2“-Regel erteilt wurden<sup>10</sup>. Obwohl die Regel anscheinend nicht in allen Bundesländern in vollem Umfang angewendet wird, stellt sie dennoch eine erhebliche Verbesserung für die Arbeitgeber dar und kann somit Asylbewerbern mit guten Chancen

auf eine Anerkennung als Flüchtling den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern. Wichtig ist jedoch, dass eine bundesweit einheitliche und transparente Umsetzung dieser neuen Regelung sichergestellt wird.

Alles in allem hat die Bundesrepublik durch entsprechende gesetzliche Neuregelungen den Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber erleichtert und zugleich Maßnahmen zur Vorbeugung gegen Missbrauch ergriffen. Darüber hinaus wurde die Arbeitsmarktprüfung vereinfacht. Allerdings ist unklar, in welchem Umfang die lokalen Ausländerbehörden ihren Ermessensspielraum nutzen. Genauere Erkenntnisse darüber wären entscheidend, um ihre Rolle in diesem Prozess beurteilen zu können.

### **3.3 Eine Verteilungspolitik entwickeln, bei der die Beschäftigungsaussichten berücksichtigt werden**

Die Lage auf dem lokalen Arbeitsmarkt kann erhebliche Langzeiteffekte auf die Arbeitsergebnisse von Flüchtlingen haben. Die Daten für Schweden zeigen beispielsweise, dass sich ein Wohnsitz in Gebieten mit hohen Arbeitslosenquoten mindestens zehn Jahre lang negativ auf die Beschäftigungsquoten und die Erwerbseinkommen der Flüchtlinge auswirkt (Åslund und Rooth, 2007).

Die meisten OECD-Länder verfügen über Verteilungspolitiken, die zu einer möglichst gleichmäßigen Verteilung der Asylbewerber auf das ganze Land führen sollen. Diese Verteilungsmechanismen zielen größtenteils darauf ab, die Zuständigkeiten und die finanziellen Lasten gleichmäßig auf die Regionen zu verteilen und das Risiko der Segregation zu vermeiden. Verteilungssysteme, die der Arbeitsmarktlage und den Beschäftigungsaussichten vor Ort Rechnung tragen, sind allerdings noch immer selten (OECD, 2016b). Zudem wird die Verfügbarkeit von Wohnraum im Fall eines plötzlichen Anstiegs der Asylbewerberzahlen zu einem wichtigen Thema. Da sich erschwinglicher Wohnraum oft in Gebieten mit einer schwächeren lokalen Arbeitsmarktverfassung befindet, sind die Möglichkeiten, Neuankömmlinge in Gebieten mit einem verhältnismäßig hohen Arbeitsmarktbedarf unterzubringen, häufig begrenzt. Wann immer machbar, ist es dennoch entscheidend, Situationen zu vermeiden, in denen Asylbewerber auf Gebiete verteilt werden, in denen die lokalen Arbeitsmarktbedingungen weniger günstig sind. In Schweden wird eine Anfang der 1990er Jahre erfolgte Umstellung der Verteilungspolitik von einer Ansiedlungsstrategie, die sich vor allem auf den verfügbaren Wohnraum konzentrierte, auf eine Strategie, bei der die lokalen Arbeitsmarktbedingungen berücksichtigt werden, mit größeren Ergebnisverbesserungen in Verbindung gebracht: Acht Jahre nach der Niederlassung sind die Beschäftigungsquoten um 6 Prozentpunkte und die Einkommen um 25% gestiegen, während die Abhängigkeit von Sozialleistungen um 40% zurückging (Edin et al., 2004). Darüber hinaus ist es in ländlichen Regionen von entscheidender Bedeutung, Asylbewerber in Gebieten anzusiedeln, in denen sie Zugang zu öffentlichen Verkehrsmitteln haben, damit gewährleistet ist, dass sie Integrationskurse oder Arbeitsplätze erreichen können.

#### **Die Asylbewerber werden auf das ganze Land verteilt, größtenteils ohne dabei die Beschäftigungsbedingungen in den einzelnen Kommunen zu berücksichtigen**

In Deutschland wird die lokale Arbeitsmarktlage der einzelnen Regionen in begrenztem Maße berücksichtigt, indem der Anteil der Asylbewerber berechnet wird, die jedes Bundesland entsprechend der Steuereinnahmen (zwei Drittel) und der Bevölkerungszahl (ein Drittel)

aufnehmen muss („Königsteiner Schlüssel“)<sup>11</sup>. Die daraus resultierende Verteilung entspricht jedoch weitgehend der jeweiligen Einwohnerzahl (Tabelle 3.2).

Die Weiterverteilung der Asylbewerber auf die Kommunen hängt vom jeweiligen Bundesland ab. In den meisten Bundesländern richtet sich die Zahl der aufzunehmenden Asylbewerber allerdings nach den Einwohnerzahlen (Geis und Orth, 2016). Somit bleiben auf Landesebene die Beschäftigungschancen größtenteils unberücksichtigt.

Ferner wird die Zielsetzung, die Asylbewerber gleichmäßiger auf das Bundesgebiet zu verteilen, derzeit dadurch z.T. konterkariert, wie das BAMF die Asylantragsbearbeitung organisiert. Um die Bearbeitungsdauer zu verkürzen, haben sich die Regionalstellen des BAMF, die für die Durchführung von Asylverfahren zuständig sind, auf bestimmte Herkunftsländer spezialisiert, damit bei der Prüfung von Asylanträgen die Anwesenheit von Länderexperten gewährleistet ist. Dies gilt sowohl bundesweit als auch innerhalb der einzelnen Bundesländer. Asylanträge sudanesischer Staatsangehöriger werden z.B. ausschließlich in Niedersachsen bearbeitet, wohingegen 2015 alle Antragsteller aus Marokko und Algerien nur nach Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Niedersachsen und Sachsen geschickt wurden. Daher sind in den Bundesländern, in denen die BAMF-Außenstellen die Anträge von Asylbewerbern mit wenig Chancen auf Erhalt des Flüchtlingsstatus bearbeiten, auch höhere Anteile an Asylwerbern untergebracht, denen die Arbeitsaufnahme nicht gestattet ist. Darüber hinaus bedeuten höhere Ablehnungsquoten nicht unbedingt, dass Migranten – entweder freiwillig oder zwangsweise – das Land verlassen.

Abgesehen davon wird in manchen Bundesländern eine weitere Differenzierung zwischen den Regierungsbezirken vorgenommen. In Bayern ist beispielsweise nur eine Stelle für alle iranischen Antragsteller zuständig, während in Baden-Württemberg eine Stelle alle Anträge von Asylbewerbern aus Nigeria, Tunesien und der Russischen Föderation bearbeitet. Aus diesem Grund kann die „Spezialisierung“ der BAMF-Regionalstellen einen erheblichen Effekt auf die Verteilung der Asylbewerber und Flüchtlinge auf die Länder wie

**Tabelle 3.2 Anteil der Asylbewerber, die jedem Bundesland zugewiesen werden, im Vergleich zum Einwohneranteil des Bundeslandes an der Gesamtbevölkerung**

Bundesland	Anteil der Asylbewerber (in %)	Einwohneranteil an der Gesamtbevölkerung (in %)
Nordrhein-Westfalen	21.2%	21.7%
Bayern	15.5%	15.6%
Baden-Württemberg	12.9%	13.2%
Niedersachsen	9.3%	9.7%
Hessen	7.4%	7.5%
Sachsen	5.1%	5.0%
Berlin	5.1%	4.3%
Rheinland-Pfalz	4.8%	5.0%
Schleswig-Holstein	3.4%	3.5%
Brandenburg	3.1%	3.0%
Sachsen-Anhalt	2.8%	2.7%
Thüringen	2.7%	2.6%
Hamburg	2.5%	2.2%
Mecklenburg-Vorpommern	2.0%	2.0%
Saarland	1.2%	1.2%
Bremen	1.0%	0.8%

auch innerhalb der Länder haben. Spezialisierte Stellen sind zwar u.U. erforderlich, um sicherzustellen, dass Länderexperten die Anträge prüfen können, doch führt dies nicht nur zu einem Ungleichgewicht zwischen und in den einzelnen Bundesländern, sondern auch zu einer ungleichen Aufteilung der Zuständigkeiten.

Somit hängt die derzeitige Verteilung von Asylbewerbern in Deutschland für manche Antragsteller von ihrem Herkunftsland und ansonsten vom Zufall ab. Dennoch kann eine Wohnsitzzuweisung in eine Kommune mit wenig Beschäftigungs- oder Integrationschancen langfristige Folgen haben, vor allem in Bundesländern, in denen nach Zuerkennung des Flüchtlingsstatus eine Wohnsitzauflage gilt. Daher ist es von grundlegender Bedeutung, dass zusätzliche Kriterien, wie z.B. die örtlichen Arbeitslosenquoten, berücksichtigt werden, wenn die Länder die Asylbewerber auf die Gemeinden verteilen.

### **Die Weiterwanderung von Flüchtlingen zwischen den Bundesländern wird begrenzt ...**

Eine wichtige Frage lautet, was geschieht, nachdem die Asylbewerber den Flüchtlingsstatus erhalten haben. Es sind effektiv Belege dafür vorhanden, dass Flüchtlinge vor Beschluss der aktuellen Politikmaßnahme versuchten, in städtische Zentren und den Westen der Bundesrepublik zu ziehen, sobald ihnen der Status zuerkannt wurde. In Städten wie Berlin, Hamburg und Essen handelt es sich bei 6-8 Personen je 1 000 Einwohner um Flüchtlinge, was schätzungsweise doppelt so viel ist wie im Bundesdurchschnitt (Geis und Orth, 2016). Außerdem neigen Flüchtlinge dazu, die fünf neuen Bundesländer zu verlassen. Während diese rd. 16% der Asylbewerber beherbergen, liegt der Anteil der dort lebenden Flüchtlinge bei rd. 8%. Desgleichen belaufen sich die Zahlen für Bayern auf 16% bzw. 9%. Daten über die Sekundärmigration sind jedoch nur begrenzt verfügbar. Die Weiterwanderung innerhalb Deutschlands wird zwar durch die An- und Abmeldungen bei den kommunalen Meldebehörden gemessen, der Aufenthaltstitel wird jedoch nicht gesondert erfasst. Im Ausländerzentralregister (im Folgenden AZR) werden Änderungen der Anschrift und des Aufenthaltsstatus nicht systematisch erhoben (SVR, 2016). Wenngleich die oben dargelegten Daten darauf hindeuten, dass die Sekundärmigration in der Vergangenheit ein Problem darstellte, bleibt ihr genauer Umfang im aktuellen Kontext unklar. Desgleichen ist unklar, wo genau die Flüchtlinge hinziehen und aus welchen Gründen sie weiterwandern, z.B. vermutete Beschäftigungsmöglichkeiten, größere Anteile von Angehörigen derselben ethnischen Gruppe oder aus familiären Gründen.

Vor August 2016 durften Flüchtlinge ihren Wohnort in der Bundesrepublik frei wählen, sobald ihnen der Status zuerkannt wurde. Mit der Einführung des Integrationsgesetzes müssen Flüchtlinge aber für eine Dauer von drei Jahren in dem Bundesland bleiben, in dem über ihren Asylantrag entschieden wurde. Um diese Einschränkung durchzusetzen, haben Flüchtlinge nur Anspruch auf Sozialleistungen, wenn sie in dem Bundesland bleiben, dem sie ursprünglich zugewiesen wurden.

Flüchtlinge können unter bestimmten Voraussetzungen in ein anderes Bundesland umziehen, müssen dafür aber bei den Ausländerbehörden vor Ort einen Umverteilungsantrag stellen. Ein Umzug wird gestattet, wenn sie oder ein Familienmitglied einen Arbeitsplatz in einem anderen Teil Deutschlands finden (mit mindestens 15 Wochenstunden und einem Mindesteinkommen von rd. 700 Euro) oder wenn sie eine Berufsausbildung oder ein Hochschulstudium an einem anderen Ort antreten. Darüber hinaus kann die Teilnahme an spezifischen Integrationsmaßnahmen, wie Praktika oder studienvorbereitenden Deutschkursen, ebenfalls zum Umzug berechtigen. Ausnahmen sind auch möglich, wenn enge Verwandte in anderen Teilen Deutschlands leben, oder in bestimmten Härtefällen. In

Anbetracht der Tatsache, dass Flüchtlinge umziehen dürfen, wenn sie einen Arbeitsplatz oder eine Ausbildung gefunden haben, scheint die notwendige Flexibilität gegeben zu sein, um die Integration an anderen Orten nicht zu behindern. Leider sind allerdings derzeit keine Daten verfügbar, aus denen hervorgeht, wie viele Flüchtlinge eine Ausnahme von dieser Regel beantragt haben und wie oft diese Umverteilungsanträge aus anderen Gründen abgelehnt werden.

### **... und auch innerhalb mancher Bundesländer ist die Freiheit der Wohnsitzwahl eingeschränkt**

Mit der Einführung des Integrationsgesetzes wurde es den Landesregierungen ebenfalls ermöglicht, die Freiheit der Wohnsitzwahl innerhalb der einzelnen Bundesländer weiter einzuschränken. Sie können von den Flüchtlingen z.B. verlangen, dass sie in einer bestimmten Kommune oder einem bestimmten Landkreis bleiben. Den Flüchtlingen kann auch untersagt werden, in bestimmte Gebiete zu ziehen, vor allem in solche, in denen die Anteile der im Ausland Geborenen bereits hoch sind. Die Verteilungsmechanismen der einzelnen Bundesländer müssen zudem der Arbeitsmarktlage vor Ort Rechnung tragen. Bis Januar 2017 hatten 4 der 16 Bundesländer solche Rechtsverordnungen erlassen, die Flüchtlinge verpflichten, in einer bestimmten Gemeinde oder einem bestimmten Landkreis zu leben (Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen). In den anderen Bundesländern können Flüchtlinge ihren Wohnort weiterhin frei wählen, wenngleich sie nicht in ein anderes Bundesland übersiedeln dürfen.

Nordrhein-Westfalen hat z.B. für das Verfahren zur Zuweisung des Wohnsitzes einen landesinternen Integrationsschlüssel gebildet, der sich nach mehreren Faktoren richtet, u.a. einem Hilfsindikator für die lokalen Beschäftigungsbedingungen innerhalb des Bundeslandes. Dabei werden der Einwohneranteil der Gemeinden an der Gesamtbevölkerung des Landes (80%), der Flächenanteil der Gemeinden an der Gesamtfläche des Landes (10%) und der Anteil der als arbeitslos gemeldeten erwerbsfähigen Personen an der Bevölkerung der Gemeinden (10%) berücksichtigt. Außerdem wird der sich für die jeweilige Gemeinde ergebende Integrationsschlüssel um 10% verringert, wenn wenig erschwinglicher Wohnraum verfügbar ist, und um weitere 10% gesenkt, wenn sie bereits übermäßig hohe Anteile an EU-Migranten aus Mittel- und Osteuropa beherbergen, die Sozialleistungen beziehen. Der sich ergebende übersteigende Anteil wird jeweils auf alle übrigen Gemeinden verteilt. Die Gemeinden sind verpflichtet, alle Flüchtlinge aufzunehmen, die ihnen durch dieses System zugewiesen werden. Die Verordnung trat im Dezember 2016 in Kraft, daher muss sich noch zeigen, wie sich dieses System in der Praxis umsetzen lässt.

Abschließend lässt sich feststellen, dass Verteilungsmechanismen für Asylbewerber den lokalen Beschäftigungsaussichten Rechnung tragen sollten, wenn sie den Kommunen zugewiesen werden. Dies ist jedoch bisher selten der Fall. Die Berücksichtigung der Wirtschaftslage vor Ort ist bei der Verteilung besonders wichtig, wenn die Flüchtlinge über mehrere Jahre in der gleichen Gemeinde bleiben müssen.

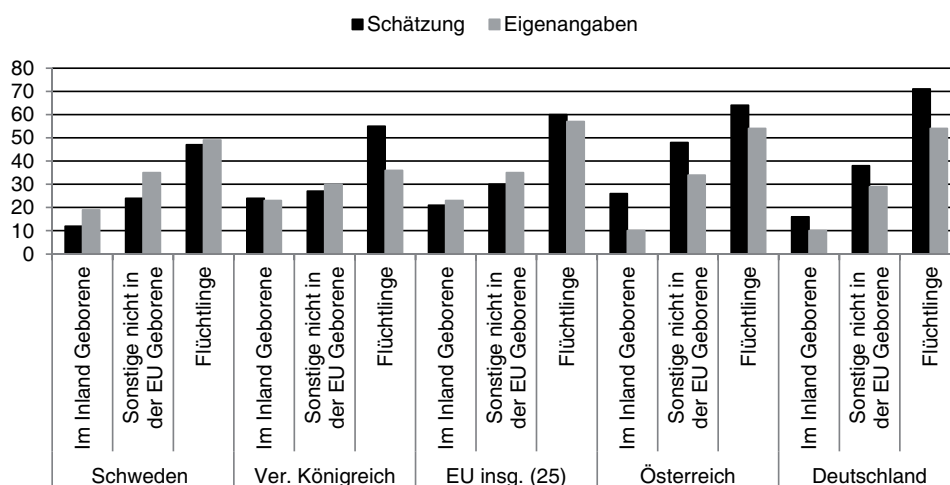
Wohnsitzauflagen für Flüchtlinge können zwar den Druck auf die Kommunen mindern, solche Regelungen können die Integration aber nur erleichtern, wenn auch ein gewisses Maß an Flexibilität sichergestellt ist, so dass die Integration nicht behindert wird. Um beurteilen zu können, ob die Arbeitsplatz- und Ausbildungsmobilität in der Praxis beeinträchtigt wird, müssten die Entscheidungen der örtlichen Ausländerbehörden über Umverteilungsanträge transparenter sein und überprüft werden.

### 3.4 Berufliche Kompetenzen, Qualifikationen und Berufserfahrung frühzeitig beurteilen

Ausgangspunkt für eine bessere Nutzung der Kompetenzen von Asylbewerbern und Flüchtlingen ist eine Evaluierung der Qualifikationen und Kompetenzen, die sie bereits besitzen. Schon lange vor dem jüngsten Asylbewerberzustrom hatte Deutschland diesbezüglich erhebliche Anstrengungen unternommen. Zur Verbesserung der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen wurde mit der Einführung des Anerkennungsgesetzes 2012 ein bundesweiter Rahmen eingerichtet. Nach Maßgabe dieses Gesetzes haben alle Zuwanderer, einschließlich der Asylbewerber und Flüchtlinge, mit einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation einen Rechtsanspruch darauf, ein Anerkennungsverfahren zu durchlaufen, in dem getestet wird, ob ihre im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen mit der entsprechenden inländischen Berufsqualifikation gleichwertig sind (wegen einer ausführlichen Erörterung, vgl. Anhang B). Für das standardisierte Anerkennungsverfahren müssen die Zuwanderer allerdings Nachweise über ihre Abschlüsse und Qualifikationen vorlegen. Aus diesem Grund stellt die Feststellung der Qualifikationen und Kompetenzen von Asylbewerbern und Flüchtlingen eine neue Herausforderung dar, da viele von ihnen nur über begrenzte oder keine Nachweise verfügen.

Die Feststellung und Anerkennung ihrer Qualifikationen ist jedoch von entscheidender Bedeutung, wie in Abbildung 3.4 veranschaulicht wird. Andere Hindernisse, wie z.B. fehlende Sprachkenntnisse oder eine De-facto-Nichtgleichwertigkeit von Bildungsabschlüssen, tragen zwar auch zur Überqualifizierung bei, beschäftigte Flüchtlinge mit Tertiärabschluss sind aber mit deutlich höherer Wahrscheinlichkeit für die Art der Arbeit überqualifiziert, die sie ausüben, als andere Bevölkerungsgruppen. Diese Unterschiede bestehen weiterhin, unabhängig davon, ob die Überqualifizierung auf Eigenangaben beruht oder anhand eines

Abbildung 3.4 **Überqualifizierung unter im Inland Geborenen, sonstigen nicht in der EU Geborenen und Flüchtlingen mit Tertiärabschluss in ausgewählten EU-Ländern, 2014**



Anmerkung: Berechnungen auf der Grundlage des Ad-hoc-Moduls der EU-LFS 2014. Die Daten beziehen sich auf 25 Länder der Europäischen Union. Die Daten für Deutschland stammen vom Statistischen Bundesamt. Die Schätzung der Überqualifizierung bezieht sich auf Personen mit Tertiärabschluss, die nach der Internationalen Standardklassifikation der Berufe (ISCO) eine Beschäftigung mit geringen oder mittleren Kompetenzanforderungen (ISCO 4-9) ausüben. Quelle: OECD-EU (2016).

Vergleichs der beruflichen Stellung der Befragten mit dem erworbenen Bildungsabschluss gemessen wird. Obwohl dies überall ein Problem darstellt, war in Deutschland dieser Anteil unter den Flüchtlingen im Jahr 2014 besonders groß (Abb. 3.4).

Zudem werden berufliche Kompetenzen häufig auf dem informellen Weg erworben. Neben der Anerkennung formaler Qualifikationen gilt es zusätzliche Maßnahmen einzuführen, die die Anerkennung vorgängig erworbener Kompetenzen gestatten, anstatt nur die Standardverfahren für die Qualifikationsanerkennung heranzuziehen.

### **Es gibt viele Projekte zur Kompetenzfeststellung für Asylbewerber und Flüchtlinge**

In vielen von der humanitären Krise stark betroffenen OECD-Ländern war die Verbesserung der Feststellung der Kompetenzen und Qualifikationen von Asylbewerbern und Flüchtlingen eine Priorität der Integrationspolitik (vgl. Kasten 3.4 wegen eines innovativen Beispiels aus Norwegen). Dies ist vermutlich effektiv der Bereich, in dem angesichts der Krise die größten Politikinnovationen stattfanden (OECD, 2016b).

#### **Kasten 3.4 Ein Instrument zur Selbsteinschätzung der Kompetenzen für Asylbewerber und Flüchtlinge in Norwegen**

Norwegen hat ein Instrument entwickelt, um die individuellen Kompetenzen und Qualifikationen von Asylbewerbern und Flüchtlingen festzustellen. Das Instrument setzt sich aus rd. 70 verschiedenen Fragen zusammen, die sich auf Sprachkenntnisse, schulische Bildung und Ausbildung beziehen. Für Personen mit niedrigem Bildungsniveau erfasst dieses Instrument grundlegende Kompetenzen, wie das Ablesen der Uhrzeit oder den Umgang mit einem Mobiltelefon usw. Im Rahmen des Instruments werden auch Berufserfahrung und Interessen berücksichtigt, um eine Grundlage für die Evaluierung der Chancen jedes Einzelnen auf dem norwegischen Arbeitsmarkt zu schaffen. Zudem enthält es Fragen über die Familie und das Netzwerk der Betroffenen in Norwegen, die eine Grundlage für die Verteilungsentscheidung liefern können, was auf der Annahme basiert, dass ein vorhandenes Netzwerk Beschäftigungsmöglichkeiten fördert.

Das Instrument ist so konstruiert, dass die Befragten an den für sie relevanten Fragenkatalog weitergeleitet werden. So müssen beispielsweise Befragte mit Hochschulbildung keine Fragen zu Grundschulthemen beantworten. Auf diese Weise werden keinem Befragten sinnlose Fragen oder gar nahezu alle 70 Fragen gestellt. Bei der Selbsteinschätzung werden nur Standardantworten, wie ja und nein, oder Listen verwendet, in denen die Befragten die zutreffendste Antwort, z.B. in Bezug auf ihre Bildungsqualifikation, auswählen müssen. Das Instrument ist in den 20 von den Asylbewerbern am häufigsten gesprochenen Sprachen verfügbar.

Seit Ende 2016 wird das Instrument für alle neuen Asylbewerber eingesetzt, die in Norwegen bis Juli 2017 als Ersteinreiseland zuwandern. Das Instrument wurde auch in ein paar ausgewählten Flüchtlingsaufnahmezentren mit Asylbewerbern und Flüchtlingen getestet. Fünf dieser Zentren werden darüber hinaus eine weitere neue Maßnahme testen, die neben der Kompetenzfeststellung eine intensivere Sprachförderung und berufliche Bildung vorsieht. In diesen Zentren sind nur international Schutzberechtigte oder diejenigen untergebracht, die mit großer Wahrscheinlichkeit eine Aufenthaltserlaubnis erhalten. In diesem Zusammenhang soll das Instrument zur Kompetenzfeststellung zeigen, wo der Qualifizierungsprozess ansetzen muss, damit Maßnahmen für die jeweiligen Einzelfälle entwickelt werden können.

In den vergangenen zwei Jahren hat die Bundesrepublik eine Reihe von Pilotprojekten eingeführt, die speziell auf Asylbewerber und Flüchtlinge ausgerichtet sind, um ihre Kompetenzen ohne formale Nachweise von Qualifikationen oder Berufserfahrung beurteilen zu können. Diese Maßnahmen setzen sich gewöhnlich aus einer frühzeitigen Kompetenzfeststellung und sonstigen Integrationsmaßnahmen, wie Sprachkursen oder Qualifizierungsmaßnahmen, zusammen. In der Regel stehen sie Asylbewerbern mit guten Chancen auf Erhalt des Flüchtlingsstatus offen. Darüber hinaus hat eine beträchtliche Zahl von Bundesländern eigene, zusätzliche Pilotprojekte eingeführt, in deren Rahmen die Kompetenzen der Asylbewerber und Flüchtlinge evaluiert werden.

2014 wurde das Modellprojekt „Early Intervention“ zur Feststellung der Kompetenzen von Asylbewerbern in neun deutschen Städten initiiert, dessen Laufzeit bis Ende 2015 ging. Staatsangehörige aus neun Herkunftsländern mit verhältnismäßig hohen Anerkennungsquoten bzw. verhältnismäßig niedrigen Rückkehrquoten kamen für das Modellprojekt in Betracht (Afghanistan, Ägypten, Eritrea, Irak, Iran, Pakistan, Somalia, Sri Lanka und Syrien). Die Teilnehmenden wurden auf der Grundlage ihres Bildungshintergrunds ausgewählt, wobei die meisten relativ gut qualifiziert waren. Die Bundesagentur für Arbeit führte mit den Teilnehmern sodann ein Gespräch zur Kompetenzfeststellung durch, was sich aber aufgrund sprachlicher Barrieren und fehlender Dokumente als schwierig erwies (Daumann et al., 2015). Nach dieser Evaluierung hatten die Teilnehmer Zugang zu regulären Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit, wie Berufsberatung, Qualifizierungsmaßnahmen oder Qualifikationsanerkennung. Auf der Grundlage ihres individuellen Profils wurden die Teilnehmer im Anschluss daran durch die Vermittlungsfachkräfte an die entsprechende Maßnahme verwiesen. Das Programm sollte eigentlich mit Sprachförderung kombiniert werden, was sich jedoch in der Praxis ebenfalls als schwierig erwies. Die Organisation der Sprachkurse war zwischen den einzelnen Bundesländern zwar stark unterschiedlich, alle befragten Vermittlungsfachkräfte bestätigten aber, dass ein umfassenderes Angebot an Sprachkursen für den Erfolg des Projekts entscheidend gewesen sei.

Obwohl zu dem Modellprojekt zwei Forschungsberichte erstellt wurden, liegen verhältnismäßig wenig quantitative Daten vor. Etwa 1 100 Asylbewerber wurden in das Projekt aufgenommen, wobei sich der Frauenanteil auf 15% belief. Nach Ende dieser Maßnahme fanden von allen Modellprojektteilnehmern knapp 70 eine Beschäftigung, hauptsächlich als Hilfskräfte, während knapp 30 eine Ausbildung begannen (Dietz und Trübswetter, 2016). Die niedrigen Übergangsquoten sind auf mangelnde Sprachkenntnisse und Berufsqualifikationen zurückzuführen. Es wurde daher angeführt, dass ein längerfristiger Ansatz notwendig wäre.

Die Begleitforschung zu dem Projekt hat darüber hinaus ein größeres, strukturelles Problem einer frühzeitigen Arbeitsmarktintegration u.a. von Asylbewerbern aufgezeigt, das den Übergang der Verantwortung für die Arbeitsmarktintegration innerhalb der Bundesagentur für Arbeit betrifft (Büschel et al., 2015; Daumann et al., 2015). Innerhalb der Bundesagentur für Arbeit sind zwei verschiedene Stellen mit der Verwaltung von Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung und Sozialleistungen beauftragt, wobei die Arbeitsagenturen für Asylbewerber und die Jobcenter für Flüchtlinge zuständig sind. Dies bedeutet allerdings, dass sich für die Asylbewerber nach Zuerkennung des Flüchtlingsstatus die Kontaktpersonen ändern und die Hintergrunddaten und -informationen von einer Stelle an die andere weitergegeben werden müssen. In der Praxis führt dies häufig zu erheblichen Schwierigkeiten (vgl. auch Abschnitt 3.8). In einigen Städten wurden zwischen den Arbeitsagenturen und den Jobcentern Vereinbarungen darüber getroffen, wie die Maßnahme zu beenden ist, wenn sich der Rechtsstatus der Teilnehmer geändert hatte.



Einige Bundesländer etablierten zentrale Anlaufstellen, um die Koordination zu erleichtern. So richtete beispielsweise Nordrhein-Westfalen in allen örtlichen Arbeitsagenturen eine angepasste Version des Modellprojekts (Early Intervention NRW+) ein und bot in diesem Rahmen zusätzliche Sprachkurse an. Infolgedessen wurden sogenannte Integrationspunkte geschaffen, die Sachbearbeiter von den Arbeitsagenturen, den Jobcentern, der Ausländerbehörde und den Sozialeinrichtungen zusammenbringen, was nicht nur die Zusammenarbeit zwischen diesen mit der Arbeitsmarktintegration beauftragten Stellen verstärkt, sondern auch das Verfahren für die Teilnehmer vereinfacht. Dies erleichtert zudem den Übergang der Verantwortung, wenn Asylbewerber den Flüchtlingsstatus erhalten.

Im August 2016 startete die Bundesagentur für Arbeit eine neue Maßnahme für Flüchtlinge und Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive. Die Maßnahme KompAS (*Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb*) dauert sechs bis acht Monate und soll die Sprachförderung mit der Kompetenzfeststellung und sonstigen Maßnahmen zur Erleichterung der Arbeitsmarktteilnahme kombinieren. Die sonstigen Maßnahmen können Beratung zur Bewerbung um eine Stelle, eine betriebliche Erprobung sowie Unterstützung umfassen, um Informationen über Berufsprofile und die dafür notwendigen Qualifikationen zu finden. Der Kurs wird zusammen mit den Integrationskursen koordiniert, so dass die Teilnehmer in beide parallel eingeschrieben sein können. Derzeit sind keine Informationen über die Teilnehmerzahl verfügbar.

Bereits vor der Flüchtlingskrise hatte das Bundesministerium für Bildung und Forschung 2011 das Projekt „Prototyping“ gestartet, um informelle Qualifikationen von Personen ohne formalen Nachweis ihres Bildungsabschlusses zu evaluieren, was bei Asylbewerbern und Flüchtlingen häufig der Fall ist. Das Projekt wurde 2015 in veränderter Form als „Prototyping Transfer“ neu aufgelegt, dieses Programm soll den Wissenstransfer stärken und eine breitere Verfügbarkeit der Maßnahme gewährleisten. Obgleich der Fokus des Programms insbesondere auf Asylbewerbern und Flüchtlingen liegt, steht es unabhängig vom Rechtsstatus jedem offen. Das Projekt hat eine Laufzeit von 2015-2017 und wird mit sieben Partnern der örtlichen Industrie- und Handelskammern und Handwerkskammern umgesetzt. Sie führen Qualifikationsanalysen durch, in denen die beruflichen Kompetenzen der Teilnehmer z.B. mittels Arbeitsproben oder Fachgesprächen festgestellt werden. Auch hier sind derzeit keine Informationen über die Zahl der Asylbewerber oder Flüchtlinge verfügbar, die bisher davon profitierten. Anhand eines weiteren im Jahr 2015 gestarteten Projekts, ValiKom, soll ein standardisiertes Verfahren für die Feststellung und Anerkennung informell erworbener berufsrelevanter Kompetenzen entwickelt und getestet werden.

Neben den genannten wurden mehrere andere Initiativen ergriffen, darunter interaktive, computergestützte Tests der beruflichen Kompetenzen für Personen ohne formalen Abschluss. Dieses Instrument wird derzeit von der Bundesagentur für Arbeit zusammen mit der Bertelsmann Stiftung entwickelt und wird den Arbeitsagenturen und Jobcentern zur Verfügung gestellt werden. Die Kompetenztests werden für 30 Berufe entwickelt und sollen ungefähr vier Stunden dauern. Sie können auch in anderen Sprachen als Deutsch durchgeführt werden.

### **Die Herausforderung besteht nun darin zu entscheiden, welche Projekte auf Bundesebene ausgeweitet werden sollten**

In diesem Bereich ist zwar eine beträchtliche Entwicklung von Politikmaßnahmen zu beobachten, die Kompetenzfeststellung findet aber nach wie vor auf Pilot- oder Landesebene statt. Für die Kompetenzfeststellung ist es jedoch besonders wichtig zu vermeiden, dass (im Rahmen von Pilotprojekten) eine Vielfalt von separaten Maßnahmen mit verschiedenen

Inhalten und unterschiedlicher Validität parallel zueinander existieren. Stattdessen sollten die Maßnahmen standardisiert und transparent sein, ansonsten bleibt ihre Signalwirkung für die Arbeitgeber begrenzt. Daher ist eine sorgfältige Beurteilung dieser Pilotprojekte – vor allem ihres Effekts auf die Arbeitsmarktintegration – notwendig, um zu entscheiden, welche ausgeweitet und bundesweit umgesetzt werden sollten. Dabei wird es von Bedeutung sein, die Arbeitgeber einzubeziehen und sicherzustellen, dass die Kompetenzfeststellungsverfahren gegebenenfalls durch Qualifizierungsmaßnahmen ergänzt werden.

In Anbetracht der hohen Zahlen an Asylbewerbern und Flüchtlingen mit informellen Kompetenzen oder begrenzten Nachweisen über ihren beruflichen Hintergrund sind pragmatische, leicht umzusetzende Lösungen erforderlich, die komplexere Kompetenzfeststellungsverfahren ergänzen. Dazu könnte z.B. ein standardisierter Lebenslauf für Asylbewerber und Flüchtlinge zählen, in dem die von den Arbeitsagenturen und Jobcentern festgestellten Kompetenzen aufgeführt sind. Auch in dieser Hinsicht könnte Norwegens Erfahrung für Deutschland von Interesse sein. Im jüngst durchgeführten Pilotprojekt, dem sogenannten Qualification Passport für Flüchtlinge, wurden der höchste erworbene Abschluss, die Berufserfahrung und die Sprachkenntnisse erfasst, was einen interessanten Ausgangspunkt bilden könnte.

Alles in allem scheinen die oben erörterten Pilotprojekte bislang nur einem Bruchteil von Asylbewerbern und Flüchtlingen zugutegekommen zu sein. In diesem Bereich waren eine beachtliche Aktivität sowie eine positive Entwicklung hin zur Kombination der Kompetenzfeststellung mit dem Spracherwerb und der berufsbezogenen Förderung zu beobachten. Indessen ist sehr wenig darüber bekannt, wie gut dies in der Praxis funktioniert. In Anbetracht der aus dem Modellprojekt Early Intervention gewonnenen Erfahrungen hat es jedoch ferner den Anschein, dass diese Programme zu kurz sind, um Asylbewerber oder Flüchtlinge angemessen auf den Arbeitsmarkt vorzubereiten; Spracherwerb und Qualifizierungsmaßnahmen brauchen Zeit. Obgleich es wichtig ist, die Programme zur Kompetenzfeststellung auszuweiten – ebenso wie zu vermeiden, dass verschiedene Instrumente mit unterschiedlicher Validität parallel zueinander existieren –, wäre es nun von entscheidender Bedeutung, mehr Daten als derzeit verfügbar zu sammeln, um zu entscheiden, welche Projekte ausgeweitet werden sollten und wie sie im Vorfeld angepasst werden könnten.

### **3.5 Gezielte Integrationsmaßnahmen entwickeln**

Wie in Abschnitt 1.2 festgestellt, sind Asylbewerber und Flüchtlinge im Hinblick auf ihren Bildungs- und beruflichen Hintergrund eine sehr heterogene Gruppe. Sowohl die Sprachförderung als auch die berufliche Bildung müssen dieser Heterogenität Rechnung tragen – nicht nur zwecks einer rascheren Integration, sondern auch aufgrund der Tatsache, dass nicht dem Bildungsniveau der Teilnehmer entsprechende Kurse demotivierend wirken können. Für geringqualifizierte Flüchtlinge, denen selbst Grundqualifikationen fehlen, werden angemessene Angebote oftmals mit einer langfristigen Förderung einhergehen müssen (OECD und UNHCR, 2016a). Dies ist von grundlegender Bedeutung, um ihre Beschäftigungschancen zu erhöhen und sicherzustellen, dass ihre Beschäftigung von Dauer sein wird.

Deutschland verfügt – im Gegensatz zu den skandinavischen OECD-Ländern – nicht über langfristig ausgerichtete, individualisierte Integrationsprogramme<sup>12</sup>. Stattdessen gibt es eine Reihe separater Maßnahmen, von denen einige auf den besonderen Bedarf von Flüchtlingsgruppen abgestimmt wurden, beispielsweise auf nicht alphabetisierte oder junge Zuwanderer.

### Das Sprachkursangebot für bestimmte Zielgruppen wird ausgeweitet ...

Deutschlands wichtigste Maßnahme ist der Integrationskurs, der in speziellen Formen für Eltern, Frauen, junge Erwachsene (bis zum Alter von 27 Jahren) und nicht alphabetisierte Migranten sowie als Intensivkurse für Teilnehmer, bei denen mit einem rascheren Erwerb der Kursinhalte gerechnet wird, angeboten wird. Diese Kurse werden sowohl bezüglich der Länge als auch der Kursinhalte angepasst. Keiner dieser Kurse ist speziell auf Flüchtlinge zugeschnitten, auch wenn diese natürlich den Großteil der neuen Teilnehmer ausmachen. Intensivkurse für Personen, die besonders schnell lernen, haben beispielsweise einen Umfang von 400 Stunden Sprachunterricht und 30 Stunden Orientierungskurs. Zuwanderer, denen es an grundlegenden Lese- und Schreibkompetenzen mangelt, können an Alphabetisierungskursen teilnehmen, wohingegen Angebote für junge Erwachsene Inhalte umfassen, die für ihre Altersgruppe relevant sind, etwa die Bewerbung um einen Ausbildungsplatz. Darüber hinaus entwickelt das BAMF derzeit Aufbausprachkurse für Teilnehmer, die den Integrationskurs nicht erfolgreich abgeschlossen haben, ebenso wie Kurse für Teilnehmer, die in einer anderen als der lateinischen Schrift lesen und schreiben gelernt haben, um zu vermeiden, dass sie in Alphabetisierungskursen für Analphabeten eingestuft werden (voraussichtlicher Start: März 2017). Tatsächlich zeigen die in anderen OECD-Ländern, z.B. in Finnland, gesammelten Erfahrungen, dass diese Gruppe die Sprache oftmals relativ rasch erwirbt, aber anfangs besonderer Unterstützung bedarf.

Elternintegrationskurse bieten nicht nur Sprachunterricht, sondern informieren Eltern auch über das Schulsystem in Deutschland und können einen Umfang von bis zu 960 Stunden haben. Dieser in seiner Art ziemlich einzigartige Kurs wird seit 2005 angeboten, wurde seitdem jedoch mehrfach überarbeitet. Die Lehrkräfte können die Eltern zudem den Lehrkräften ihrer Kinder vorstellen und die Einbeziehung der Eltern in die Bildung ihrer Kinder unterstützen. Die Integrationskurse für Frauen haben ähnliche Inhalte, zielen jedoch auf zugewanderte Frauen ab, die nicht an gemischtgeschlechtlichen Kursen teilnehmen würden. Diese Kurse können in Teilzeit stattfinden, um möglichen familiären Aufgaben Rechnung zu tragen. Dies ist tatsächlich bei über 70% der Frauen-Integrationskurse der Fall<sup>13</sup>.

Die Diversifizierung der Kurse hat allmählich begonnen. Zwischen Januar und September 2016 nahmen drei Viertel der Teilnehmer an allgemeinen Integrationskursen teil (Tabelle 3.3). 17% besuchten Alphabetisierungskurse, 5% Integrationskurse für junge Erwachsene und 3% Kurse für Frauen bzw. Eltern. Weniger als 1% nahmen an Intensivkursen für schnell lernende Zuwanderer teil.

Tabelle 3.3 **Teilnahme an den Integrationskursen nach Kursart, 2015-2016**

	2015		Jan-Sept 2016	
	Absolut	In Prozent	Absolut	In Prozent
Allgemeiner Integrationskurs	139 729	77.9	184 413	74.9
Alphabetisierungskurs	22 089	12.3	41 381	16.8
Kurse für Eltern und Frauen	8 422	4.7	6 286	2.6
Kurse für junge Erwachsene	7 470	4.2	11 702	4.8
Intensivkurse	1 000	0.6	978	0.4
Andere Integrationskurse (z.B. Kurse für Gehörlose)	688	0.4	1 365	0.5
<b>Insgesamt</b>	<b>179 398</b>	<b>100</b>	<b>154 589</b>	<b>100</b>

Anmerkung: Bei den Kursen für Eltern und den Kursen für Frauen handelt es sich um zwei verschiedene Kurse, die in den BAMF-Statistiken jedoch zusammen ausgewiesen werden.

Quelle: Vom BAMF zur Verfügung gestellte Daten.

Die zahlenmäßig größten Fortschritte wurden bei den Alphabetisierungskursen erzielt, wohingegen die Kurse für andere Gruppen vermutlich hinter der Nachfrage zurückbleiben<sup>14</sup>. Die Priorisierung der Alphabetisierungskurse war zwar eine sinnvolle Entscheidung, langfristig werden nun jedoch auch die Angebote für Frauen und Familien sowie junge Erwachsene und rasch lernende Teilnehmer ausgebaut werden müssen. Solche Kurse werden von entscheidender Bedeutung sein, um eine stärkere Abstimmung der Förderung auf den sprachlichen Bedarf der Teilnehmer zu gewährleisten. Insbesondere für junge Erwachsene, die einen großen Teil der Neuzuwanderer ausmachen, sollten die Angebote ausgeweitet werden, um sicherzustellen, dass der Integrationskurs zur gezielten Information über den deutschen Arbeitsmarkt sowie Ausbildungsmöglichkeiten und für Bewerbungstraining genutzt werden kann. Zudem entspricht das Angebot an Intensivkursen zurzeit nicht dem Anteil an hochqualifizierten Flüchtlingen in Deutschland. Daher ist die Steigerung des Angebots wichtig, um den effektiven Spracherwerb seitens der Hochqualifizierten zu gewährleisten. Mit dem Ausbau der berufsbezogenen Sprachkurse als Folgemaßnahme zum Integrationskurs wurden Schritte zur weiteren Diversifizierung des Sprachunterrichts unternommen (vgl. Abschnitt 3.1), allerdings ist es nach wie vor wichtig, bereits im Integrationskurs einen gezielteren Ansatz zu verfolgen.

### **... ebenso wie die gezielte Unterstützung zum Erwerb grundlegender erster Arbeitserfahrung**

Junge Menschen, die noch nicht für eine Berufsausbildung geeignet sind, können an einem besonderen Betriebspraktikum, der sogenannten Einstiegsqualifizierung (EQ), teilnehmen. EQ-Maßnahmen bieten die Möglichkeit, ein sechs- bis zwölfmonatiges Praktikum in einem Ausbildungsberuf zu absolvieren, das dem ersten Lehrjahr ähnelt. Die Zielgruppe des Programms sind junge Menschen, darunter Asylbewerber, die keinen Ausbildungsplatz finden konnten, die noch nicht in vollem Umfang für eine Ausbildung geeignet oder lernbeeinträchtigt bzw. sozial benachteiligt sind. Die Praktikanten erhalten rd. 200 Euro pro Monat, während die Arbeitgeber eine Pauschale in Höhe von rd. 100 Euro für die Sozialversicherungsbeiträge erhalten. Diese Maßnahme wurde 2004 eingeführt. Der Erfolg dieser Maßnahme hinsichtlich der Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit und der Kompetenzen junger Menschen wird insgesamt positiv beurteilt, und rd. 60% der Teilnehmer absolvieren im Anschluss an ihre EQ eine reguläre Berufsausbildung<sup>15</sup>.

Gegenwärtig ist der Anteil der Asylbewerber und Flüchtlinge unter den Teilnehmern gering, er steigt jedoch allmählich. Im November 2016, dem letzten Monat, für den aktuell Daten vorliegen, nahmen 3 200 von ihnen an EQ-Maßnahmen teil (im August: 1 200); dies entspricht 29% aller Teilnehmer<sup>16</sup>.

Darüber hinaus hat Deutschland vor kurzem ein Sonderprogramm im Rahmen seines Bundesfreiwilligendienstes für Asylbewerber (ausgenommen sind Bewerber aus sicheren Herkunftsstaaten) und Flüchtlinge eingeführt<sup>17</sup>. Das Programm läuft von 2016-2018 und umfasst die Finanzierung von 10 000 Plätzen jährlich; 50 Mio. Euro wurden hierfür bereitgestellt. Die Freiwilligen unterstützen entweder Asylbewerber und Flüchtlinge oder können, wenn sie selbst Asylbewerber oder Flüchtlinge sind, auch in „regulären“ Einsatzstellen für Freiwillige eingesetzt werden, z.B. in Kindergärten, Altenheimen oder bei anderen Einrichtungen, die soziale Dienstleistungen erbringen. Freiwilligendienste können auch in Teilzeit geleistet werden, und es gibt keine Altersbeschränkung für die Teilnahme<sup>18</sup>. Die Teilnehmer erhalten 2017 einen auf andere Leistungen anrechenbaren Betrag von bis zu 381 Euro monatlich. Sollten die Sprachkenntnisse nicht ausreichen, können die Teilnehmer zu Beginn einen vierwöchigen Intensivsprachkurs absolvieren und zudem während ihres Freiwilligendienstes zusätzlichen Sprachunterricht nehmen.

## **Besondere „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen“ wurden eingeführt, ihre Wirkung ist jedoch unklar**

Abgesehen von diesen Maßnahmen, die speziell auf junge Flüchtlinge abzielen, gibt es seit August 2016 die sogenannten „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen“ (FIM), ein Programm, mit dem Asylbewerbern grundlegende Arbeitserfahrungen geboten werden. Diese Maßnahmen sollen Asylbewerbern niederschwellige Arbeitsgelegenheiten und eine erste Erfahrung auf dem deutschen Arbeitsmarkt bieten. Diese Arbeitsgelegenheiten begründen jedoch kein reguläres Beschäftigungsverhältnis. Stattdessen müssen die Arbeitsgelegenheiten stets zusätzlich zu den bereits von den regulären Arbeitskräften durchgeführten Arbeiten sein. Für jede Stelle muss die Bundesagentur für Arbeit prüfen, ob diese Bedingung erfüllt ist. Zudem können Arbeitsgelegenheiten nur von kommunalen oder anderen staatlichen oder gemeinnützigen Trägern angeboten werden, nicht aber von Arbeitgebern des privaten Sektors. Teilnehmer erhalten pauschal 0,80 Euro pro Stunde, die den Zusatzaufwand decken sollen, der ihnen durch die Arbeitsgelegenheit entsteht. Höhere Aufwendungen werden zusätzlich erstattet. Die Teilnehmer sollen keine offenen Stellen besetzen bzw. keinen Arbeitskräftebedarf decken. FIM ist eine zeitlich befristete Maßnahme mit einer Laufzeit von August 2016 bis Ende 2020, wobei 100 000 Plätze jährlich angestrebt werden. Pro Jahr wurden 300 Mio. Euro bereitgestellt. Der Großteil des Budgets ist nicht für die Teilnehmer selbst bestimmt, sondern für die Maßnahmenträger und zur Deckung der Verwaltungskosten.

Die Mittel werden in Anlehnung an den Königsteiner Schlüssel entsprechend dem von ihnen beherbergten Asylbewerberanteil an die Länder verteilt. Die Maßnahmen werden dann von den örtlichen Agenturen für Arbeit verwaltet. Arbeitsgelegenheiten können eine Dauer von bis zu sechs Monaten und einen Umfang von bis zu 30 Wochenstunden haben. Somit erhalten in Vollzeit tätige Asylbewerber eine Pauschale von höchstens 96 Euro monatlich zusätzlich zu den Sozialleistungen. Die Teilnahme kann vorgeschrieben werden, und Asylbewerbern, die die Teilnahme verweigern, droht eine Kürzung der Sozialleistungen. Während Aufnahmeeinrichtungen 85 Euro je Arbeitsgelegenheit monatlich erhalten, beläuft sich die Pauschale für Arbeitsgelegenheiten außerhalb solcher Einrichtungen auf 250 Euro. Damit sollen die Aufwendungen der kommunalen Träger für Rekrutierung, Durchführung und Betreuung sowie die Kosten für Arbeitsgeräte und Arbeitskleidung sowie möglicherweise die Fahrtkosten abgedeckt werden.

Bereits seit 1993 können Asylbewerber zur Aufnahme einer Arbeitsgelegenheit entweder innerhalb oder außerhalb der Aufnahmeeinrichtung verpflichtet werden und erhalten hierfür derzeit ebenfalls eine Pauschale von 0,80 Euro pro Stunde zur Deckung ihrer Aufwendungen. Bis Ende 2015 hatten rd. 3 700 Asylbewerber an solchen Maßnahmen in den Aufnahmeeinrichtungen teilgenommen, die meisten davon aus Syrien oder Afghanistan. 80% der Teilnehmer waren Männer.

Im Rahmen der Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen müssen 75% der Plätze außerhalb der Aufnahmeeinrichtungen angeboten werden, damit die Teilnehmer ein externes Arbeitsumfeld kennenlernen können. Zu den typischen Aufgaben zählen Gartenarbeiten, die Reinigung und Instandhaltung öffentlicher Anlagen sowie Hilfsaufgaben in der Kinder- und Altenpflege. Ein neues Element der FIM im Vergleich zu dem seit 1993 für Asylbewerber geltenden System ist die Pflicht der Maßnahmenträger zur Evaluierung der Fähigkeiten und Kenntnisse der Asylbewerber.

Um Arbeitsgelegenheiten anzubieten, müssen die Maßnahmenträger – in den meisten Fällen die Kommunen – der zuständigen Behörde nach dem AsylbLG potenzielle FIM-Maßnahmen vorschlagen. Bei dieser Behörde handelt es sich im Allgemeinen um das Landratsamt. Die Behörde nimmt dann Kontakt zur örtlichen Agentur für Arbeit auf, die wiederum prüft, ob diese Arbeitsgelegenheiten alle gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen. Wenn diese Prüfung positiv ausfällt, können das Landratsamt und die Kommune mit der Teilnehmersuche beginnen. Gegenwärtig wird nicht überwacht, wieviel Zeit dieses Verfahren in Anspruch nimmt.

Aufgrund dieses Verfahrens ist unklar, wie viele Asylbewerber an FIM teilgenommen haben. Bis Februar 2017 waren nur rd. 23 000 Maßnahmen beantragt worden, und rd. 18 000 Arbeitsgelegenheiten wurden bis dahin von der Agentur für Arbeit gebilligt. Es gibt keine zentral verfügbaren Daten über den Umfang, in dem die Landratsämter und die Maßnahmenträger diese Plätze tatsächlich besetzt haben. Daher ist unklar, wie viele Asylbewerber im Jahr 2016 an den Maßnahmen teilgenommen und diese bereits abgeschlossen haben. Dennoch sind die Teilnahmequoten selbst unter der Annahme, dass alle 18 000 gebilligten Maßnahmen durchgeführt wurden, im ersten Jahr deutlich unter der Zielvorgabe von 100 000 Teilnehmern geblieben.

Diese niedrigen Zahlen können auf die Tatsache zurückzuführen sein, dass die kommunalen Träger diese Stellen – entsprechend der Programmkonzeption – nicht eigentlich benötigen, da die FIM nicht den effektiven Arbeitskräftebedarf decken dürfen. Es ist sinnvoll, zu vermeiden, dass FIM verwendet werden, um reguläre Arbeitsplätze zu ersetzen, allerdings tritt hierdurch auch eine gewisse Gegensätzlichkeit der Politikziele zutage: die Erhöhung der Arbeitserfahrung und Beschäftigungsfähigkeit von Asylbewerbern durch Übertragung relativ anspruchsloser, keinem echten Bedarf entsprechender Tätigkeiten. Zudem haben alle anderen Integrationsmaßnahmen, z.B. Integrationskurse, Vorrang gegenüber FIM; sobald Asylbewerber an anderen Integrationsmaßnahmen teilnehmen können, z.B. an einem Sprachkurs, der sich nicht mit FIM kombinieren lässt, kann die FIM beendet werden<sup>19</sup>. Daher besteht aufseiten der kommunalen Träger Unsicherheit im Hinblick auf die Frage, wie lange die Asylbewerber an FIM teilnehmen können.

Abschließend ist nach wie vor unklar, ob diese Arbeitseinsätze tatsächlich einen ersten Schritt in den deutschen Arbeitsmarkt darstellen oder ob es sich hierbei lediglich um Beschäftigungsmaßnahmen für die Teilnehmer handelt. Es gibt keine Daten darüber, welche Art von Arbeiten die Asylbewerber ausführen, wie lange sie wöchentlich im Einsatz sind oder ob sie gleichzeitig an Sprachkursen teilnehmen. Es ist jedoch wichtig sicherzustellen, dass diese Arbeitsgelegenheiten den Teilnehmern effektiv die Möglichkeit bieten, ihre Kompetenzen zu steigern. Ob dies der Fall ist, ist unklar. Eine Option könnte darin bestehen, FIM systematisch mit anderen Maßnahmen zu kombinieren, die die Kompetenzen der Teilnehmer verbessern. In der Vergangenheit haben einige Kommunen diesen Weg im Rahmen des seit 1993 bestehenden allgemeinen Systems der Arbeitsgelegenheiten gewählt, z.B. die Stadt München, wo Arbeitsgelegenheiten genutzt wurden, um Sprachtraining mit Beratung und Arbeitspraktika in Firmen zu kombinieren, die normalerweise Langzeitarbeitslose beschäftigen und ausbilden.

Die Kombination von FIM mit anderen Maßnahmen wäre zweifellos kostspieliger, und es könnte erforderlich sein, die an die Maßnahmenträger gezahlte Pauschale anzupassen, insbesondere dann, wenn sie Qualifizierungsmaßnahmen anbieten. Die Aussichten der Teilnehmer, qualitativ hochwertige Arbeitserfahrung zu erwerben, würden sich hierdurch jedoch erhöhen.

### **Gezielte Unterstützung für Selbstständige gibt es nur begrenzt ...**

Im Rahmen der IAB-BAMF-SOEP-Befragung gaben rd. 30% der zwischen 2013 und 2016 in Deutschland eingetroffenen Asylbewerber und Flüchtlinge an, dass sie in ihrem Herkunftsland selbstständig waren. Flüchtlinge haben Zugang zu den regulären Unterstützungsmaßnahmen für Selbstständige, es scheint jedoch, dass bisher relativ wenige von ihnen in der Lage waren, ihr eigenes Unternehmen zu gründen. In der IAB-BAMF-SOEP-Befragung gaben nur rd. 2% an, dass sie zum Zeitpunkt der Befragung selbstständig waren. Zudem zeigen die Daten der Bundesagentur für Arbeit, dass 30 000 Personen im August 2016 Finanzhilfen für die Gründung ihres eigenen Unternehmens erhielten, wovon nur 60 (0,2%) Flüchtlinge waren.

Diese niedrigen Zahlen sind nicht überraschend, da ein beträchtliches Know-how und ein gewisses Maß an finanziellen Mitteln erforderlich sind, um ein eigenes Unternehmen zu gründen. Hierzu gehören nicht nur Sprachkenntnisse, sondern auch ein Verständnis des Rechtsrahmens und die Fähigkeit zum Umgang mit der deutschen Bürokratie. Daher kann dieser Prozess länger dauern.

Bisher gibt es nur ein paar lokale Pilotprojekte zur Förderung der unternehmerischen Tätigkeit von Flüchtlingen. 2017 begann in Brandenburg ein Pilotprojekt, mit dem Flüchtlinge und Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive unterstützt werden sollen, indem sie mit Mentoren zusammengebracht werden und Finanzmittel für ihr geplantes Unternehmen erhalten. Dies ist zwar ein vielversprechendes regionales Pilotprojekt, es sind jedoch noch weitere Anstrengungen – in enger Zusammenarbeit mit den Arbeitsagenturen und Jobcentern – vonnöten, um sicherzustellen, dass Flüchtlinge bei Bedarf die erforderliche Unterstützung für die Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit erhalten. Andere OECD-Länder versuchen bereits seit vielen Jahren, die unternehmerischen Kompetenzen von Flüchtlingen zu nutzen. So bietet beispielsweise in Schwedens Unternehmensförderungsinstitut ALMI eine Fachabteilung Unternehmern mit Migrationshintergrund in der Gründungsphase oder nach der Unternehmensgründung Beratung an, und viele der Nutznießer sind Flüchtlinge (OECD, 2016a). Auch in Norwegen wurden erhebliche Anstrengungen unternommen, um die unternehmerische Tätigkeit unter Flüchtlingen und anderen Migrantengruppen zu fördern (Liebig, 2007).

### **... und es könnten größere Anstrengungen zur Integration weiblicher Flüchtlinge unternommen werden**

Weibliche Flüchtlinge sehen sich besonderen Herausforderungen gegenüber und haben oftmals Schwierigkeiten, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. In Deutschland ist der Bildungshintergrund weiblicher Flüchtlinge, wie in anderen OECD-Ländern, vielfach niedriger als der männlicher Flüchtlinge, und sie sind öfter nicht erwerbstätig oder arbeitslos. Wie in Abschnitt 1.2 festgestellt, waren Frauen zudem mit geringerer Wahrscheinlichkeit als Männer in ihrem Herkunftsland erwerbstätig (50% gegenüber 81%). Der Unterschied ist bei Personen mit niedrigem Bildungsniveau am größten, bei Personen mit hohem Bildungsniveau jedoch kaum noch vorhanden (Rich, 2016; vgl. auch die IAB-BAMF-SOEP-Befragung). Daher wäre zu erwarten, dass insbesondere weibliche Flüchtlinge mit niedrigem Bildungsniveau berufsbezogene Fortbildungsmaßnahmen und Unterstützung benötigen, um eine Beschäftigung zu finden. In welchem Maße dies tatsächlich der Fall ist, ist nicht bekannt, auch wenn die verfügbaren Daten zur Teilnahme an den Integrationskursen darauf schließen lassen, dass Frauen unterrepräsentiert sind (Brücker et al., 2016).

2016 führte die Bundesagentur für Arbeit die Maßnahme „Perspektiven für weibliche Flüchtlinge“ ein, die berufsbezogenen Sprachunterricht, Einsätze im Betrieb und Beratung umfasst. Die Teilnehmerinnen können zudem bei der Organisation der Kinderbetreuung für die Dauer der Maßnahme unterstützt werden, und sehr kleine Kinder können mitgenommen werden. Die Maßnahmen im Rahmen des Programms sind relativ kurz und sollen eine Dauer von vier Monaten in Teilzeit haben. Es gibt auch ein ähnliches Programm, „Stark im Beruf“, das vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend finanziert wird und sich an alle zugewanderten Frauen sowie im Inland geborene Frauen mit Migrationshintergrund richtet. Im Rahmen dieses Programms werden gegenwärtig rd. 90 lokale Projekte finanziert. Im Gegensatz zum Flüchtlingsprogramm sind Sprachkurse hier jedoch kein zentraler Bestandteil.

Die entscheidende Herausforderung besteht nun darin, das Angebot von Programmen für Frauen zu erhöhen, die einen besonderen Förderbedarf haben, aber auch ihre stärkere Teilnahme an allgemeinen Fördermaßnahmen wie berufsbezogenen Sprachkursen, EQ-Praktika und Programmen zur Kompetenzfeststellung sicherzustellen. Weitere Anstrengungen sind vonnöten, um weibliche Flüchtlinge anzusprechen und sicherzustellen, dass sie in diesen Maßnahmen angemessen vertreten sind. Dies impliziert auch, dass im Rahmen solcher Maßnahmen systematischer Kinderbetreuungsmöglichkeiten angeboten werden müssen.

Zusammengefasst ist festzustellen, dass gezielte Integrationsmaßnahmen auf dem Gebiet des Spracherwerbs für Zuwanderer mit geringen oder keinen Lese- und Schreibkompetenzen ausgeweitet wurden. Für andere Gruppen, z.B. für junge erwachsene Zuwanderer, ist das Angebot indessen nach wie vor begrenzt. Ein nennenswertes – wenn auch kein neues – Beispiel ist das EQ-Praktikum, das Asylbewerbern und Flüchtlingen zunehmend angeboten wird, um sie auf eine berufliche Ausbildung vorzubereiten. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist allerdings noch höchst unklar, ob Arbeitsgelegenheiten – die am weitesten verbreitete Maßnahme auf diesem Gebiet – die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmer tatsächlich erhöhen. Außerdem scheint es in Anbetracht des hohen Anteils von Frauen<sup>20</sup> sowie vormals selbstständig beschäftigter Flüchtlinge und der besonderen Schwierigkeiten, denen sich diese Gruppen gegenübersehen, wichtig, diese im Hinblick auf die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gezielter zu unterstützen. Für beide Gruppen gibt es derzeit nur begrenzt Förderprogramme.

### **3.6 Die Förderung unbegleiteter Minderjähriger gewährleisten**

Unter den Personen, die 2015 und 2016 eingereist sind, stellen unbegleitete Minderjährige eine große und besonders gefährdete Gruppe dar, die besondere Förderung wie spezialisierte Unterbringung, Vormünder und Lernförderung, häufig außerhalb des regulären Schulsystems, benötigt. Für viele dieser Aufgaben sind die Länder und Kommunen zuständig. Ihre Aufnahme und Integration sind vielfach wesentlich kostspieliger als bei anderen Gruppen. Daten aus anderen OECD-Ländern wie Österreich und Norwegen lassen darauf schließen, dass die (unmittelbaren) Ausgaben für unbegleitete Minderjährige drei- bis fünfmal höher sind als für erwachsene Asylbewerber (OECD, 2017).

#### **Die Asylverfahren dauern lange, und vergleichsweise wenige unbegleitete Minderjährige stellen einen Antrag**

Im Zeitraum 2015-2016 wurden in Deutschland rd. 50 000 Asylanträge von unbegleiteten Minderjährigen gestellt, hauptsächlich von afghanischen und syrischen Staatsangehörigen (42% bzw. 28% aller unbegleiteten Minderjährigen). Bei unbegleiteten Minderjährigen aus



Syrien, dem Irak und Eritrea lagen die Anerkennungsquoten 2016 bei über 90%, und bei Bewerbern aus Afghanistan bei rd. 70%. Die Asylverfahren für unbegleitete Minderjährige dauern jedoch lange; die durchschnittliche Dauer lag 2014 bei zehn Monaten, 2015 bei sieben Monaten und 2016 bei acht Monaten. Diese Zahlen sind höher als bei anderen Asylbewerbern. Darüber hinaus gibt es große Unterschiede bei den Bearbeitungszeiten. Während die Fälle von unbegleiteten Minderjährigen aus Syrien 2016 durchschnittlich innerhalb von sieben Monaten entschieden wurden, dauerte es bei Bewerbern aus dem Irak etwa acht Monate, bei afghanischen und eritreischen Bewerbern zehn Monate und bei Bewerbern aus Somalia 14 Monate. Die meisten Bewerber stehen kurz vor der Volljährigkeit; 2015 waren rd. 70% der Bewerber zwischen 16 und 17 Jahre alt<sup>21</sup>.

Die Zahl neu eingetroffener unbegleiteter Minderjähriger ist jedoch höher, als die Asylstatistiken vermuten lassen. Dies ist nicht nur auf zeitliche Verzögerungen zwischen Einreise und Asylantrag zurückzuführen, sondern auch auf die Tatsache, dass unbegleitete Minderjährige nicht unbedingt einen Asylantrag stellen. Genaue Daten zu der Frage, wie groß dieser Anteil ist, sind nicht verfügbar<sup>22</sup>.

Unbegleitete Minderjährige können nicht selbst einen Asylantrag stellen, da für alle unbegleiteten Minderjährigen ein Vormund bestellt wird. Die Zustimmung des Vormunds ist für alle Entscheidungen erforderlich, die normalerweise von den Eltern getroffen würden (z.B. Anmeldung in der Schule, medizinische Behandlung). Folglich entscheiden die Vormünder auch darüber, ob unbegleitete Minderjährige einen Asylantrag stellen oder nicht. Während des Asylverfahrens stehen sie den unbegleiteten Minderjährigen bei allen Formalitäten und Anhörungen zur Seite<sup>23</sup>. Angesichts der in den letzten Jahren festzustellenden steigenden Zahl von unbegleiteten Minderjährigen stellt die Bestellung einer ausreichenden Zahl von Vormündern jedoch eine Herausforderung dar. In einer Umfrage, an der 1 400 Fachkräfte der Kinder- und Jugendhilfe teilnahmen, gaben drei Viertel der Befragten an, dass die Bestellung eines Vormunds wenigstens einen Monat dauert (BumF, 2016). In einigen Städten wurden Initiativen gegründet, um Freiwillige als Vormünder anzuwerben und auszubilden. Außerdem kann ein einziger Vormund für bis zu 50 Minderjährige zuständig sein.

Unbegleiteten Minderjährigen, die keinen Asylantrag stellen, wird meistens eine Duldung ausgestellt. Da Abschiebungen nur möglich sind, wenn schriftlich dokumentiert wird, dass ein Familienmitglied oder ein Jugendamt sich bei ihrer Ankunft in ihrem Herkunftsland um sie kümmert, werden sie in der Praxis nur sehr selten durchgeführt. Deshalb bleiben viele unbegleitete Minderjährige als geduldete Migranten in Deutschland. Dieser Rechtsstatus ist jedoch ziemlich unsicher und kann problematisch werden, sobald die unbegleiteten Minderjährigen volljährig werden.

### **Gezielte Förderung ist nicht mehr gewährleistet, wenn unbegleitete Minderjährige 18 werden**

Sobald unbegleitete Minderjährige 18 werden, ist die Unterstützung durch Fachkräfte der Kinder- und Jugendhilfe (z.B. betreute Wohnformen und psychosoziale Betreuung) nicht mehr gewährleistet. Vor Eintritt in die Volljährigkeit können unbegleitete Minderjährige – über ihren Vormund – weiterführende Hilfen durch die Kinder- und Jugendhilfe beantragen, bis sie 21 Jahre alt sind. Die Bewilligung dieser Anträge liegt im Ermessen der Kommunalbehörden. Es liegen zwar keine Daten zu der Frage vor, wie oft Anträge abgelehnt werden, Experten haben jedoch festgestellt, dass die Zahl der Ablehnungen zunimmt und dass gezielte Unterstützung häufig nicht mehr geleistet werden kann (BumF, 2016). Außerdem scheint es regionale Unterschiede darin zu geben, wie die Kommunalbehörden über diese Anträge entscheiden (Espenhorst, 2015).

Für unbegleitete Minderjährige, die am Ende ihrer Pflichtschulzeit einreisen, besteht eine große Herausforderung darin sicherzustellen, dass sie die Grundkompetenzen erwerben, die für eine dauerhafte Integration in den Arbeitsmarkt erforderlich sind. Daten aus Schweden (Çelikaksoy und Wadensjö, 2015) lassen darauf schließen, dass ihre Beschäftigungsquoten in der Anfangsphase trotz niedriger formaler Qualifikationen relativ hoch sind. Dies wirft die Frage der langfristigen Beschäftigungsfähigkeit auf (OECD, 2016a und 2016b). Angaben der beteiligten Akteure zufolge ist es tatsächlich so, dass unbegleitete Minderjährige häufig keine Berufsausbildung beginnen möchten, weil sie es vorziehen, schnell Geld zu verdienen. Dies deutet darauf hin, dass der langfristige Vorteil der allgemeinen und beruflichen Bildung besser vermittelt werden muss.

### **Das neue Umverteilungssystem führt zu einer gleichmäßigeren Verteilung, ist jedoch möglicherweise zu unflexibel**

Im November 2015 hat Deutschland das Umverteilungsverfahren für unbegleitete Minderjährige geändert. Vor der Änderung lag die Zuständigkeit bei den Bezirken, in denen die unbegleiteten Minderjährigen zum ersten Mal registriert wurden. Dies führte zu einer starken Überrepräsentation von unbegleiteten Minderjährigen in großen Städten. 2013 wurden rd. 60% der unbegleiteten Minderjährigen in zehn Städten in Obhut genommen, wobei Frankfurt, Berlin, Hamburg und München die größte Anzahl aufnahmen (Kemper und Espenhorst, 2014). Angesichts des seither verzeichneten großen Zustroms hat diese Konzentration zu erheblichen Unterbringungs- und Personalengpässen geführt, die eine angemessene Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen in diesen Kommunen erschweren.

Um eine gleichmäßigere Aufteilung der Zuständigkeiten zu erreichen, werden unbegleitete Minderjährige heute nach dem gleichen Umverteilungsverfahren wie bei Asylbewerbern auf die Regionen verteilt (siehe oben). Dadurch wurde zwar der Druck auf einige große Kommunen vermindert, andere Kommunen, die bisher noch keine Erfahrung mit der Integration von unbegleiteten Minderjährigen hatten, waren jedoch mit Schwierigkeiten konfrontiert. Die Aufnahme von unbegleiteten Minderjährigen erfordert spezielle Fachkenntnisse und Kapazitäten von Jugendämtern, Ausländerbehörden und Bildungsträgern. In den Städten, die in der Vergangenheit eine größere Zahl von unbegleiteten Minderjährigen aufgenommen haben, haben verschiedene für Unterbringung, psychosoziale Betreuung, Beschulung und rechtliche Vertretung zuständige Organisationen deshalb im Zeitverlauf eine spezielle Infrastruktur entwickelt (BumF, 2015).

Angesichts der sehr spezifischen Bedürfnisse von unbegleiteten Minderjährigen hat eine Umverteilung auf alle Kommunen, selbst wenn diese diesbezüglich wenig oder gar keine Erfahrung haben, auch Nachteile, da keine angemessene Betreuung gewährleistet ist. Im jetzigen System müssen viele kleine Gemeinden die Infrastruktur für die Aufnahme und Integration von unbegleiteten Minderjährigen noch aufbauen, was auch die Vorbereitung und Weiterbildung in Jugendämtern und Schulen umfasst.

Abschließend besteht der erste Schritt zur Verbesserung der Integration von unbegleiteten Minderjährigen darin sicherzustellen, dass die Fallzahl für die Vormünder überschaubar ist. Angesichts der spezifischen Bedürfnisse von unbegleiteten Minderjährigen sind gezielte Fördermaßnahmen zwar von entscheidender Bedeutung, sie können derzeit jedoch eingestellt werden, sobald die unbegleiteten Minderjährigen 18 werden. Da viele von ihnen bei der Einreise relativ kurz vor dem 18. Geburtstag stehen, wäre es wichtig sicherzustellen, dass gezielte Förder- und Integrationsmaßnahmen über das Alter von 18 Jahren hinaus fortgesetzt werden. Eine ausgewogenere Umverteilung von unbegleiteten Minderjährigen ist zwar ein

guter Ansatz, das jetzige System, das allen Kommunen unbegleitete Minderjährige zuweist, ist jedoch möglicherweise zu unflexibel, da die Aufnahme und Integration von unbegleiteten Minderjährigen ein hohes Maß an Know-how und Koordinierung zwischen verschiedenen Akteuren erfordert. Es könnte effizienter sein, in einer größeren Anzahl von Kommunen Förderstrukturen für unbegleitete Minderjährige aufzubauen, um die Konzentration auf einige wenige Großstädte zu vermeiden und gleichzeitig nicht alle Kommunen in die Umverteilung von unbegleiteten Minderjährigen einzubeziehen.

### **3.7 Die Zivilgesellschaft nutzen, um die Arbeitsmarktintegration zu erleichtern**

Die Zivilgesellschaft spielt eine wesentliche Rolle bei der Erleichterung der Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern und Flüchtlingen. In den OECD-Ländern, die als klassische Einwanderungsländer gelten, wie beispielsweise Kanada und die Vereinigten Staaten, spielt die Zivilgesellschaft in der Tat tendenziell eine wichtigere Rolle bei der Integration von Flüchtlingen als der Staat. Im deutschen Integrationskontext spielen Nicht-regierungsorganisationen, Migrantenverbände, lokale Initiativen und die Sozialpartner traditionell eine wichtige Rolle bei der Bereitstellung von Leistungen zur Förderung der Integration, selbst wenn sie vom Staat häufig finanziell unterstützt werden (Liebig, 2007). Bei einem starken und unerwarteten Zustrom von Flüchtlingen, so wie ihn Deutschland erlebt hat, engagiert sich die Zivilgesellschaft dort, wo staatliche Maßnahmen nicht ausreichend oder schnell genug ausgeweitet werden können.

Bisher konzentrierten sich die Anstrengungen der Zivilgesellschaft hauptsächlich darauf, den unmittelbaren Bedürfnissen von Asylbewerbern und Flüchtlingen gerecht zu werden. Deutschlands beeindruckende humanitäre Reaktion im Herbst 2015 war in der Tat nur möglich durch das Engagement von Freiwilligen, die dort aushalfen, wo der Staat nicht schnell genug reagieren konnte. Einer Umfrage zufolge gaben rd. 11% der deutschen Bevölkerung zwischen November 2015 und Mai 2016 an, dass sie sich für Flüchtlinge einsetzen oder eingesetzt haben, sei es durch Sachspenden oder durch aktives Engagement, z.B. durch die Unterstützung von Flüchtlingsheimen oder die Vermittlung von Sprachkenntnissen (Ahrens, 2016). Das Engagement der Zivilgesellschaft hat auch dazu beigetragen, Engpässen bei den Sprachkursen entgegenzuwirken. In der Unternehmensbefragung der OECD, des DIHK und des BMAS gaben fast 50% der Arbeitgeber, die Asylbewerber oder Flüchtlinge eingestellt hatten, die an Integrationsmaßnahmen teilnahmen, an, dass wenigstens einige dieser Personen Sprachkurse besuchten, die von der Zivilgesellschaft oder von Industrie- und Handelskammern organisiert wurden<sup>24</sup>.

Die Unterstützung von Flüchtlingen bei der Arbeitssuche war kein Schwerpunkt, wenngleich es einige Belege dafür gibt, dass dieser Aspekt ebenfalls nicht unerheblich ist. Bei über 40% der Arbeitgeber, die an der Umfrage der OECD, des DIHK und des BMAS teilnahmen und Asylbewerber und Flüchtlinge eingestellt hatten, erfolgte die Kontaktaufnahme zumindest bei einigen der betroffenen Asylbewerber und Flüchtlinge über zivilgesellschaftliche Initiativen. Weitere 21% verwiesen auf die Industrie- und Handelskammern.

Die deutschen Arbeitgeber und insbesondere die Industrie- und Handelskammern leisten einen sehr wichtigen Beitrag zur Erleichterung der Arbeitsmarktintegration. Die Arbeitgeberverbände unterstützen ihre Mitglieder durch die Bereitstellung von Informationen über das Einstellungsverfahren und Fördermöglichkeiten. Ein gutes Beispiel für die aktive Rolle, die die Arbeitgeberverbände als Reaktion auf den Zustrom von Asylbewerbern

eingenommen haben, ist das vom Deutschen Industrie- und Handelskammertag (DIHK) ins Leben gerufene Netzwerk „Unternehmen integrieren Flüchtlinge“. Rund 1 200 Unternehmen sind Mitglied des Netzwerks, das Informationen über Rechtsfragen und eine Plattform für den Austausch von Erfahrungen und bewährten Praktiken bietet.

Darüber hinaus wurden zahlreiche zivilgesellschaftliche Initiativen, häufig in Form von Startups, gegründet, die darauf abzielen, Arbeitgeber online mit Asylbewerbern oder Flüchtlingen in Kontakt zu bringen, indem sie beispielsweise Plattformen anbieten, auf denen Arbeitgeber Stellenangebote veröffentlichen und Bewerber direkt Kontakt mit ihnen aufnehmen können. Andere bieten zusätzliche Unterstützung, beispielsweise durch Hilfe beim Erstellen des Lebenslaufs oder IT-Schulungen während des Bewerbungsverfahrens. Diese – großenteils IT-basierte – Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Initiativen ist eine neue Entwicklung in Deutschland, und es sollte aufmerksam beobachtet werden, wie diese Programme zur Arbeitsmarktintegration beitragen und wie effektiv sie sind.

Zivilgesellschaftliche Initiativen können staatlich geförderte Integrationsmaßnahmen zwar nicht unbedingt ersetzen, ihre Unterstützung bei der Arbeitsuche von Flüchtlingen ist jedoch von entscheidender Bedeutung. Freiwillige können beispielsweise bei Bewerbungsverfahren helfen und ihre eigenen Netzwerke nutzen, um Asylbewerber und Flüchtlinge mit Arbeitgebern in Kontakt zu bringen. Eine solche individuelle Betreuung kann deshalb für Flüchtlingsgruppen, die weiter vom Arbeitsmarkt entfernt sind, z.B. weibliche Flüchtlinge mit wenig oder gar keiner Berufserfahrung in ihrem Herkunftsland, besonders hilfreich sein. Viele OECD-Länder nutzen deshalb Mentoring-Programme für Flüchtlinge als kosteneffektive Methode zur Erleichterung der Arbeitsmarktintegration. In einigen Ländern, darunter Kanada und Dänemark, wurden groß angelegte Mentoring-Programme eingeführt, die Freiwillige mit Flüchtlingen verbinden. Die verfügbaren Daten zu Mentoring-Programmen deuten bisher darauf hin, dass sie ein relativ effektives Instrument zur Arbeitsmarktintegration darstellen (OECD, 2014). In Deutschland sind auf lokaler Ebene viele Mentoring-Programme entstanden, die sich zum großen Teil darauf konzentrieren, Neuankömmlinge bei Alltagsaktivitäten, Sprachkursen und Behördengängen zu unterstützen. Im Gegensatz dazu sind Mentoring-Programme, die explizit darauf abzielen, Flüchtlingen bei der Arbeitsuche zu helfen, relativ selten und, wenn sie existieren, von begrenztem Umfang.

Abschließend ist festzustellen, dass in den letzten beiden Jahren zahlreiche zivilgesellschaftliche Initiativen ins Leben gerufen wurden; das stetige Engagement von Freiwilligen, NRO und Arbeitgebern war bei der ersten Reaktion auf den starken Zustrom von Asylbewerbern in der Tat von entscheidender Bedeutung. Ehrenamtliche Initiativen können professionelle staatlich geförderte Integrationsmaßnahmen zwar nicht ersetzen, es wird in den kommenden Jahren jedoch wichtig sein, das Potenzial zivilgesellschaftlicher Initiativen im Hinblick auf die Arbeitsmarktintegration zu fördern und weiter auszuschöpfen. Eine umfassendere Förderung von Mentoring-Programmen dürfte dabei ein wichtiges Element sein.

### **3.8 Die Koordinierung zwischen den staatlichen Ebenen und den verschiedenen beteiligten Akteuren verbessern**

Die Integration von Asylbewerbern und Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt ist in allen OECD-Ländern eine ressortübergreifende Politikaufgabe, die neben verschiedenen Ministerien auf Ebene der Zentralregierung eine große Zahl von Akteuren umfasst, zu denen die Kommunen, die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung, die Ausländerbehörden, die Sozialpartner und Anbieter von Sprachkursen sowie die Migrantenverbände und Freiwillige gehören. Um einen insgesamt kohärenten Politikrahmen zu erreichen und die Effizienz zu

erhöhen, ist es von entscheidender Bedeutung sicherzustellen, dass diese Akteure trotz manchmal unterschiedlicher institutioneller Ziele zusammenarbeiten. Durch den föderalen Aufbau Deutschlands wird der Sachverhalt noch komplizierter.

### **Die Zusammenarbeit zwischen der BA und den Jobcentern muss gestärkt werden**

Wie weiter oben dargelegt wurde, sind innerhalb der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung sowohl die Bundesagentur für Arbeit (BA) als auch die Jobcenter für die Förderung der Arbeitsmarktintegration zuständig. Während die BA für die Integration von Asylbewerbern zuständig ist, werden Flüchtlinge von den Jobcentern betreut. Sobald den Asylbewerbern der Flüchtlingsstatus zuerkannt wird, wird die Zuständigkeit folglich von der BA auf die Jobcenter übertragen. Es gibt derzeit kein standardisiertes Verfahren für den Ablauf dieses Übergangs, und in einer Reihe von Studien wird in der Tat auf Schwierigkeiten in diesem Verfahren hingewiesen (vgl. beispielsweise Aumüller, 2016; Daumann et al., 2016; Knuth, 2016). Die regionalen Arbeitsagenturen und lokalen Jobcenter einigen sich zwar zunehmend auf ein Übergangsverfahren, ein standardisierter Mechanismus könnte diesen Prozess jedoch stärker vereinheitlichen. Um eine engere Zusammenarbeit zwischen der BA, den Jobcentern und anderen lokalen Akteuren zu gewährleisten, haben mehrere Bundesländer, wie bereits dargelegt, zentrale Anlaufstellen für Asylbewerber und Flüchtlinge eingeführt<sup>25</sup>. Darüber hinaus hat eine Arbeitsgruppe, in der sowohl der Bund als auch die Bundesländer vertreten sind, Leitlinien für die Einrichtung regionaler Kontaktstellen ausgearbeitet.

Da die Jobcenter für die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen zuständig sind, kann das derzeitige System in Frage gestellt werden. Eine Alternative zu einer stärkeren Koordination würde darin bestehen, den Jobcentern die Zuständigkeit für die Arbeitsmarktintegration sowohl von Asylbewerbern als auch von Flüchtlingen zu übertragen.

### **Der Koordinierung von Sprachkursen sollte mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden, und eine engere Zusammenarbeit mit den Jobcentern wäre notwendig**

Das BAMF hat die Aufgabe, sowohl die Integrationskurse als auch die berufsbezogenen Sprachkurse zu koordinieren. Rund 100 Regionalkoordinatoren, die landesweit in den Regionalstellen des Bundesamts arbeiten, sollen sicherstellen, dass die Integrationskurse vor Ort durchgeführt werden und dass die Integrationskurse mit anderen Maßnahmen auf Länder- und kommunaler Ebene verbunden werden. Dies umfasst die Koordinierung mit lokalen Anbietern von Sprachkursen, Ausländerbehörden und Jobcentern, um zu beurteilen, wie viele Kurse notwendig sind. Die Regionalkoordinatoren sind außerdem für die Qualitätssicherung der Integrationskurse zuständig, und sie evaluieren, ob die lokalen Träger der Integrationskurse die Qualitätsstandards einhalten. Die Regionalkoordinatoren sind folglich als Ansprechpartner für die Sicherung der Planung, Koordinierung und Qualität aller vom BAMF angebotenen Sprachkurse von entscheidender Bedeutung. Durch die für 2017 geplante umfassende Einführung der berufsbezogenen Deutschsprachförderung unter der Federführung des BAMF werden die Zuständigkeiten der Regionalkoordinatoren weiter gestärkt.

Angesichts ihres großen Aufgabenbereichs scheint die Zahl der Regionalkoordinatoren niedrig zu sein – im Durchschnitt war im Jahr 2016 ein Koordinator für mehr als 3 000 Kursteilnehmer zuständig. Angesichts dieser begrenzten Ressourcen wäre es besonders wichtig, die Jobcenter systematisch in den Planungsprozess für Sprachkurse einzubeziehen.

## **Der Datenaustausch zwischen den verschiedenen staatlichen Stellen verbessert sich langsam**

Die Hauptquelle für administrative Informationen über Flüchtlinge und Asylbewerber ist das Ausländerzentralregister (AZR). Vor der Flüchtlingskrise waren die Informationen über Asylbewerber und Flüchtlinge in Deutschland unzureichend, teilweise weil in diesem Register nur sehr begrenzte soziodemografische Informationen erfasst wurden, da es auf lokaler Ebene von den Ausländerbehörden verwaltet wird und andere Behörden keinen Zugang hatten. Im Februar 2016 wurde das Datenaustauschverbesserungsgesetz verabschiedet, das darauf abzielt, diesem Defizit zu begegnen. Unter anderem haben verschiedene staatliche Behörden, darunter die BA, Jobcenter sowie Jugendhilfe und Gesundheitsdienste jetzt Zugang zum AZR und sind gehalten, Daten über den Bildungs- und beruflichen Hintergrund und die Sprachkenntnisse der betreffenden Personen zu übermitteln. Darüber hinaus wird in dem Register die Teilnahme an einem Integrationskurs oder berufsbezogenen Sprachkurs gespeichert. Diese Informationen werden nicht nur für Asylbewerber und Flüchtlinge, sondern grundsätzlich für alle neu zugezogenen Nicht-EU-Bürger erhoben.

Gegen Ende Januar 2017 waren rd. 36 000 Personen mit Informationen zu ihren Qualifikationen und Kompetenzen registriert, also immer noch ein relativ geringer Anteil der Neuzuwanderer. Diese zentralisierte Datenerfassung ist zwar ein nützlicher Ansatz um sicherzustellen, dass alle einschlägigen Behörden über die gleichen grundlegenden Informationen verfügen, es hat jedoch den Anschein, dass weitere Anstrengungen erforderlich sind, um frühzeitig eine umfassendere Registrierung der Kompetenzen und des Bildungshintergrunds zu gewährleisten. Ein Hindernis scheint derzeit darin zu bestehen, dass sehr detaillierte Informationen verlangt werden, was regelmäßig zu fehlenden Informationen führt. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass die Datenbank einfache und benutzerfreundliche Eintragungsoptionen bietet, die keine komplexe Kodierung der einschlägigen Variablen erfordern, aber konsistent implementiert werden<sup>26</sup>.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der jetzige Rahmen, in dem sowohl die BA als auch die Jobcenter für die Arbeitsmarktintegration zuständig sind, die Koordinierung zwischen diesen Behörden in der Praxis häufig erschwert. Es werden zwar Anstrengungen unternommen, um die Zusammenarbeit zu verbessern, die strukturelle Herausforderung, die sich daraus ergibt, dass zwei Behörden für die Förderung der Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern und Flüchtlingen zuständig sind, bleibt jedoch bestehen. Es stellt sich deshalb die Frage, ob den Jobcentern die Zuständigkeit für die Integrationsmaßnahmen sowohl bei Asylbewerbern als auch bei Flüchtlingen übertragen werden sollte. Ebenso könnte die Koordinierung auch im Hinblick auf die Sprachförderung verbessert werden, wo die Regionalkoordinatoren des BAMF eine immer wichtigere Rolle einnehmen und folglich die Jobcenter in die Planung einbeziehen müssen, um sicherzustellen, dass die Sprachkurse die Arbeitsmarktintegration fördern und keine isolierte Maßnahme darstellen.

## Anmerkungen

1. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass in Abbildung 3.1 keine anderen Merkmale berücksichtigt werden, auch nicht das Herkunftsland, was erklären mag, warum die Beschäftigungsquote der Zuwanderer, die die Sprache des Aufnahmelandes fließend beherrschen, geringfügig niedriger ist als die der Zuwanderer mit fortgeschrittenen Sprachkenntnissen. Gleichwohl ergab sich in ganz Europa ein ähnliches Bild (vgl. EU und OECD, 2016).
2. Es handelt sich hierbei um eine konservative Schätzung, da die ausgewiesene Zahl der Sprachkurssteilnehmer im Jahr 2016 auch Personen umfassen dürfte, die die Berechtigung zur Teilnahme vor 2016 bekommen hatten.
3. Wie in Abschnitt 1.2 festgehalten wurde, entfiel der Großteil der Zuwanderer nach Deutschland vor 2015/2016 auf Zuwanderer aus anderen EU-Ländern. Diese haben ebenfalls Zugang zu den Integrationskursen.
4. Im Jahresverlauf 2016 liefen die beiden berufsbildenden Sprachkurse parallel. Ende 2017 wird das neue Programm das ESF-BAMF-Programm voll und ganz ersetzt haben.
5. Geduldeten kann ein Beschäftigungsverbot erteilt werden, wenn die Ausländerbehörde den Eindruck hat, dass sie ihre Abschiebung aktiv vereiteln, indem sie beispielsweise keine Ausweispapiere vorlegen oder falsche Angaben machen. Ende 2016 waren in Deutschland rd. 153 000 Geduldete registriert, von denen ungefähr ein Drittel aus den Balkanstaaten stammte. Die Zahl der Geduldeten ist in den vergangenen beiden Jahren relativ stabil geblieben: 2014 lag sie bei 113 000, 2015 bei 155 000.
6. Bundesweit gibt es 156 Agenturbezirke.
7. Gegenwärtig liegen nur ungefähre Schätzungen dazu vor, wie lange die Prüfung dieser Anträge in Anspruch nimmt. Mitte Dezember 2016 wurden 99,8% der Zustimmungsanfragen, für die der Arbeitgeber und die örtliche Ausländerbehörde alle erforderlichen Informationen übermittelt hatten, innerhalb von 14 Tagen geprüft. Bezieht man jene Fälle mit ein, bei denen die übermittelten Informationen nicht für eine Entscheidung ausreichen, werden 86% aller Fälle innerhalb von 14 Tagen geprüft. Insgesamt wird über 96% aller Anfragen innerhalb von 28 Tagen entschieden (persönliche Korrespondenz mit der BA). In den allermeisten Fällen scheinen diese Zustimmungsanfragen also relativ schnell bearbeitet zu werden.
8. Dabei ist zu beachten, dass diese Zahlen nicht direkt vergleichbar sind, da es sich bei der letzteren Zahl um eine Bestandsgröße und bei der ersteren um eine Stromgröße handelt.
9. Da aber die meisten Arbeitgeber, die Auszubildende eingestellt hatten, auch Flüchtlinge und Asylbewerber in anderen Kategorien (Praktika, Arbeitsstellen usw.) eingestellt hatten, ist nicht mit Sicherheit zu sagen, ob sich diese Zahl nur auf Auszubildende bezieht.
10. Für Berufsausbildungen ist keine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erforderlich.
11. Sobald die Asylbewerber in der Bundesrepublik angekommen und registriert worden sind, wird ihnen mitgeteilt, in welchem Bundesland sie während ihres Asylverfahrens untergebracht sein werden.
12. Norwegen verfügt beispielsweise über ein längeres Einführungsprogramm für geringqualifizierte Flüchtlinge (drei statt zwei Jahre).
13. Der Anteil der Teilzeitkurse in Deutschland ist bei allen Kurstypen relativ hoch. Insgesamt finden über 50% der Kurse in Teilzeit statt.
14. Der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von 2016 zufolge waren rd. 5% der Asylbewerber und Flüchtlinge Analphabeten, und weitere 7% verfügten über nur begrenzte Lese- und Schreibkompetenz. Wird dieser Anteil auf die Zahl der 2015 und 2016 neu eingetroffenen Asylbewerber (1,2 Millionen) hochgerechnet und wird unterstellt, dass die Anerkennungsrate für 2015/2016 von insgesamt rd. 60% auch für diese Gruppe gilt, benötigten etwa 90 000 Flüchtlinge in Deutschland Alphabetisierungskurse, was nicht weit von der Zahl entfernt ist, die im ersten Halbjahr 2017 erreicht werden dürfte.
15. Diese Angaben der Bundesagentur für Arbeit beziehen sich auf EQ-Teilnehmer vor dem Anstieg der Zahl der Asylbewerber und Flüchtlinge in Deutschland. Bei der großen Mehrheit der Teilnehmer handelt es sich daher um im Inland geborene junge Deutsche.

16. Es ist noch zu früh, um die Effektivität der Maßnahme für Asylbewerber und Flüchtlinge vollständig zu ermesen, unter den Teilnehmern an der Unternehmensbefragung, die EQ-Teilnehmer in ihrem Betrieb beschäftigten, waren jedoch 90% eher oder vollkommen zufrieden mit ihrer Arbeitsleistung. Dieser Anteil ist etwas höher als der aller Arbeitgeber, die Asylbewerber oder Flüchtlinge eingestellt hatten (85%).
17. Ähnliche Programme existieren auch auf Regionalebene (das sogenannte Freiwillige Soziale Jahr).
18. In dem allgemeinen Freiwilligenprogramm handelt es sich bei den meisten Teilnehmern um junge Erwachsene.
19. Die Kommunen können FIM mit anderen Integrationsmaßnahmen verbinden, z.B. mit Integrationskursen in Teilzeit, es ist jedoch unklar, wie gut dies in der Praxis funktioniert.
20. Etwa 60% der 2016 eingetroffenen weiblichen Asylbewerber sind zwischen 15 und 64 Jahre alt.
21. Von 2016 an wird nicht mehr zwischen unbegleiteten Minderjährigen unter und über 16 Jahren unterschieden.
22. Die Zahl der in Deutschland ankommenden unbegleiteten Minderjährigen kann anhand von Statistiken über die Zahl der Inobhutnahmen von unbegleiteten Minderjährigen durch die örtlichen Jugendämter geschätzt werden. 2015 wurden rd. 42 300 unbegleitete Minderjährige in Obhut genommen (2014 waren es 12 000). Im gleichen Jahr stellten 16 000 unbegleitete Minderjährige einen Asylantrag, gegenüber 34 000 im Jahr 2016.
23. Vor 2015 waren nur bis zum Alter von 16 Jahren Vormünder erforderlich.
24. In diesen Unternehmen nahmen beschäftigte Asylbewerber und Flüchtlinge jedoch häufig auch an vom Staat organisierten Sprachkursen teil. Insgesamt gaben mehr als 60% der Arbeitgeber, die Asylbewerber oder Flüchtlinge eingestellt hatten, die an Integrationsmaßnahmen teilnahmen, an, dass diese Personen vom Staat organisierte Sprachkurse besuchten.
25. In Nordrhein-Westfalen sind in diesen sogenannten *Integration Points* die BA, die Jobcenter sowie die Kommunalbehörden – hauptsächlich die lokalen Ausländerbehörden und Sozialämter – vertreten und für Beratung, Verwaltungsakte und Integrationsmaßnahmen sowohl für Asylbewerber als auch für Flüchtlinge zuständig. In die *Integration Points* können auch weitere Partner einbezogen werden, wie beispielsweise Jugendämter, das Netzwerk IQ (zuständig für die Anerkennung von Berufsabschlüssen) oder Vertreter von Arbeitgeberverbänden. Ähnliche zentrale Anlaufstellen für Flüchtlinge und andere Zuwanderergruppen wurden in Portugal (OECD, 2007b) und einigen europäischen Großstädten eingerichtet. Die Einführung der *Integration Points* hat zur Folge, dass alle von der Bundesagentur für Arbeit während des Asylverfahrens eingeleiteten Maßnahmen bis zu ihrem planmäßigen Abschluss fortgesetzt werden, wenn Asylbewerbern der Flüchtlingsstatus zuerkannt wird. Um den Datenaustausch zwischen der BA und den Jobcentern zu erleichtern, werden die Asylbewerber gebeten, zu Beginn eine Zustimmungserklärung zu unterschreiben, in der sie ihr Einverständnis bekunden, dass ihre persönliche Datei innerhalb des *Integration Point* weitergeleitet wird. Die Tatsache, dass Mitarbeiter der BA, der Jobcenter und der lokalen Ausländerbehörden im selben Gebäude arbeiten, erleichtert außerdem den persönlichen Austausch und macht die Verfahren effizienter.
26. So könnten die Bildungsniveaus beispielsweise nach der Zahl der Schuljahre gespeichert werden, anstatt zu versuchen, ausländische Bildungsabschlüsse in das deutsche Bildungssystem zu übertragen, wie es derzeit der Fall ist.



## Kapitel 4

# Schlussbetrachtung

Im Gegensatz zu Arbeitsmigranten, die auf der Grundlage ihres wirtschaftlichen Beitrags zuwandern dürfen, werden Flüchtlinge nicht entsprechend dem deutschen Arbeitskräftebedarf ausgewählt. Daher stellt ihre Arbeitsmarktintegration in der Regel eine größere Herausforderung als die anderer Gruppen dar. Die deutsche Reaktion auf die jüngste humanitäre Krise sollte tatsächlich in erster Linie aus humanitärer Perspektive beurteilt werden und nicht im Hinblick auf die Erhöhung des Arbeitsangebots.

Zudem wird einem Großteil der Menschen, die 2015/2016 Asyl beantragt haben, wenn auch bei weitem nicht allen, ein Schutzstatus zuerkannt werden, so dass ihre Integration erforderlich sein wird. In Anbetracht der Situation in den wichtigsten Herkunftsländern besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass diese Menschen in Deutschland bleiben und sich dort niederlassen werden. Insbesondere die Arbeitsmarktintegration wird von entscheidender Bedeutung sein, einerseits, damit die Flüchtlinge vollwertige und eigenständige Mitglieder der deutschen Gesellschaft werden, und andererseits, um den sozialen Zusammenhalt zu gewährleisten. Dies stellt eine bedeutende Herausforderung dar; auch wenn großes Potenzial und eine hohe Motivation unter den Flüchtlingen zu finden ist, wird es oftmals erhebliche Zeit in Anspruch nehmen und aktiver Unterstützung bedürfen, dieses Potenzial zu erschließen.

Dennoch sind die allgemeinen Rahmenbedingungen für die Integration der Flüchtlinge in Deutschland relativ günstig. Die Arbeitsmarktbedingungen sind positiv, und der Integrationsrahmen wurde verschiedentlich in die richtige Richtung hin angepasst. In den vergangenen zwei Jahren hat Deutschland tatsächlich beeindruckende Maßnahmen ergriffen, um Flüchtlinge aufzunehmen und zu integrieren – sowohl was das staatliche Handeln als auch die Initiativen der Zivilgesellschaft betrifft. Das starke Engagement der Letzteren ist ein Aktivposten, der weit über die Flüchtlingsintegration hinaus Früchte tragen wird. Es könnte noch besser genutzt werden, wenn das Augenmerk stärker auf die Arbeitsmarktintegration gelegt würde, beispielsweise durch Mentoring-Programme, die Flüchtlingen helfen, Netzwerke aufzubauen und das implizit vorausgesetzte Grundwissen über die Funktionsweise des Arbeitsmarkts zu erwerben, das für die Aufnahme einer Beschäftigung von entscheidender Bedeutung ist.

Gemessen an den international bewährten Praktiken zählt Deutschland angesichts der in der jüngsten Zeit unternommenen Schritte nunmehr zu den fortschrittlichsten Ländern im Hinblick auf frühzeitig greifende Maßnahmen, d.h. den raschen Zugang zum Arbeitsmarkt sowie zu Integrationsmaßnahmen. Gleichzeitig muss zwischen Maßnahmen, die eine frühe Arbeitsmarktintegration fördern, und der Wahrung der Integrität des Asylsystems ein Gleichgewicht gefunden werden. Dies ist auch im Hinblick auf die öffentliche Akzeptanz wichtig. Im Hinblick auf Asylbewerber bedeutet dies, sich auf Personen mit guter

Bleibeperspektive zu konzentrieren. Die Prüfung und Anerkennung der Kompetenzen der Flüchtlinge wird eine weitere Stärke darstellen, wenn die derzeit in Pilotprojekten getesteten Verfahren, die sich als wirksam erweisen, anschließend allgemein eingeführt werden.

Auf anderen Gebieten hinkt Deutschland den international bewährten Praktiken hinterher. Auch wenn das Ziel nachvollziehbar ist, eine Verteilung der Asylbewerber und Flüchtlinge auf das ganze Land zu erreichen, muss beispielsweise genauer durchdacht werden, wie sich eine bessere Übereinstimmung zwischen der Verteilung der Asylbewerber und Flüchtlinge und der Arbeitsmarktlage vor Ort sicherstellen lässt. Da dies zugegebenermaßen schwierig zu bewerkstelligen ist, sollten beruflich motivierte Umzüge in der Folge nicht behindert werden. Zu diesem Zweck müssen die auf Verwaltungsebene bestehenden Hindernisse für beruflich motivierte Umzüge verringert werden.

Auch die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen beteiligten Akteuren muss verbessert werden, da dies eine Voraussetzung für eine effektive und effiziente Integrationspolitik ist. Der hohe Zustrom von Asylbewerbern hat strukturelle Hindernisse im Hinblick auf die Organisation der Flüchtlingsintegration aufgezeigt. Zwar wurden diesbezüglich einige Fortschritte verzeichnet, es sind jedoch weitere Maßnahmen erforderlich, um die getrennten Zuständigkeiten in der öffentlichen Arbeitsverwaltung besser zu koordinieren, bei der die Agenturen für Arbeit – aus nicht ganz ersichtlichen Gründen – für die Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern, die bestimmte Kriterien erfüllen, und die Jobcenter für Flüchtlinge zuständig sind. Größere Transparenz im Hinblick auf die Entscheidungsfindung auf Ebene der örtlichen Ausländerbehörden wäre diesbezüglich ebenfalls hilfreich.

Zudem müssen die Integrationskurse in eine langfristige Strategie zur Abstimmung mit den anderen Maßnahmen eingebunden werden. Dies beinhaltet bedarfsgerechtere Konzepte für die Integration im Allgemeinen, die auch den sehr unterschiedlichen Kompetenzen der Flüchtlinge Rechnung tragen. Diese Unterschiede stellen effektiv eine besondere Herausforderung dar und werden auch eine stärkere Fokussierung auf berufliche Kompetenzen und berufsbezogene Fortbildungsmaßnahmen erforderlich machen. Erste Schritte in diese Richtung wurden bereits unternommen, und es ist wichtig, diesen Weg fortzusetzen.

Es wird eine Weile dauern, bis die bereits ergriffenen und die im vorliegenden Prüfbericht zusätzlich vorgeschlagenen Maßnahmen Wirkung entfalten. Vor diesem Hintergrund ist eine langfristige Perspektive vonnöten. Dies erfordert frühzeitig greifende und gezielte (oftmals auch kostspielige) Maßnahmen für diejenigen, die bereits über einige der am deutschen Arbeitsmarkt benötigten Kompetenzen verfügen, deren Kompetenzen jedoch angepasst und auf den aktuellen Stand gebracht werden müssen, um bestmöglich einsetzbar zu sein. Für diejenigen, denen es an grundlegenden Kompetenzen mangelt, sollte der Aufbau der für die Erlangung und den langfristigen Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit notwendigen Kompetenzen als Investition betrachtet werden, die möglicherweise erst in vielen Jahren eine Rendite erbringt, welche jedoch über den Arbeitsmarkt hinausreicht und sich auch auf die allgemeine soziale Inklusion bezieht. Sie wirkt zudem generationsübergreifend im Sinne guter Aussichten für die Integrationsergebnisse ihrer Kinder.

## Literaturverzeichnis

- Ahrens, P. (2016), "Skepsis oder Zuversicht? Erwartungen der Bevölkerung zur Aufnahme von Flüchtlingen zwischen November 2015 und August 2016", *SI-Studie*, Sozialwissenschaftliches Institut der Evangelischen Kirche in Deutschland, [https://www.ekd.de/download/20151221\\_si-studie-fluechtlinge.pdf](https://www.ekd.de/download/20151221_si-studie-fluechtlinge.pdf).
- Åslund, O. und D. Rooth (2007), "Do When and Where Matter? Initial Labor Market Conditions and Immigrant Earnings", *Economic Journal*, Vol. 117, No. 3, S. 422-448.
- Åslund, O., A. Forslund und L. Liljeberg, L. (erscheint demnächst), "Labour Market Entry of Non-Labour Migrants", *Nordic Economic Policy Review*.
- Aumüller, J. (2016), "Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen: bestehende Praxisansätze und weiterführende Empfehlungen", *Studie*, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.).
- Bratsberg, B., O. Raaum und K. Røed (2016), "Job Loss and Immigrant Labor Market Performance", *IZA Discussion Paper Series*, No. 9729.
- Brücker, H., N. Rother und J. Schupp (2016), "IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse", *Forschungsbericht 29*, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- BumF (Bundesfachverband UMF) (2016), "Die Aufnahmesituation unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge in Deutschland. Erste Evaluation zur Umsetzung des Umverteilungsgesetzes", [http://www.b-umf.de/images/aufnahmesituation\\_umf\\_2016.pdf](http://www.b-umf.de/images/aufnahmesituation_umf_2016.pdf).
- BumF (2015), "Inobhutnahmen von unbegleiteten Minderjährigen im Jahr 2014. Auswertung der Erhebung des Bundesfachverband UMF", <http://www.b-umf.de/images/inobhutnahmen-2015-web.pdf>.
- Büschel, U. et al. (2015), "Abschlussbericht Modellprojekt Early Intervention – Frühzeitige Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern und Asylbewerberinnen: Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung durch das IAB", *IAB-Forschungsbericht*, Nr.10-2015.
- Çelikaksoy, A. und E. Wadensjö (2015), "Unaccompanied Minors and Separated Refugee Children in Sweden : An Outlook on Demography, Education and Employment", *IZA Discussion Paper Series*, No. 8963.
- Damas de Matos, A. und T. Liebig (2014), "The Qualifications of Immigrants and their Value in the Labour Market: A Comparison of Europe and the United States", in *Matching Economic Migration with Labour Market Needs*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264216501-en>.
- Daumann, V. et al. (2015), "Early Intervention – Modellprojekt zur frühzeitigen Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern: Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung", *IAB-Forschungsbericht*, Nr.3-2015.
- Dietz, M. und P. Trübswetter, (2016), "Early Intervention – Teilnehmerstruktur und Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern", *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis*, Heft 1/2016, S. 4-5.
- DIHK (2016), "Ausbildung 2016. Ergebnisse einer DIHK-Online-Unternehmensbefragung".
- Edin, P. A. et al. (2004), "Settlement Policies and the Economic Success of Immigrants", *Journal of Population Economics*, Vol. 17(1), S. 133-155.
- Espenhorst, N. (2015), "Übergänge. Auf eigenen Füßen stehen. Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge zwischen Jugendhilfe und Selbstständigkeit", [http://www.ism-mz.de/fileadmin/uploads/Downloads/UMF\\_Veranstaltung/Forum4\\_umF-Fachtag15.12.2015\\_%C3%9Cberg%C3%A4nge\\_B-umf.pdf](http://www.ism-mz.de/fileadmin/uploads/Downloads/UMF_Veranstaltung/Forum4_umF-Fachtag15.12.2015_%C3%9Cberg%C3%A4nge_B-umf.pdf).
- EU-OECD (2016), "How are refugees faring on the labour market in Europe? A first evaluation based on the 2014 EU Labour Force Survey ad hoc module", *Working Paper*, No. 1/2016, <http://dx.doi.org/10.2767/350756>.
- Geis, W. und A.K. Orth (2016), "Flüchtlinge regional besser verteilen. Ausgangslage und Ansatzpunkte für einen neuen Verteilungsmechanismus", Gutachten für die Robert Bosch Stiftung, Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

- Hartog, J. und A. Zorlu (2009), "How important is homeland education for refugees' economic position in The Netherlands?", *Journal of Population Economics*, Vol. 22, S. 219-246.
- Kemper, T. und N. Espenhorst (2014), "Gekommen, um zu bleiben? Auswertung der Inobhutnahmen von Kindern und Jugendlichen nach unbegleiteter Einreise aus dem Ausland im Jahr 2013", *Working Paper*, Nr. 01, Bundesfachverband UMF.
- Knuth, M. (2016), "Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen. Arbeitsmarktpolitik reformieren, Qualifikationen vermitteln", *WISO Diskurs*, Nr. 21/2016, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Liebig, T. (2007), "Die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern in Deutschland", *OECD Directorate of Employment, Labour, and Social Affairs Working Paper*, No. 47, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/berlin/35796774.pdf>.
- Liebig, T. und T. Huddleston (2014), "Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern und ihren Kindern: Entwicklung, Aktivierung und Nutzung von Kompetenzen", in *Internationaler Migrationsausblick 2014 (Gekürzte Ausgabe)*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264225510-5-de>.
- Neske, M. und A.K. Rich (2016), "Asylertragsteller in Deutschland im ersten Halbjahr 2016. Sozialstruktur, Qualifikationsniveau und Berufstätigkeit", *BAMF-Kurzanalyse*, Ausgabe 4/2016, Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.
- OECD (erscheint demnächst), *Making Integration Work. Language Training for Adult Migrants*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017), "Who bears the cost of integrating refugees?", *Migration Policy Debates*, No. 13, <http://www.oecd.org/els/mig/migration-policy-debates-13.pdf>.
- OECD (2016a), *Working Together. Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Sweden*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264257382-en>.
- OECD (2016b), *Erfolgreiche Integration: Flüchtlinge und sonstige Schutzbedürftige*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264251632-de>.
- OECD (2014), *Internationaler Migrationsausblick 2014 (Gekürzte Ausgabe)*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264225510-de>.
- OECD (2007a), "Migration", in *Gesellschaft auf einen Blick 2006: OECD-Sozialindikatoren* (Indikator 3 in Kapitel 4), OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264029569-de>.
- OECD (2007b), *Jobs for Immigrants (Vol. 1): Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264033603-en>.
- OECD und UNHCR (2016a), "High-Level Conference on the Integration of Beneficiaries of International Protection – Summary & Conclusions", Paris, Januar 2016.
- OECD und UNHCR (2016b), "Beschäftigung von Flüchtlingen – Welche Chancen und Herausforderungen bestehen für die Arbeitgeber?", *Migrationspolitik im Fokus*, Nr. 10, [http://www.oecd.org/els/mig/migration-policy-debates-10\\_de.pdf](http://www.oecd.org/els/mig/migration-policy-debates-10_de.pdf).
- Rich, A. (2016), "Asylertragsteller in Deutschland im Jahr 2015. Sozialstruktur, Qualifikationsniveau und Berufstätigkeit", *BAMF-Kurzanalyse*, Ausgabe 3/2016, Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2016), "Ankommen und Bleiben – Wohnsitzauflagen als integrationsfördernde Maßnahme?", *Policy Brief*, Nr. 2016-6, SVR-Forschungsbereich, November.
- Sarvimäki, M. (erscheint demnächst), "Labor Market Integration of Refugees in Finland", *Nordic Economic Policy Review*.
- Schmidt, Hans-Jürgen (erscheint demnächst), "Asylantragsteller in Deutschland 2016. Sozialstruktur, Qualifikationsniveau und Berufstätigkeit", *BAMF-Kurzanalyse*, Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl, Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg
- Schultz-Nielsen, M. L. (2016), "Arbejdsmarkedstilknævningerne for flygtninge og indvandrere – ankommet til Danmark i perioden fra 1997 til 2011", *Rockwool Fondens Forskningsenhed og Syddansk Universitetsforlag*.
- Vereinte Nationen (1998), "Recommendations on Statistics of International Migration", *Statistical Papers*, Series M, No. 58, Rev. 1.
- Worbs, S. und E. Bund (2016), "Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge in Deutschland. Qualifikationsstruktur, Arbeitsmarktbeteiligung und Zukunftsorientierungen", *BAMF-Kurzanalyse*, Ausgabe 1/2016, Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.

## Anhang A

# Die Unternehmensbefragung der OECD, des DIHK und des BMAS

### Teil A – Allgemeine Informationen zu Ihrem Unternehmen: ALLE Arbeitgeber

#### Allgemeine Informationen zu Ihrem Unternehmen

**A1) In welchem Bundesland befindet sich der Hauptsitz Ihres Unternehmens?**

*(obligatorische Frage)*

- a) Baden-Württemberg
- b) Bayern
- c) Berlin
- d) Brandenburg
- e) Bremen
- f) Hamburg
- g) Hessen
- h) Mecklenburg-Vorpommern
- i) Niedersachsen
- j) Nordrhein-Westfalen
- k) Rheinland-Pfalz
- l) Saarland
- m) Sachsen
- n) Sachsen-Anhalt
- o) Schleswig-Holstein
- p) Thüringen
  
- q) außerhalb Deutschlands

**A2) Wie viele Arbeitnehmer beschäftigt Ihr Unternehmen in Deutschland, inklusive aller Filialen?** *(obligatorische Frage)*

- a) 1-9
- b) 10-49
- c) 50-249
- d) 250 oder mehr

**A3) In welchem Wirtschaftssektor ist Ihr Unternehmen hauptsächlich tätig?**

Der entsprechende Sektorencode ist in Klammern nachgestellt. (obligatorische Frage)

- a) Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden (B)
- b) Verarbeitendes Gewerbe (C)
- c) Energieversorgung (D)
- d) Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung (E)
- e) Baugewerbe (F)
- f) Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen (G)
- g) Verkehr und Lagerei (H)
- h) Gastgewerbe (I)
- i) Information und Kommunikation (J)
- j) Finanz- und Versicherungsdienstleistungen (K)
- k) Grundstücks- und Wohnungswesen (L)
- l) Freiberufliche, wissenschaftliche, technische Dienstleistungen (M)
- m) Sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen (N)
- n) Öffentliche Verwaltung (O)
- o) Erziehung und Unterricht (P)
- p) Gesundheits- und Sozialwesen (Q)
- q) Kunst, Unterhaltung, Erholung (R)
- r) Sonstige Dienstleistungen (S)

**Teil B – Allgemeine Fragen: ALLE Arbeitgeber****B1) Stellen Sie sich vor, Sie wollen neue Arbeitskräfte einstellen.**

Welche Kenntnisse der deutschen Sprache wären für folgende Qualifikationsniveaus nötig, um in Ihrem Unternehmen zu arbeiten?

	sehr gute Kenntnisse	gute Kenntnisse	Grundkenntnisse	Kenntnisse der deutschen Sprache sind nicht erforderlich	Tätigkeit in meinem Unternehmen nicht relevant/ weiß ich nicht
<b>für Hilfsarbeiter/ angelernte Kräfte</b> (Pflichtschulbildung oder weniger)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<b>für Facharbeiter</b> (Tätigkeiten, die mind. eine berufliche Ausbildung erfordern)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<b>für hochqualifizierte Fachkräfte</b> (Tätigkeiten, die mind. fachliche Zusatzqualifikationen oder ein Studium erfordern)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**B2) Haben Sie in den letzten zwei Jahren Bewerbungen für Arbeitsstellen, Ausbildungsplätze oder Praktika von Asylbewerbern oder Flüchtlingen\* erhalten?**

**„Bewerbung“ umfasst auch eine eher informelle Kontaktaufnahme (auch durch Arbeitsagentur, Jobcenter, Hilfsorganisationen oder ähnliches, sowie Kontakte, die Unternehmen selbst initiiert haben).**

*Mehrfachnennungen möglich*

- a) Ja, für Arbeitsstellen (→ B3)
- b) Ja, für Ausbildungsplätze (→ B4)
- c) Ja, für Einstiegsqualifizierungen (EQ-Stellen) (→ B6)
- d) Ja, für berufsorientierte Praktika (→ B5)
- e) Nein (→ Teil D)
- f) weiß ich nicht (→ Teil D)

\* *Asylbewerber haben Asyl in Deutschland beantragt und warten noch auf die Entscheidung der Behörden. Ein Flüchtling hat einen positiven Bescheid auf seinen Asylantrag erhalten und hat somit Anspruch auf Schutz sowie das Recht in Deutschland zu bleiben. Die Kategorie „Flüchtlinge“ beinhaltet:*

- Flüchtlinge nach Art. 16 a des Grundgesetzes
- Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention
- subsidiär Schutzberechtigte
- Kontingentflüchtlinge

**B3) Nun zu den Arbeitsstellen:**

**Für welche Qualifikationsniveaus haben Sie Bewerbungen erhalten?**

**Oder falls Initiativbewerbungen: Für welches Qualifikationsniveau wurde sich beworben?**

*Mehrfachnennungen möglich*

- a) Hilfsarbeiter/angelernete Kraft (Pflichtschulbildung oder weniger)
- b) Facharbeiter (Tätigkeiten, die mind. eine berufliche Ausbildung erfordern)
- c) hochqualifizierte Fachkräfte (Tätigkeiten, die mind. fachliche Zusatzqualifikationen oder ein Studium erfordern)
- d) weiß ich nicht

**B3.1) Haben Sie die Bewerber eingestellt? (obligatorische Frage)**

- a) Ja, alle Bewerber (→ B3.2)
- b) Ja, einen Teil der Bewerber (→ B3.2 + B3.3)
- c) Nein, keinen der Bewerber (→ B3.3)
- d) weiß ich nicht

### B3.2) Wie viele Asylbewerber oder Flüchtlinge haben Sie letztendlich eingestellt und auf welchem Qualifikationsniveau?

	Niemand	1	2	3-5	6-10	mehr als 10	Anzahl unbekannt
<b>Hilfsarbeiter/angelernete Kräfte</b> (Pflichtschulbildung oder weniger):	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<b>Facharbeiter</b> (Tätigkeiten, die mind. eine berufliche Ausbildung erfordern):	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<b>hochqualifizierte Fachkräfte</b> (Tätigkeiten, die mind. fachliche Zusatzqualifikationen oder ein Studium erfordern):	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<b>Gesamtzahl, falls Qualifikationsniveau unbekannt:</b>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

### B3.3) Warum haben Sie (einen Teil der) Bewerber nicht eingestellt?

Mehrfachnennungen möglich

- keine freien Stellen
- bereits ausreichend Bewerbungen von anderen geeigneten Kandidaten
- rechtliche Vorgaben nicht bekannt oder zu kompliziert
- lohnt sich nicht, da unklar ist wie lange Asylbewerber/Flüchtlinge in Deutschland bleiben werden
- Schwierigkeiten bei dem Bewerten der Qualifikationen und (beruflichen) Fachkenntnisse
- Die Kenntnisse der deutschen Sprache erschienen nicht ausreichend
- Qualifikationen und (berufliche) Fachkenntnisse (abgesehen von Kenntnissen der deutschen Sprache) erschienen nicht ausreichend
- Kundschaft/Belegschaft steht der Beschäftigung von Asylbewerbern/Flüchtlingen skeptisch gegenüber
- Befürchtung, dass die Arbeitsmotivation oder Arbeitsgewohnheiten zu unterschiedlich sind
- weiß ich nicht
- andere Gründe

falls andere Gründe: **B3.3.1 Wenn möglich, spezifizieren Sie die anderen Gründe bitte kurz:**

-----

### B4) Nun zu den Ausbildungsplätzen: (obligatorische Frage)

#### Haben Sie die Bewerber für die Ausbildungsplätze eingestellt?

- Ja, alle Bewerber (→ B4.1)
- Ja, einen Teil der Bewerber (→ B4.1 + B4.2)
- Nein, keinen der Bewerber (→ B4.2)
- weiß ich nicht



**B4.1) Wie viele Asylbewerber oder Flüchtlinge haben Sie letztendlich als Auszubildende eingestellt?**

Niemand	1	2	3-5	6-10	mehr als 10	Anzahl unbekannt
○	○	○	○	○	○	○

**B4.2) Warum haben Sie (einen Teil der) Bewerber nicht eingestellt?**

*Mehrfachnennungen möglich*

- a) keine freien Stellen
- b) bereits ausreichend Bewerbungen von anderen geeigneten Kandidaten
- c) rechtliche Vorgaben nicht bekannt oder zu kompliziert
- d) lohnt sich nicht, da unklar ist wie lange Asylbewerber/Flüchtlinge in Deutschland bleiben werden
- e) Schwierigkeiten bei dem Bewerten der Qualifikationen und (beruflichen) Fachkenntnisse
- f) Die Kenntnisse der deutschen Sprache erschienen nicht ausreichend
- g) Qualifikationen und (berufliche) Fachkenntnisse (abgesehen von Kenntnissen der deutschen Sprache) erschienen nicht ausreichend
- h) Kundschaft/Belegschaft steht der Beschäftigung von Asylbewerbern/Flüchtlingen skeptisch gegenüber
- i) Befürchtung, dass die Arbeitsmotivation oder Arbeitsgewohnheiten zu unterschiedlich sind
- j) weiß ich nicht
- k) andere Gründe

*falls andere Gründe:* **B4.2.1 Wenn möglich, spezifizieren Sie die anderen Gründe bitte kurz:**

-----

**B5) Nun zu den Praktikumsstellen:**

**Für welche Qualifikationsniveaus haben Sie Bewerbungen erhalten?**

**Oder falls Initiativbewerbungen: Für welches Qualifikationsniveau wurde sich beworben?**

*Mehrfachnennungen möglich*

- a) Hilfsarbeiter/angelernte Kraft (Pflichtschulbildung oder weniger)
- b) Facharbeiter (Tätigkeiten, die mind. eine berufliche Ausbildung erfordern)
- c) hochqualifizierte Fachkräfte (Tätigkeiten, die mind. fachliche Zusatzqualifikationen oder ein Studium erfordern)
- d) weiß ich nicht

**B5.1) Haben Sie die Bewerber als Praktikanten eingestellt? (obligatorische Frage)**

- a) Ja, alle Bewerber (→ B5.2)
- b) Ja, einen Teil der Bewerber (→ B5.2 + B5.3)
- c) Nein, keinen der Bewerber (→ B5.3)
- d) weiß ich nicht

### B5.2) Wie viele Asylbewerber oder Flüchtlinge haben Sie letztendlich eingestellt und auf welchem Qualifikationsniveau?

	Niemand	1	2	3-5	6-10	mehr als 10	Anzahl unbekannt
<b>Hilfsarbeiter/angelernte Kräfte</b> (Pflichtschulbildung oder weniger):	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<b>Facharbeiter</b> (Tätigkeiten, die mind. eine berufliche Ausbildung erfordern):	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<b>hochqualifizierte Fachkräfte</b> (Tätigkeiten, die mind. fachliche Zusatzqualifikationen oder ein Studium erfordern):	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<b>Gesamtzahl, falls Qualifikationsniveau unbekannt:</b>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

### B5.3) Warum haben Sie (einen Teil der) Bewerber nicht eingestellt?

Mehrfachnennungen möglich

- kein freien Stellen
- bereits ausreichend Bewerbungen von anderen geeigneten Kandidaten
- rechtliche Vorgaben nicht bekannt oder zu kompliziert
- lohnt sich nicht, da unklar ist wie lange Asylbewerber/ Flüchtlinge in Deutschland bleiben werden
- Schwierigkeiten bei dem Bewerten der Qualifikationen und (beruflichen) Fachkenntnisse
- Die Kenntnisse der deutschen Sprache erschienen nicht ausreichend
- Qualifikationen und (berufliche) Fachkenntnisse (abgesehen von Kenntnissen der deutschen Sprache) erschienen nicht ausreichend
- Kundschaft/Belegschaft steht der Beschäftigung von Asylbewerbern/Flüchtlingen skeptisch gegenüber
- Befürchtung, dass die Arbeitsmotivation oder Arbeitsgewohnheiten zu unterschiedlich sind
- weiß ich nicht
- andere Gründe

falls andere Gründe: **B.5.3.1 Wenn möglich, spezifizieren Sie die anderen Gründe bitte kurz:**

-----

### B6) Nun zu den Stellen für Einstiegsqualifizierungen (EQ-Stellen)

#### B6.1) Haben Sie die Bewerber für die EQ-Stellen eingestellt? (obligatorische Frage)

- Ja, alle Bewerber (→ B5.2)
- Ja, einen Teil der Bewerber (→ B5.2 + B5.3)
- Nein, keinen der Bewerber (→ B5.3)
- weiß ich nicht

**B6.2) Wie viele Asylbewerber oder Flüchtlinge haben Sie letztendlich eingestellt?**

Niemand	1	2	3-5	6-10	mehr als 10	Anzahl unbekannt
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**B6.3) Warum haben Sie (einen Teil der) Bewerber nicht eingestellt?**

*Mehrfachnennungen möglich*

- a) keine freien Stellen
- b) bereits ausreichend Bewerbungen von anderen geeigneten Kandidaten
- c) rechtliche Vorgaben nicht bekannt oder zu kompliziert
- d) lohnt sich nicht, da unklar ist wie lange Asylbewerber/Flüchtlinge in Deutschland bleiben werden
- e) Schwierigkeiten bei dem Bewerten der Qualifikationen und (beruflichen) Fachkenntnisse
- f) Die Kenntnisse der deutschen Sprache erschienen nicht ausreichend
- g) Qualifikationen und (berufliche) Fachkenntnisse (abgesehen von Kenntnissen der deutschen Sprache) erschienen nicht ausreichend
- h) Kundschaft/Belegschaft steht der Beschäftigung von Asylbewerbern/Flüchtlingen skeptisch gegenüber
- i) Befürchtung, dass die Arbeitsmotivation oder Arbeitsgewohnheiten zu unterschiedlich sind
- j) weiß ich nicht
- k) andere Gründe

*falls andere Gründe:* **B.6.3.1 Wenn möglich, spezifizieren Sie die anderen Gründe bitte kurz:**

-----

**Teil C – Erfahrungen in der Vergangenheit: NUR Arbeitgeber, die in den letzten zwei Jahren Asylbewerber oder Flüchtlinge als Arbeitnehmer, Auszubildende oder Praktikanten/EQs eingestellt haben (JA bei B3.1a oder b; B4a oder b; B5 a oder b)**

*Sie haben angegeben, dass Sie in den vergangenen zwei Jahren Asylbewerber oder Flüchtlinge in Ihrem Betrieb beschäftigt haben. Ihre Erfahrungen mit Ihren neuen Angestellten, Praktikanten oder Auszubildenden sind deshalb für uns von besonderer Bedeutung.*

**C1) Im Großen und Ganzen bin ich mit der Arbeitsleistung zufrieden. (obligatorische Frage)**

<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>
stimme überhaupt nicht zu	stimme eher nicht zu	stimme eher zu	stimme vollkommen zu		weiß ich nicht

**C2) Wie sind Sie mit Asylbewerbern oder Flüchtlingen in Kontakt gekommen?**

Mehrfachnennungen möglich

- a) Bundesagentur für Arbeit/Jobcenter
- b) Industrie- und Handelskammer oder Handwerkskammer
- c) Berufsschulen/Flüchtlingsklassen
- d) Sprachkursträger
- e) Empfehlungen von anderen Asylbewerbern/Flüchtlingen
- f) zivilgesellschaftliche Initiativen (z.B. Hilfsorganisationen, Kirchen, lokale Initiativen)
- g) Mitarbeiter oder Bekanntenkreis
- h) Initiativbewerbungen von Asylbewerbern/Flüchtlingen
- i) soziale Medien
- j) privates Arbeitsvermittlungsunternehmen oder Zeitarbeitsfirma
- k) sonstiges
- l) weiß ich nicht

**C3) Weshalb haben Sie Asylbewerber oder Flüchtlinge eingestellt?**

Mehrfachnennungen möglich

- a) Asylbewerber/Flüchtlinge haben Fähigkeiten, die sich gut mit den Fähigkeiten anderer Mitarbeiter ergänzen
- b) gesellschaftliche Verantwortung
- c) Schwierigkeiten, andere geeignete Arbeitnehmer zu finden
- d) Asylbewerber/Flüchtlinge sind besonders motiviert
- e) Wunsch von Seiten der Belegschaft
- f) langfristige Sicherung der Arbeits- und Fachkräftebasis
- g) keine besonderen Gründe
- h) andere Gründe

falls andere Gründe: **C3.1) Wenn möglich, spezifizieren Sie die anderen Gründe bitte kurz:**

-----

**C4) Gibt es Schwierigkeiten mit Asylbewerbern oder Flüchtlingen im Arbeitsalltag?**

☉	☉	☉		☉
erhebliche Schwierigkeiten	wenig Schwierigkeiten	keine Schwierigkeiten		weiß ich nicht

falls C4 „erhebliche“ oder „wenig Schwierigkeiten“ → Frage C5

**C5) Was genau bereitet Schwierigkeiten im Arbeitsalltag?**

1. unzureichende Kenntnisse der deutschen Sprache

☉	☉	☉		☉
erhebliche Schwierigkeiten	wenig Schwierigkeiten	keine Schwierigkeiten		weiß ich nicht

2. unzureichende (berufliche) Fachkenntnisse

☉	☉	☉		☉
erhebliche Schwierigkeiten	wenig Schwierigkeiten	keine Schwierigkeiten		weiß ich nicht

3. andere Arbeitsgewohnheiten

☉	☉	☉		☉
erhebliche Schwierigkeiten	wenig Schwierigkeiten	keine Schwierigkeiten		weiß ich nicht

4. Unsicherheiten bezüglich der Länge des weiteren Aufenthalts in Deutschland

☉	☉	☉		☉
erhebliche Schwierigkeiten	wenig Schwierigkeiten	keine Schwierigkeiten		weiß ich nicht

5. terminliche Überschneidungen mit Integrationsmaßnahmen/Behördengängen

☉	☉	☉		☉
erhebliche Schwierigkeiten	wenig Schwierigkeiten	keine Schwierigkeiten		weiß ich nicht

**C6) Haben Sie noch andere Schwierigkeiten im Arbeitsalltag mit Asylbewerbern oder Flüchtlingen?**

Falls ja, spezifizieren Sie diese Schwierigkeiten bitte kurz: \_\_\_\_\_

**C7) Haben Asylbewerber oder Flüchtlinge – während sie in Ihrem Unternehmen beschäftigt waren – an Integrationsmaßnahmen teilgenommen?**

- a) Ja (→ C8)
- b) Nein
- c) weiß ich nicht

### **C8) An welchen Maßnahmen haben Asylbewerber oder Flüchtlinge teilgenommen?**

*Mehrfachnennungen möglich*

- a) Sprachkurse, organisiert vom Staat
- b) Sprachkurse, organisiert von Unternehmen oder den Kammern
- c) Sprachkurse, organisiert von zivilgesellschaftlichen Initiativen
- d) Mentorenprogramme
- e) Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit/Jobcenter
- f) weiß ich nicht
- g) andere Maßnahmen

*falls andere Maßnahmen: C8.1) Wenn möglich, spezifizieren Sie die anderen Maßnahmen bitte kurz:*

-----

### **Nur Arbeitgeber, die Asylbewerber oder Flüchtlinge als ARBEITNEHMER angestellt haben**

*Sie haben angegeben, dass Sie in den vergangenen zwei Jahren Asylbewerber oder Flüchtlinge als Arbeitnehmer eingestellt haben.*

*Wir haben nun ein paar spezifische Fragen zu Ihren Erfahrungen.*

#### **C9.1) Wie viele der Asylbewerber oder Flüchtlinge, die Sie in den letzten zwei Jahren eingestellt haben, arbeiten noch in Ihrem Unternehmen? (obligatorische Frage)**

- a) alle (→ Frage C10.1)
- b) ein Teil (→ Frage C10.1 + C11.1)
- c) niemand (→ Frage C11.1)
- d) weiß ich nicht

#### **C10.1) Haben Sie die Absicht, diese Verträge weiterzuführen?**

- a) Ja, für alle
- b) Ja, aber nur für einige
- c) Nein, für niemanden
- d) weiß ich nicht

#### **C11.1) Warum arbeiten (einige der) Asylbewerber oder Flüchtlinge nicht mehr in Ihrem Unternehmen?**

*Mehrfachnennungen möglich*

- a) Vertrag ist ausgelaufen
- b) Schwierigkeiten, die Arbeitserlaubnis zu verlängern
- c) unzureichende Kenntnisse der deutschen Sprache
- d) unzureichende (berufliche) Fachkenntnisse
- e) unzureichende Arbeitsmotivation
- f) Arbeitnehmer waren mit Gehalt oder Arbeitsbedingungen unzufrieden
- g) Arbeitnehmer haben Stellen in anderen Unternehmen angenommen
- h) Arbeitnehmer sind innerhalb Deutschlands umgezogen oder befinden sich nicht mehr in Deutschland

- i) weiß ich nicht
- j) andere Gründe

*falls andere Gründe:* **C11.1.1) Wenn möglich, spezifizieren Sie die anderen Gründe bitte kurz:**

-----

**Nur Arbeitgeber, die AUSBILDUNGSSTELLEN an Asylbewerber oder Flüchtlinge vergeben haben**

*Sie haben angegeben, dass Sie in den vergangenen zwei Jahren Ausbildungsstellen an Asylbewerber oder Flüchtlinge vergeben haben.*

*Wir haben nun ein paar spezifische Fragen zu Ihren Erfahrungen.*

**C9.2) Haben Sie am Ende der Ausbildung einen Arbeitsvertrag angeboten oder haben Sie die Absicht dies zu tun? (obligatorische Frage)**

- a) Ja, für alle Auszubildenden
- b) Ja, aber nur für einen Teil (→ Frage C10.2)
- c) Nein (→ Frage C10.2)
- d) weiß ich nicht

**C10.2) Weshalb haben Sie (einem Teil der Auszubildenden) keinen Arbeitsvertrag angeboten?**

*Mehrfachnennungen möglich*

- a) keine freien Stellen
- b) unsicherer Aufenthaltsstatus
- c) unzureichende Kenntnisse der deutschen Sprache
- d) unzureichende (berufliche) Fachkenntnisse
- e) unzureichende Arbeitsmotivation
- f) Auszubildende sind innerhalb Deutschlands umgezogen oder befinden sich nicht mehr in Deutschland
- g) Auszubildende waren letztendlich nicht an einer Beschäftigung in dem Berufsfeld/ unserem Unternehmen interessiert
- h) weiß ich nicht
- i) andere Gründe

*falls andere Gründe:* **C10.2.1) Wenn möglich, spezifizieren Sie die anderen Gründe kurz:**

-----

### **Nur Arbeitgeber, die PRAKTIKA oder EQ-Stellen an Asylbewerber oder Flüchtlinge vergeben haben**

Sie haben angegeben, dass Sie in den vergangenen zwei Jahren Praktika oder Stellen zur Einstiegsqualifizierung (EQ) an Asylbewerber oder Flüchtlinge vergeben haben.

Wir haben nun ein paar spezifische Fragen zu Ihren Erfahrungen.

#### **C9.3) Haben Sie am Ende des Praktikums oder der EQ einen Arbeits- oder Ausbildungsvertrag angeboten oder haben Sie die Absicht dies zu tun? (obligatorische Frage)**

- a) Ja, für alle Praktikanten
- b) Ja, aber nur für einen Teil (→ Frage C10.3)
- c) Nein (→ Frage C10.3)
- d) weiß ich nicht

#### **C10.3) Weshalb haben Sie (einem Teil der Praktikanten) keinen Arbeits- oder Ausbildungsvertrag angeboten?**

Mehrfachnennungen möglich

- a) keine freien Stellen
- b) unsicherer Aufenthaltsstatus
- c) unzureichende Kenntnisse der deutschen Sprache
- d) unzureichende (berufliche) Fachkenntnisse
- e) unzureichende Arbeitsmotivation
- f) Praktikanten sind innerhalb Deutschlands umgezogen oder befinden sich nicht mehr in Deutschland
- g) Praktikanten waren letztendlich nicht an einer Beschäftigung in dem Berufsfeld/ unserem Unternehmen interessiert
- h) weiß ich nicht
- i) andere Gründe

falls andere Gründe: **C10.3.1) Wenn möglich, spezifizieren Sie die anderen Gründe bitte kurz:**

-----

### **Teil D – Möglichkeiten in der Zukunft: ALLE Arbeitgeber**

#### **Ihre Einschätzung zur Zukunft:**

#### **D1) Wo sehen Sie in der Zukunft am ehesten Einstellungsmöglichkeiten für Asylbewerber oder Flüchtlinge in Ihrem Unternehmen? (obligatorische Frage)**

- a) Praktika (→ D2)
- b) Ausbildungsstellen (→ D2)
- c) Arbeitnehmer (Teilzeit) (→ D3 oder D4)
- d) Arbeitnehmer (Vollzeit) (→ D3)
- e) in keinem der Bereiche (→ D9)
- f) weiß ich nicht (→ D2)



**D2) Können Sie sich auch vorstellen, Asylbewerber oder Flüchtlinge in der Zukunft als Arbeitnehmer einzustellen?** (*obligatorische Frage*)

- a) Ja (→ Frage D3 oder D4)
- b) Nein (→ Frage D9)
- c) weiß ich nicht (→ Ende)

→ D3 nur Teilnehmer, die keine Flüchtlinge eingestellt haben

**D3) Weshalb können Sie sich vorstellen, Asylbewerber oder Flüchtlinge einzustellen?**

*Mehrfachnennungen möglich*

- a) Asylbewerber/Flüchtlinge haben Fähigkeiten, die sich gut mit den Fähigkeiten anderer Mitarbeiter ergänzen
- b) gesellschaftliche Verantwortung
- c) Schwierigkeiten, andere geeignete Arbeitnehmer zu finden
- d) Asylbewerber/Flüchtlinge sind besonders motiviert
- e) Wunsch von Seiten der Belegschaft
- f) langfristige Sicherung der Arbeits- und Fachkräftebasis
- g) keine besonderen Gründe
- h) andere Gründe

*falls andere Gründe:* **D3.1) Wenn möglich, spezifizieren Sie die anderen Gründe bitte kurz:**

-----

**D4) Auf welchem Qualifikationsniveau sind die meisten Beschäftigungsmöglichkeiten, die Sie in der Zukunft für Asylbewerber oder Flüchtlinge in Ihrem Unternehmen sehen?**

- a) Hilfsarbeiter/angelernte Kräfte (Pflichtschulbildung oder weniger)
- b) Facharbeiter (Tätigkeiten, die mind. eine berufliche Ausbildung erfordern)
- c) hochqualifizierte Fachkräfte (Tätigkeiten, die mind. fachliche Zusatzqualifikationen oder ein Studium erfordern)
- d) weiß ich nicht

**Zum Schluss: Maßnahmen, die ihr Unternehmen unterstützen könnten**

**D5) Wie wichtig wären die folgenden Maßnahmen, um das Anstellen von Asylbewerbern oder Flüchtlingen für Sie zu vereinfachen?**

1. Unterstützung bei der Kontaktaufnahme mit potentiellen Beschäftigten

⊙	⊙	⊙	⊙		⊙
überhaupt nicht wichtig	eher nicht wichtig	eher wichtig	sehr wichtig		weiß ich nicht

2. (stärkerer) Austausch mit Unternehmen, die bereits Erfahrungen damit haben Asylbewerber/Flüchtlinge zu beschäftigen

<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>
überhaupt nicht wichtig	eher nicht wichtig	eher wichtig	sehr wichtig		weiß ich nicht

3. Unterstützung um die Qualifikationen und (beruflichen) Fachkenntnisse von Asylbewerbern/Flüchtlingen besser beurteilen zu können

<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>
überhaupt nicht wichtig	eher nicht wichtig	eher wichtig	sehr wichtig		weiß ich nicht

4. höhere Rechtssicherheit bei (potentiellen) Beschäftigten mit unsicherem Aufenthaltsstatus

<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>
überhaupt nicht wichtig	eher nicht wichtig	eher wichtig	sehr wichtig		weiß ich nicht

**D6) Gibt es andere Maßnahmen, die das Anstellen von Asylbewerbern oder Flüchtlingen für Sie vereinfachen würden?**

Falls ja, spezifizieren Sie diese anderen Maßnahmen bitte kurz: \_\_\_\_\_

**D7) Wie wichtig wären folgende Fördermaßnahmen während der Dauer des Beschäftigungsverhältnisses für Sie?**

1. berufsbezogene Sprachkurse für Asylbewerber/Flüchtlinge

<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>
überhaupt nicht wichtig	eher nicht wichtig	eher wichtig	sehr wichtig		weiß ich nicht

2. Ansprechpartner für Unternehmen während der Dauer des Arbeitsverhältnisses (z.B. bei der Bundesagentur für Arbeit, Jobcentern oder den Kammern)

<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>
überhaupt nicht wichtig	eher nicht wichtig	eher wichtig	sehr wichtig		weiß ich nicht

3. Angebote zur medizinischen oder psychologischen Unterstützung von Asylbewerbern/Flüchtlingen

<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>
überhaupt nicht wichtig	eher nicht wichtig	eher wichtig	sehr wichtig		weiß ich nicht

4. Maßnahmen zur Anschlussqualifikation oder Weiterbildung

⊙	⊙	⊙	⊙		⊙
überhaupt nicht wichtig	eher nicht wichtig	eher wichtig	sehr wichtig		weiß ich nicht

**D8) Gibt es andere Fördermaßnahmen während der Dauer des Beschäftigungsverhältnisses, die wichtig für Sie wären?**

Falls ja, spezifizieren Sie diese anderen Maßnahmen bitte kurz: \_\_\_\_\_

**Nur Arbeitgeber, die auch in der Zukunft keine Möglichkeiten sehen Asylbewerber oder Flüchtlinge anzustellen, auszubilden oder Praktika zu vergeben**

**D9) Weshalb sehen Sie in der Zukunft keine Möglichkeit, Asylbewerber oder Flüchtlinge zu beschäftigen?**

*Mehrfachnennungen möglich*

- a) es werden keine freien Stellen erwartet (→ Ende)
- b) niedrigqualifizierte Beschäftigung wird immer weniger gebraucht
- c) bereits ausreichend Bewerbungen von anderen geeigneten Kandidaten
- d) Verfahren ist nicht bekannt oder zu kompliziert
- e) lohnt sich nicht, da unklar ist wie lange Asylbewerber/ Flüchtlinge in Deutschland bleiben werden
- f) Die Kenntnisse der deutschen Sprache von Asylbewerbern/Flüchtlingen sind häufig nicht ausreichend
- g) Qualifikationen und (berufliche) Fachkenntnisse (abgesehen von Kenntnissen der deutschen Sprache) sind häufig nicht ausreichend
- h) Kundschaft/Belegschaft steht der Beschäftigung von Asylbewerbern/Flüchtlingen skeptisch gegenüber
- i) Befürchtung, dass die Arbeitsmotivation oder Arbeitsgewohnheiten zu unterschiedlich sind
- j) weiß ich nicht
- k) andere Gründe

*falls andere Gründe:* **D8.1) Wenn möglich, spezifizieren Sie die anderen Gründe bitte kurz:**

\_\_\_\_\_

## Zum Schluss: Maßnahmen, die ihr Unternehmen unterstützen könnten

### D10) Könnten die folgenden Maßnahmen Ihre Beurteilung beeinflussen?

	Ja	Nein	weiß ich nicht
Unterstützung bei der Kontaktaufnahme mit potentiellen Beschäftigten			
(stärkerer) Austausch mit Unternehmen, die bereits Erfahrungen damit haben Asylbewerber/Flüchtlinge zu beschäftigen			
Unterstützung um die Qualifikationen und (beruflichen) Fachkenntnisse von Asylbewerbern /Flüchtlingen besser beurteilen zu können			
höhere Rechtssicherheit bei (potentiellen) Beschäftigten mit unsicherem Aufenthaltsstatus			

### D11) Gäbe es andere Maßnahmen, die Ihre Beurteilung beeinflussen könnten?

Falls ja, spezifizieren Sie diese anderen Maßnahmen bitte kurz: \_\_\_\_\_

### D12) Könnten die folgenden Fördermaßnahmen während der Dauer des Beschäftigungsverhältnisses Ihre Beurteilung beeinflussen?

	Ja	Nein	weiß ich nicht
berufsbezogene Sprachkurse für Asylbewerber/Flüchtlinge			
Ansprechpartner für Unternehmen während der Dauer des Arbeitsverhältnisses (z.B. bei der Bundesagentur für Arbeit, Jobcentern oder den Kammern)			
Angebote zur medizinischen oder psychologischen Unterstützung von Asylbewerbern/Flüchtlingen			
Maßnahmen zur Anschlussqualifikation oder Weiterbildung			

### D13) Gäbe es andere Maßnahmen während der Dauer des Beschäftigungsverhältnisses, die Ihre Beurteilung beeinflussen könnten?

Falls ja, spezifizieren Sie diese anderen Maßnahmen bitte kurz: \_\_\_\_\_

**Vielen Dank für Ihre Teilnahme!**

**Ihre Einschätzung wird einen wichtigen Beitrag zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik leisten.**

**Ihre Antworten wurden registriert.**

**Wir freuen uns über ihre Anmerkungen und Kommentare.**

*Diese können Sie gerne direkt hier eingeben: \_\_\_\_\_*

**Gerne benachrichtigen wir Sie zur Veröffentlichung der Studie, dazu benötigen wir allerdings Ihre E-Mail Adresse. Diese wird ausschließlich für diesen Zweck verwendet.**

*Ihre E-Mail Adresse: \_\_\_\_\_*

**Alternativ können Sie sich auch direkt an die OECD wenden: [eva.degler@oecd.org](mailto:eva.degler@oecd.org)**



## ANHANG B

# Standardisiertes Anerkennungsverfahren für im Ausland erworbene Berufsqualifikationen in Deutschland

Die Bewertung und Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen war lange vor der Flüchtlingskrise schon ein Schwerpunkt der Integrationsanstrengungen Deutschlands. Bereits 2012 trat das Anerkennungsgesetz des Bundes in Kraft. Es gewährt allen Personen mit einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation, einschließlich Asylbewerbern und Flüchtlingen, Rechtsanspruch auf ein Anerkennungsverfahren, in dessen Rahmen festgestellt wird, ob diese ausländische Qualifikation mit dem deutschen Referenzberuf als gleichwertig eingestuft wird<sup>1</sup>. Das neue Gesetz stellt eine beachtliche Verbesserung gegenüber der Situation vor dem Jahr 2012 dar, als nur bestimmte Gruppen von Migranten (z.B. EU-Migranten) Anspruch auf das Verfahren hatten. Das Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung“ (IQ) – das sogenannte Netzwerk IQ – spielt im Anerkennungsverfahren eine entscheidende Rolle (Kasten B.1).

### Kasten B.1 „Integration durch Qualifikation“ – Das Netzwerk IQ und seine Rolle im Anerkennungsverfahren

Das Netzwerk IQ ist seit 2005 in Kraft und operiert als bundesweites Netzwerk mit dem Ziel, die Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen zu erleichtern. Landesnetzwerke in allen 16 Bundesländern koordinieren die Umsetzung des Programms auf regionaler Ebene. Seit Oktober 2016 bieten etwa 120 Anlaufstellen Informationen und Beratung an. Zudem werden im Rahmen des Netzwerks etwa 140 Projekte angeboten, darunter Qualifizierungsmaßnahmen, falls die Beratungen oder das Anerkennungsverfahren ergeben haben, dass die vorhandenen Qualifikationen nicht ausreichen. Diese Anpassungsqualifizierungen können sowohl fachspezifische Weiterbildungen als auch Sprachkurse umfassen, und die meisten Qualifizierungsmaßnahmen werden derzeit für Gesundheitsberufe angeboten.

Die Netzwerke sind in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich, die meisten umfassen aber eine Vielzahl von Akteuren, die im Bereich der Qualifikationsanerkennung von Bedeutung sind, wie Industrie- und Handelskammern, Kommunen, Sozialpartner, zivilgesellschaftliche und kirchliche Einrichtungen ebenso wie Fachhochschulen, Sprachkursträger und Einrichtungen der Arbeitsverwaltung.

Für den Zeitrahmen 2015-2018 liegt der Handlungsschwerpunkt des Netzwerks auf der Beratung zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen und zu Qualifizierungen sowie Schulungsmaßnahmen für andere wichtige Akteure, wie öffentliche Arbeitsmarktverwaltungen.

Je nach Beruf und der für die Durchführung des Verfahrens zuständigen Stelle können die Gebühren für das Verfahren zwischen 100 und 1 000 Euro betragen (BMBF, 2015). Antragstellende können bei der Bundesanstalt für Arbeit oder beim Jobcenter eine Erstattung der Verfahrensgebühren und -kosten beantragen, die auf Einzelfallbasis entscheidet. Seit Dezember 2016 und bis 2019 werden zusätzliche Mittel für Zuwanderer mit geringem Einkommen zur Verfügung gestellt, die nun direkt bei den zuleitenden Stellen, z.B. Beratungsstellen im Netzwerk IQ einen Antrag auf Anerkennungszuschuss von maximal 600 Euro stellen können (BMBF, 2016).

2015 wurden etwa 22 000 Anerkennungsanträge geprüft. Die Herkunftsländer sind sehr unterschiedlich, und auf die ersten 20 Herkunftsländer entfällt weniger als die Hälfte aller Antragstellenden. Antragstellende aus Rumänien und Polen waren mit jeweils 2 000 Anträgen die größten Gruppen. Etwa die Hälfte der bewerteten ausländischen Berufsqualifikationen wurde in einem anderen EU-Land erworben, und 2015 stellten nur etwa 800 syrische und 300 iranische Staatsbürger Anerkennungsanträge. Im zweiten Halbjahr 2015 lag die Zahl der Asylbewerber bzw. Flüchtlinge unter den Anerkennungsinteressierten in der Erstberatung im Netzwerk IQ jedoch bereits bei 2 800 bzw. 20%. Über die Hälfte waren syrische Staatsbürger (BMBF, 2016). Die Mehrzahl war hochqualifiziert, etwa 75% der Asylbewerber und Flüchtlinge, die Anerkennungsberatung in Anspruch nahmen, hatten einen Hochschulabschluss. Jedoch ist unklar, wie viele von ihnen 2015 letztlich ein Anerkennungsverfahren eingeleitet haben.

Die Anerkennungsquoten sind generell hoch, bei etwa 74% der 2015 bearbeiteten Anträge auf Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikation wurde diese als voll gleichwertig mit dem jeweiligen deutschen Referenzberuf bewertet, nur 3% der Anträge wurden abgelehnt. In den Bescheiden zu den übrigen Anträgen wurde teilweise Gleichwertigkeit festgestellt, mit der Möglichkeit der Teilnahme an Anpassungsqualifizierungen. Zu beachten ist jedoch, dass diese hohen Anerkennungsquoten z.T. darauf zurückzuführen sind, dass die Antragstellenden vor der Einreichung ihres Antrags eine persönliche Beratung in Anspruch genommen hatten (etwa 160 000 zwischen 2012 und 2015). Durch diese Vorprüfung wird gewährleistet, dass die Antragstellenden bereits hohe Chancen auf Anerkennung ihrer beruflichen Qualifikation haben.

In der Vergangenheit waren die Anerkennungsquoten für Antragstellende aus den Hauptherkunftsländern der Flüchtlinge, mit Ausnahme der syrischen Staatsangehörigen, etwas niedriger (Tabelle B.1).

**Tabelle B.1 Prozentsatz der Antragstellenden, deren berufliche Qualifikationen voll anerkannt wurden, nach Herkunftsland, 2012-2014**

Syrien	77%
Iran	64%
Irak	64%
Afghanistan	51%

Anmerkung: Die Antragstellenden werden nach ihrer Staatsangehörigkeit, nicht nach ihrem Rechtsstatus kategorisiert. N = 2031.

Quelle: BMBF (2016).

## Anmerkungen

1. Das Anerkennungsgesetz bezieht sich nur auf bundesrechtlich geregelte Berufe. Sekundarschulabschlüsse ebenso wie Hochschulabschlüsse, die weiter gefassten Berufsprofilen entsprechen (z.B. Sozialwissenschaftler, Übersetzer und Dolmetscher, Chemiker), werden von der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen bewertet.