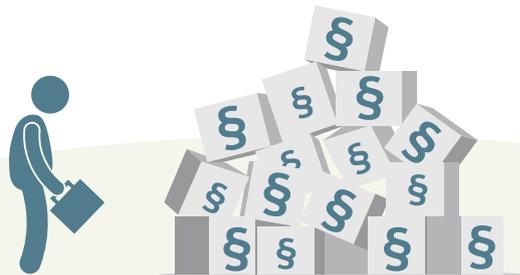


# Von individuellen und institutionellen Hürden

Der lange Weg zur Arbeitsmarktintegration Geflüchteter



## Impressum

Originalausgabe  
Juni 2019

© Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt.  
Sämtliche, auch auszugsweise Verwertung bleibt vorbehalten.

Herausgegeben vom

**Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung**

Schillerstraße 59

10627 Berlin

Telefon: (030) 22 32 48 45

Telefax: (030) 22 32 48 46

E-Mail: [info@berlin-institut.org](mailto:info@berlin-institut.org)

[www.berlin-institut.org](http://www.berlin-institut.org)

Das Berlin-Institut finden Sie auch bei Facebook und Twitter (@berlin\_institut).

Lektorat: Matthias Auer, Adrián Carrasco Heiermann

Design: Jörg Scholz ([www.traktorimnetz.de](http://www.traktorimnetz.de))

Layout und Grafiken: Christina Ohmann ([www.christinaohmann.de](http://www.christinaohmann.de))

Druck: Laserline Berlin

ISBN: 978-3-946332-47-3

## Die Autoren

**Dr. Tanja Kiziak**, 1977, Promotion in Allgemeiner Sprachwissenschaft an der Universität Tübingen, Stellvertretende Geschäftsführerin des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung.

**Frederick Sixtus**, 1983, Magister in Soziologie an der Universität Potsdam und der Technischen Universität Berlin. Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung.

**Dr. Reiner Klingholz**, 1953, Promotion im Fachbereich Chemie an der Universität Hamburg. Direktor des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung.

Das Discussion Paper ist Teil des Projekts „Zuwanderer von morgen“, gefördert durch die Stiftung Mercator.

# INHALT

<b>1   Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten - eine Bestandsaufnahme</b> .....	4
<b>2   Hürden im Gepäck</b> .....	8
<b>3   Bürokratische Hürden</b> .....	11
<b>4   Anregungen für eine bessere Ordnungspolitik</b> .....	17
Quellen .....	21

Das Berlin-Institut dankt allen Workshop-Teilnehmern und Interviewpartnern.

# 1 | ARBEITSMARKTINTEGRATION VON GEFLÜCHTETEN – EINE BESTANDSAUFNAHME

Ende des Jahres 2018 lebten knapp 1,7 Millionen Schutzsuchende in Deutschland. Die meisten von ihnen sind noch nicht lange im Land, der größte Teil ist seit 2015 gekommen. Flucht ist keine Erwerbszuwanderung und Geflüchtete kommen nicht zuvorderst als Arbeitskräfte ins Land. Doch wenn sie als Flüchtlinge anerkannt sind und damit zumindest einige Jahre in Deutschland leben werden, sollten sie möglichst bald einer Arbeit oder Ausbildung nachgehen können, um

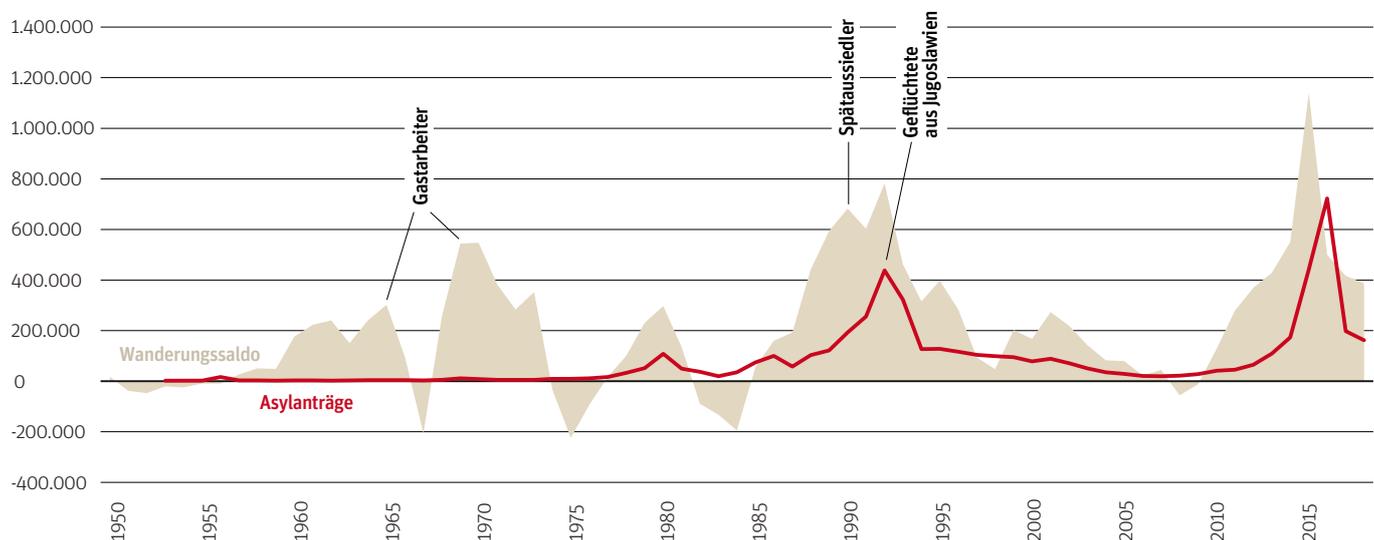
in der Gesellschaft Fuß zu fassen – zu ihrem eigenen Wohl genauso wie zu dem der Aufnahmegesellschaft. Denn können sie ihren Lebensunterhalt aus eigener Kraft bestreiten, macht sie das unabhängig. Sie erhalten zahlreiche Gelegenheiten, sich auch sozial zu integrieren, und sind darüber hinaus nicht mehr auf Unterstützung durch die Sozialsysteme angewiesen. Im Jahr 2018 hatten rund 1,2 Millionen Schutzsuchende einen anerkannten Schutzstatus, der den allermeisten

von ihnen – rechtlich gesehen – vollen Zugang zum Arbeitsmarkt gibt beziehungsweise zu Fördermaßnahmen, die sie darauf vorbereiten sollen.\*

*\* Einige Personen mit einem anerkannten Schutzstatus müssen ihre dahingehenden Vorhaben bei der zuständigen Ausländerbehörde beantragen. Das gilt vor allem für jene knapp 100.000 Menschen, für die 2018 ein Abschiebungsverbot bestand.*

## Ein stetiges Auf und Ab

2015 kamen innerhalb eines Jahres so viele Menschen aus dem Ausland nach Deutschland wie jahrzehntelang nicht, der Großteil suchte Schutz vor Krieg und Verfolgung. Die meisten von ihnen konnten erst 2016 einen Asylantrag stellen. Nachdem der Weg über die Balkanroute versperrt und das EU-Türkei-Abkommen beschlossen war, nahm die Zahl der Geflüchteten jedoch schnell wieder ab. 2018 kamen noch rund 160.000 in Deutschland an.<sup>6</sup> Die oft als Flüchtlingskrise bezeichnete Phase erhöhter Zuwanderung ähnelt in ihrer Dimension früheren Phasen der Migration nach Deutschland.



Gesamtwanderungssaldo nach Deutschland, 1950 bis 2018 (bis 1990: nur früheres Bundesgebiet); Zahl der Asylanträge, 1953 bis 2018 (ab 1995: nur Erstanträge)  
(Datengrundlage: Statistisches Bundesamt<sup>7,8</sup>; Bamf<sup>9</sup>)

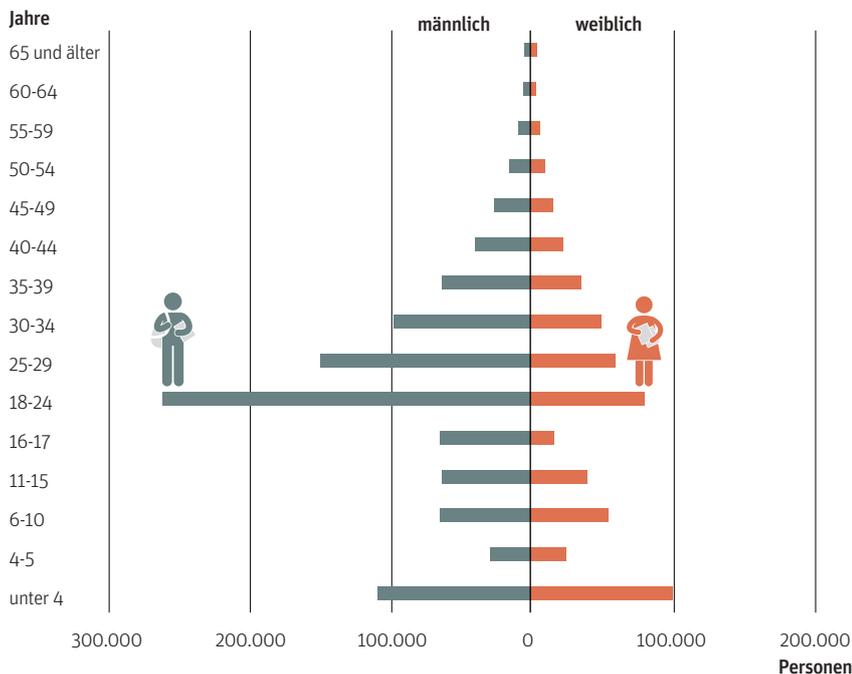
Während weitestgehend Konsens besteht, dass anerkannte Flüchtlinge möglichst schnell eine Ausbildung oder eine Arbeitsstelle antreten sollen und dürfen, ist es politisch umstritten, ob Neuankömmlinge, die sich noch im häufig langwierigen Asylverfahren befinden, und Geduldete, also Menschen, deren Abschiebung vorübergehend ausgesetzt wurde, überhaupt auf dem Arbeitsmarkt Fuß fassen sollen. Um diese Personengruppe gibt es nicht erst seit 2015 viel politisches Geringel. Zahlenmäßig geht es hierbei um etwa 300.000 Menschen mit offenem Schutzstatus, sowie um rund 180.000 Geduldete, die allerdings nicht alle einen Asylantrag gestellt haben.<sup>1</sup> Für einen Teil der umstrittenen Gruppen hat die Politik den Zugang zum Arbeitsmarkt seit 2015 vereinfacht, jedoch fördert sie ihn nicht im gleichen Maß wie bei anerkannten Flüchtlingen. Für einen anderen Teil der Gruppe ist die Gesetzeslage hingegen restriktiver geworden.<sup>2</sup> Dies führt zu einer komplexen und undurchsichtigen Sachlage, die in Kapitel 3 dieses Discussion Papers beschrieben wird.

## Deutschland braucht Arbeitskräfte

Die politische Diskussion findet zu einer Zeit statt, in der die Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt günstig sind: Die deutsche Wirtschaft floriert, die Arbeitslosigkeit befindet sich auf dem tiefsten Stand seit der Wiedervereinigung und die Unternehmen sind auf internationale Arbeitskräfte angewiesen. Die Babyboomer, also die geburtenstarken Jahrgänge der 1950er und -60er Jahre, gehen allmählich in den Ruhestand, die Gesellschaft altert und die Erwerbsbevölkerung schrumpft. Viele Unternehmen, etwa im Gesundheitswesen, in der Gastronomie und zunehmend auch im Bereich der mathematischen, naturwissenschaftlichen und technischen Fächer können offene Stellen schon heute nicht mehr ausreichend besetzen.

Diese Entwicklung wird sich auf absehbare Zeit fortsetzen. Selbst bei einer mittleren, jährlichen Netto-Zuwanderung von 260.000 Personen dürfte die Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter zwischen 20 und 64 Jahren von heute rund 50 Millionen bis 2035 auf knapp 44 Millionen sinken.<sup>3</sup> Die Geflüchteten können dazu beitragen, den Mangel an Arbeitskräften auszugleichen. Das erkennt offiziell auch die Bundesregierung an, die ihre Fachkräftestrategie auf drei Säulen aufbaut: Aktivierung inländischer Potenziale, EU-Zuwanderung und Zuwanderung aus Drittstaaten.

Bei dieser Strategie sind die inländischen Potenziale zu einem guten Teil bereits gehoben. Die Erwerbsquoten von Frauen und älteren Arbeitnehmern sind in den letzten Jahren deutlich gestiegen, sodass sich an diesen Stellschrauben nicht mehr viel drehen lässt.<sup>4</sup> Die Bundesregierung rechnet auch die in Deutschland lebenden Geflüchteten dem inländischen Potenzial zu. Und sie hat sich dazu bekannt, dieses entwickeln und heben zu wollen.<sup>5</sup> Doch wie genau setzt sich dieses neue inländische Potenzial zusammen – und wie schnell wird es auf dem Arbeitsmarkt zur Entfaltung kommen?



## Viele sind jung und männlich

Neben dem Überhang an jungen Männern fällt der hohe Anteil an Kindern auf. Sie sind das vielleicht größte Potenzial für den Arbeitsmarkt – wenn auch erst in einigen Jahren. Denn sie haben die Chance, das hiesige Schul- und Bildungssystem auf regulärem Weg zu durchlaufen. Erfahrungsgemäß gleichen sich die Berufspräferenzen schnell jenen der nicht geflüchteten Mitschüler an. Während viele derjenigen, die im erwerbsfähigen Alter nach Deutschland gekommen sind, eher in Hilfstätigkeiten unterkommen, können vor allem die Jüngeren und die Kinder der Geflüchteten zu Fachkräften werden.<sup>12</sup>

Asylertragsteller nach Geschlecht und Altersgruppen, 2015 bis 2018  
(Datengrundlage: Bamf<sup>13</sup>)

## Wer ist gekommen?

Rund 70 Prozent der seit 2015 nach Deutschland geflohenen Menschen stammen aus acht Ländern. Dies sind vor allem Syrien, Afghanistan sowie Irak und daneben Iran, Pakistan, Nigeria, Eritrea und Somalia.<sup>10</sup> In den vergangenen Jahren sind überwiegend jüngere Menschen nach Deutschland geflohen. Drei von vier Personen, die von 2015 bis 2018 Asyl beantragten, waren jünger als 30 Jahre. Von den über 15-Jährigen, also denjenigen in einem Alter, in dem sich viele auch ohne ihre Eltern auf den Weg machen, waren 70 Prozent männlich.<sup>11</sup> Für die Arbeitsmarktintegration ist der Bildungsstand wichtig – auf diesen geht Kapitel 2 ein. Kurz gefasst zeigt sich hier, dass der Anteil Geringqualifizierter sehr hoch ist.

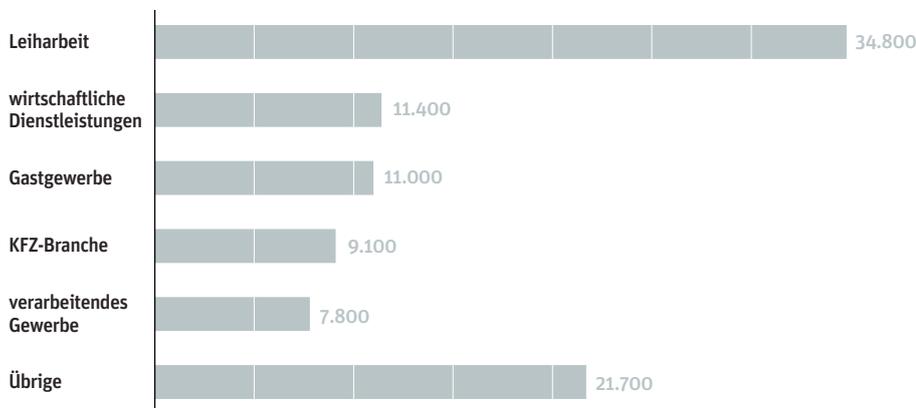
## Öfter beschäftigt als erwartet, aber überwiegend prekär

Die Vergangenheit zeigt, dass die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten einen langen Atem erfordert. Während zu früheren Zeiten, etwa während der Jugoslawienkriege, im Zuzugsjahr im Schnitt acht Prozent der Geflüchteten im erwerbsfähigen Alter Arbeit fanden, lag die Beschäftigungsquote nach fünf Jahren bei knapp 50 Prozent und nach zehn Jahren bei 60 Prozent. Erst nach 15 Jahren glich sie sich mit 70 Prozent der Quote anderer Zugewanderter an.<sup>14</sup> Diese Erfahrungen bestätigen sich im Rahmen der aktuellen Zuwanderung, auch wenn die Integration in den Arbeitsmarkt etwas schneller voranzugehen scheint.<sup>15</sup> Im Februar 2019 hat ein knappes Drittel der Personen aus den acht wichtigsten Asylherkunftsländern\* eine Arbeit gefunden, Tendenz steigend.<sup>16</sup>

Dies ist unzweifelhaft ein Erfolg. Es stellt sich allerdings die Frage, ob diese Beschäftigungsverhältnisse auch nachhaltig sind. Ein Blick auf die Branchen, in denen der Großteil der Geflüchteten eine Anstellung findet, offenbart, dass es sich vielfach um Helfer-tätigkeiten handelt, zumal in Bereichen, in denen die Fluktuation meist hoch ist, etwa in der Gebäudereinigung oder der Gastronomie. Über ein Drittel der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten, die arbeitslose Geflüchtete zwischen Februar 2018 und Januar 2019 aufnahmen, sind der Leiharbeitsbranche zuzurechnen.<sup>17</sup>

## Alles nur geliehen

Von den 95.900 sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen, die arbeitslose Geflüchtete zwischen Februar 2018 und Januar 2019 aufnahmen, sind über ein Drittel der Leiharbeitsbranche zuzurechnen. Viele haben Jobs im einfachen Dienstleistungsgewerbe gefunden, etwa der Gebäudereinigung oder im Gastgewerbe.



### Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung von arbeitslosen Geflüchteten, nach Wirtschaftszweigen, Februar 2018 bis Januar 2019

(Datengrundlage: Bundesagentur für Arbeit<sup>19</sup>)

*\*Geflüchtete konnten bis Juni 2016 in der Arbeitsmarktstatistik nicht direkt identifiziert werden, da der Aufenthaltsstatus von Ausländern in den Beschäftigungsmeldungen der Betriebe nicht erfasst wurde. Als Indikator wird daher die Summe der Beschäftigten aus den acht wichtigsten außereuropäischen Asylherkunftsländern (Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia und Syrien) verwendet, aus denen rund 70 Prozent der Geflüchteten stammen. In dieser Ländergruppe finden sich zwar nicht ausschließlich, aber überwiegend Geflüchtete. Der besseren Lesbarkeit halber schreiben wir im Folgenden Geflüchtete\*, auch wenn sich die Zahl streng genommen nur auf Personen aus den acht Hauptherkunftsländern bezieht.*

Leiharbeit gilt als Sprungbrett in den Arbeitsmarkt, da sich Arbeitgeber ohne Risiko einen Eindruck von einem Kandidaten verschaffen können. Für die Geflüchteten stellt sie einen unkomplizierten und niedrighschwelligigen Zugang zum Arbeitsmarkt dar, da gute Sprachkenntnisse und formale Qualifikationen meist eine nachgeordnete Rolle spielen. Leiharbeit ist in der Regel allerdings nicht der erhoffte Integrationsmotor. Laut Auskunft der Bundesregierung misslingt der Mehrzahl der syrischen, afghanischen und irakischen Staatsangehörigen der Sprung von der Leiharbeit in eine reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. 90 Tage nach dem Ende eines Leiharbeitsverhältnisses sind 54 Prozent arbeitslos oder aus anderen Gründen nicht beschäftigt, sechs Prozent befinden sich in geringfügiger Beschäftigung und 20 Prozent sind erneut in der Leiharbeit tätig. Dabei währen diese Anstellungen vergleichsweise kurz: Unter Syrern, Afghanen und Irakern enden die Jobs für 83 Prozent bereits innerhalb von neun Monaten (bei Deutschen sind es 27 Prozent), denn dann müssen Leiharbeiter vergleichbare Löhne zur Stammbesellschaft erhalten.<sup>18</sup>

Dass Geflüchtete ihr Glück oft in Helfertätigkeiten oder in der Leiharbeit suchen, erklärt sich unter anderem dadurch, dass vielen daran gelegen ist, schnell Geld zu verdienen – etwa um es an zurückgebliebene Familienmitglieder zu schicken oder um bei Schlepfern ausstehende Schulden abzahlten. Eine berufliche Ausbildung mit geringem Verdienst erscheint vielen demgegenüber unattraktiv. Auch langwierige Verfahren zur Anerkennung beruflicher Qualifikationen sind vor diesem Hintergrund hinderlich.

## Ausbildung als Chance?

Angesichts der Altersstruktur der Geflüchteten böte eine berufliche Ausbildung für viele einen guten und nachhaltigen Einstieg in den deutschen Arbeitsmarkt. Insgesamt befanden sich im Juni 2018 fast 27.000 Personen mit einer Staatsangehörigkeit der acht Hauptherkunftsländer in einer Ausbildung (alle Ausbildungsjahre) und damit rund doppelt so viele wie ein Jahr zuvor.<sup>20</sup> Verglichen mit der Gesamtzahl Geflüchteter im ausbildungsüblichen Alter findet diese positive Entwicklung allerdings auf niedrigem Niveau statt. Ein Grund sind die hohen Anforderungen in der Berufsschule. Viele Geflüchtete brauchen zwei Jahre und mehr, um ausreichende Deutschkenntnisse sowie die notwendigen schulischen Grundlagen zu erlangen. Eine Ausbildung bedeutet daher oft fünf oder mehr Jahre geringen Verdienstes.

Dass sich Geflüchtete auf diesem Weg schwertun, zeigt eine Auswertung des Bundesinstituts für berufliche Bildung: So wurden 2017 bundesweit 37,5 Prozent der Ausbildungsverträge von Geflüchteten\* vorzeitig aufgelöst. Bei allen Personen mit nicht-deutschem Pass betrug die Quote 34 Prozent und bei Deutschen 24,9 Prozent, wobei sich hinter den Zahlen nicht nur Ausbildungsabbrüche, sondern auch Betriebs- und/oder Berufswechsel verbergen. Auch die Abschlussprüfungen sind bei den Geflüchteten\* mit 76,8 Prozent seltener von Erfolg gekrönt als bei anderen Personen mit nichtdeutschem Pass (84,8 Prozent) oder bei Deutschen (93,3 Prozent).<sup>21</sup>

## Was folgt

Insgesamt gilt, dass zwar ein beträchtlicher Teil der Geflüchteten in den Arbeitsmarkt gefunden hat, dass aber längst noch nicht alle bei einer langfristigen Beschäftigung angelangt sind. Verwunderlich ist dies nicht. Die Fluchtumstände bringen es mit sich, dass die Neuankömmlinge einige „Hürden“ im Gepäck mitbringen, die es ihnen erschweren, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Auf die wichtigsten individuellen Hürden geht Kapitel 2 ein. Kapitel 3 behandelt jene institutionellen Hürden, die Politik und Verwaltung den Geflüchteten – teilweise gezielt – in den Weg stellen. Beide Kapitel beruhen unter anderem auf zwei Experten-Workshops sowie auf 26 Interviews mit Geflüchteten. Viele der dort gewonnenen Aussagen legen nahe, dass die institutionellen Hürden hinderlicher sind als die mitgebrachten. Darin stimmen Geflüchtete, Unternehmen, zivilgesellschaftliche Initiativen, aber auch Behörden überein, die sich darum bemühen, die Schutzsuchenden in Beschäftigung oder Ausbildung zu bringen. Kapitel 4 möchte die Politik daher zu einem pragmatischeren und lösungsorientierten Ansatz in diesen Fragen anregen.

# 2 | HÜRDEN IM GEPÄCK

Menschen, die vor Krieg und Verfolgung fliehen, haben im Normalfall nicht die Möglichkeit, sich wie reguläre Erwerbszuwanderer auf die Gegebenheiten im Zielland vorzubereiten. Geeignete Unterstützungsmaßnahmen können dabei helfen, die fehlende Vorbereitung und weitere Nachteile, die sich aus der Fluchtsituation ergeben, zu kompensieren. Das Kapitel stellt neben den fünf größten Hürden, die Geflüchtete im Gepäck haben, Ansätze für deren Überwindung vor.

## Mangelnde deutsche Sprachkenntnisse

Nur ein verschwindend geringer Anteil der Geflüchteten spricht bei der Ankunft Deutsch.<sup>22</sup> Dabei sind Deutschkenntnisse die wichtigste Voraussetzung, um eine Beschäftigung oder Ausbildung aufzunehmen.<sup>23</sup> Damit die Integration in den Arbeitsmarkt gelingt, muss die Sprachförderung möglichst früh einsetzen<sup>24</sup> und sich über den Beginn einer Ausbildung oder Beschäftigung hinaus fortsetzen. Bisher scheitern viele Geflüchtete an den hohen sprachlichen Anforderungen von Beruf und Berufsschule.<sup>24, 26</sup>

Vor allem die Integrationskurse des Bamf sollen die Zugewanderten bis zu Niveau B1 des europäischen Referenzrahmens und damit zur „Beschäftigungs- oder Ausbildungsfähigkeit“ führen. B1 bedeutet eine „fortgeschrittene Sprachverwendung“, also dass eine Person im Wesentlichen verstehen und berichten kann, um was es bei der Arbeit oder in der Schule geht. Die Kurse umfassen je nach Art zwischen 400 und 900 Unterrichtseinheiten Deutsch. Daran schließen sich 100 Einheiten Orientierungskurs an. Darüber hinaus gibt es weiterführende Kurse, die auch berufspraktisches Vokabular vermitteln, wie den vom Arbeitsministerium finanzierten Berufssprachkurs sowie verschiedene Programme der

Bundesagentur für Arbeit. Fast alle Geflüchteten, mit denen wir Interviews geführt haben, benannten die fachsprachliche Förderung als extrem wichtige Hilfestellung. Das deckt sich mit der Einschätzung der Fachliteratur. Neben den bundesweiten Programmen bieten die Bundesländer, die Kommunen sowie zahlreiche zivilgesellschaftliche Organisationen ein insgesamt breites Angebot an Sprachkursen. Die Qualität der Kurse wird zuweilen allerdings bemängelt.<sup>27</sup>

Erwartungsgemäß steigen die Deutschkenntnisse mit der Aufenthaltsdauer, wie eine repräsentative Befragung unter Geflüchteten zeigt: Nach einem Jahr in Deutschland spricht jeder sechste gut bis sehr gut Deutsch, nach drei Jahren jeder zweite.<sup>28</sup>

## Mangelnde Schul- und Fachkenntnisse

Während ein kleiner Teil der Geflüchteten formal hochwertige Abschlüsse vorweisen kann, fehlt es vielen an einer grundlegenden Bildung. Bei einer Befragung hatten 2016 elf Prozent der volljährigen Geflüchteten einen Hochschulabschluss und fünf Prozent eine abgeschlossene Berufsausbildung.<sup>29</sup> Diese geringen Zahlen sind auch der Altersstruktur der Geflüchteten geschuldet – viele waren zum Zeitpunkt ihrer Flucht schlicht noch zu jung für einen Berufsabschluss. Ältere haben zwar häufig Berufserfahrung, doch ein System, das wie in Deutschland auf einer dualen Ausbildung basiert, gibt es nur in sehr wenigen Ländern. Stattdessen ist vielerorts ein Erwerbsleben ohne Ausbildungszertifikat die Regel.

Wenn die Geflüchteten einen Abschluss mitbringen, können sie versuchen, diesen anerkennen zu lassen. Die größte Hürde ist hierbei die Antragstellung. Im Jahr 2017 gab

es lediglich 3.000 Anträge, die allermeisten stammten von Geflüchteten aus Syrien. Meist sind es Pflegekräfte und Ärzte, die sich ihre Abschlüsse als gleichwertig anerkennen lassen wollen. Ist der Antrag erst einmal gestellt, ist der Erfolg so gut wie sicher: So lehnten die zuständigen Stellen 2017 nur zwei Prozent der Anträge ab. Bei 37 Prozent stellten sie eine teilweise und bei 61 Prozent eine volle Gleichwertigkeit der Abschlüsse fest.<sup>30</sup>

Wie in Kapitel 1 dargestellt, entscheiden sich viele Geflüchtete erst einmal für Helfertätigkeiten und Leiharbeit. Für diejenigen, die eine berufliche Ausbildung vorziehen, gibt es entsprechende Angebote. Die Einstiegsqualifizierung der Agentur für Arbeit, die allen potenziellen Auszubildenden offensteht, hat sich in den vergangenen Jahren auch für Geflüchtete bewährt.<sup>31</sup> Das mehrmonatige Praktikum im späteren Ausbildungsbetrieb ermöglicht es den Teilnehmern, sich im Vorfeld erste betriebliche Inhalte anzueignen. Unter Umständen können sie während dieser Zeit sogar bereits eine Fachklasse in der Berufsschule besuchen. Während der Ausbildung bieten Arbeitsagenturen und Jobcenter verschiedene Unterstützungsprogramme an, die auch vielen Geflüchteten offenstehen. Die sogenannten ausbildungsbegleitenden Hilfen ermöglichen beispielsweise fachliche Nachhilfe, zusätzlichen Sprachunterricht und eine sozialpädagogische Begleitung. Im Rahmen der noch intensiver gestalteten assistierten Ausbildung steht ein spezieller Begleiter zur Seite.

## Mangelnde Kenntnis des deutschen Arbeitsmarkts

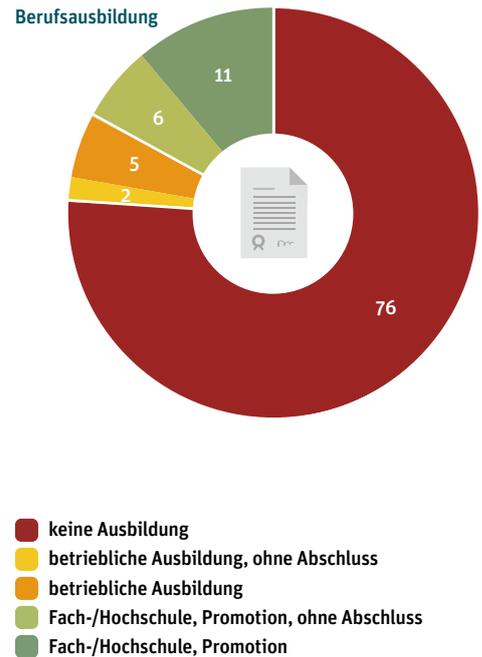
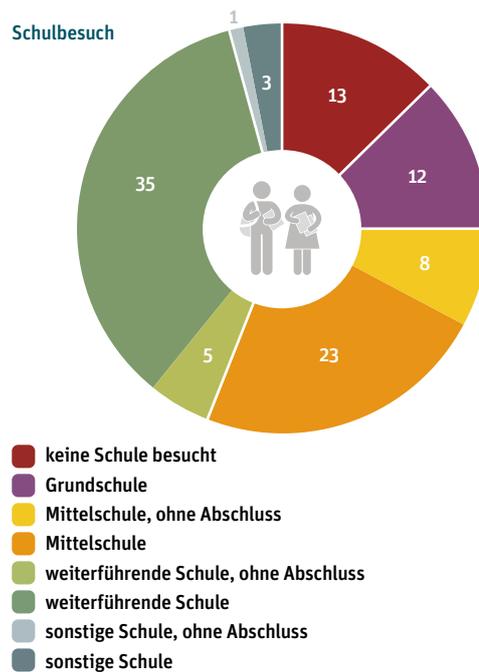
Die meisten Schutzsuchenden kommen mit einem positiven Deutschlandbild hierher – aber oft auch mit unrealistischen Erwartungen, was ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt

## Viele Geringqualifizierte unter den Neankömmlingen

Unter volljährigen Geflüchteten, die in der jüngeren Vergangenheit nach Deutschland gekommen sind, ist der Anteil der Geringqualifizierten hoch. Das war auch früher so: Von den Menschen, die zwischen 1990 und 2010 Schutz in Deutschland suchten, hatten mehr als zwei Drittel keinen formalen beruflichen Abschluss. Nur etwa jede zehnte dieser Personen holte diesen in den folgenden Jahren nach. Hoffnung macht, dass jene, die bei ihrem Zuzug noch jung waren, eher eine höhere Bildung anstrebten als Ältere.<sup>32</sup>

**Höchster Schul- und Berufsabschluss im Herkunftsland bei volljährigen Geflüchteten, die zwischen 2013 und 2016 nach Deutschland gekommen sind, in Prozent, 2016**

(Datengrundlage: IAB-Bamf-Soep-Befragung von Geflüchteten<sup>33</sup>)



angeht. Viele unterschätzen, wie wichtig Abschlüsse und wie hoch berufliche Anforderungen hierzulande sind. Sie wissen nicht, welche Berufe gebraucht werden und wie sie die entsprechenden Zertifikate erwerben können.<sup>34</sup> Das führt dazu, dass viele Geflüchtete ihre Möglichkeiten nicht nutzen. Viele landen in Hilfstätigkeiten, manche in Berufen, für die sie überqualifiziert sind.<sup>35,36</sup> Im schlimmsten Fall misslingt der Einstieg in den Arbeitsmarkt komplett.

Die Vermittler in Arbeitsagenturen und Jobcentern bestätigen, dass vielen Geflüchteten die Regeln und Gepflogenheiten des deutschen Arbeitsmarkts fremd sind und dass dies nach mangelnden Sprachkenntnissen und fehlenden fachlichen Qualifikationen ein drittes großes Hemmnis bei der Jobsuche darstellt.<sup>37</sup> Die Experten in unseren Workshops berichteten, dass nicht erst die Jobsuche, sondern schon die Orientierungsphase schwierig sei, also die Suche nach einem Berufsfeld, das den eigenen Interessen und Fähigkeiten entspricht. Sie sahen entsprechend bei der Berufsberatung einen großen Bedarf.

Viele Geflüchtete realisieren selbst, dass die Jobsuche ohne Unterstützung schwierig ist. 57 Prozent von ihnen gaben in einer repräsentativen Befragung an, dass sie Hilfe bei der Arbeitssuche benötigen oder benötigt hätten. Erhalten haben diese der eigenen Aussage nach nur 18 Prozent.<sup>38</sup>

Dabei existieren verschiedene institutionelle Beratungsangebote für Neankömmlinge. Hierzu zählen vor allem die umfangreichen und durch den Bund geförderten Leistungen der Jugendmigrationsdienste und die Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer. Hinzu kommen zahlreiche weitere Beratungsangebote freier Träger. Dass sie trotz des hohen Bedarfs nur so selten genutzt werden, liegt vor allem an ihrem geringen Bekanntheitsgrad.<sup>39</sup>

Über reine Beratung gehen jene Angebote hinaus, die es Geflüchteten ermöglichen, in Betriebe hineinzuschnuppern und so die Funktionsweise des deutschen Ausbildungs- und Arbeitsmarkts kennenzulernen. Dazu gehören unter anderem Maßnahmen

wie „Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb“ (KompAS), „Perspektiven für Flüchtlinge/junge Flüchtlinge“ (PerF, PerJuF) oder „Berufsorientierung für Flüchtlinge“ (BOF), welche allesamt die Bundesagentur für Arbeit (ko-)fördert oder anbietet.<sup>40</sup>

## Mangelnde soziale Integration

Vielen Schutzsuchenden mangelt es an Kontakten zu Einheimischen. In einer Befragung gab jeder Fünfte an, nie Zeit mit Deutschen zu verbringen. Und auch die 46 Prozent, die dies mehrmals pro Woche tun, pflegen den Kontakt vor allem auf der Arbeit und in der Nachbarschaft. Nicht einmal ein Drittel von ihnen ist mit Deutschen befreundet. Deutsche als enge Bezugspersonen hatten gar nur knapp sechs Prozent der Befragten.<sup>42</sup>

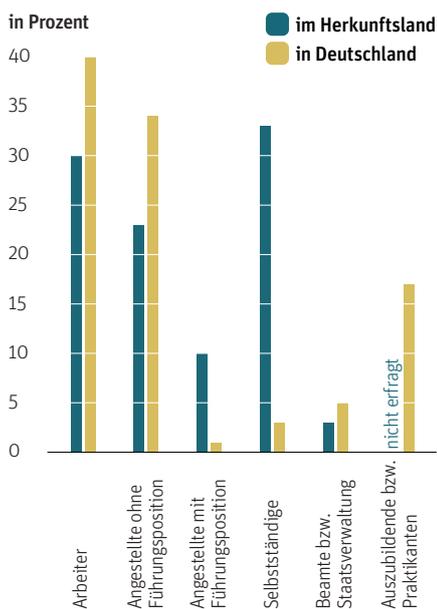
Somit fehlt den Geflüchteten das sprichwörtliche „Vitamin B“, also ein persönliches Netzwerk, das bei der beruflichen Orientierung und Jobsuche hilft. Soziale Kontakte fördern

nachweislich die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern.<sup>43</sup> Immerhin sagte fast jeder Vierte, der 2017 eine Stelle antrat, dass deutsche Freunde und Bekannte diese vermittelt hatten. Nur jede siebte Beschäftigung kam durch nichtdeutsche Bekannte zustande.<sup>44</sup>

Ob Geflüchtete schnell Bekanntschaften und Freundschaften zu Deutschen schließen, können staatliche oder zivilgesellschaftliche Institutionen nur sehr eingeschränkt beeinflussen. Sie können aber durch Vermittlungsleistungen und Mentorenprogramme die Nachteile, die durch fehlende Kontakte

## Umgesattelt

**Viele Geflüchtete arbeiten hierzulande in einer anderen beruflichen Stellung als vor der Flucht. Insbesondere Selbstständigkeit und eine Führungsposition können nur die wenigsten bewahren. Auch das Tätigkeitsniveau sinkt für die meisten: Im Herkunftsland hat nicht einmal jeder sechste eine Helfertätigkeit verrichtet, in Deutschland arbeitet dagegen jeder zweite Geflüchtete, der eine Arbeit gefunden hat, un- oder angelernt.**



## Berufliche Stellung von Geflüchteten zwischen 18 und 65 Jahren im Herkunftsland und in Deutschland, in Prozent, 2017

(Datengrundlage: IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten<sup>41</sup>)

entstehen, zumindest teilweise ausgleichen. Zahlreiche Programme und zivilgesellschaftliche Initiativen bieten den Geflüchteten Orientierung, vermitteln ihnen Jobangebote und unterstützen sie bei der Arbeitsaufnahme. Vollständig ersetzen können sie echte soziale Beziehungen aber nicht.

## Psychische Probleme

In einer repräsentativen Befragung gaben 87 Prozent der Geflüchteten an, vor Krieg, Verfolgung oder Zwangsrekrutierung geflohen zu sein. Außerdem berichteten 56 Prozent derjenigen, die dazu Auskunft geben wollten, dass sie auf ihrer Flucht Schiffbruch, Gewalt, sexuellen Missbrauch, willkürliche Gefängnisaufenthalte oder ähnliches erlebt hätten. In Deutschland angekommen, müssen sie sich in einer fremden Umgebung zurechtfinden. Viele plagt Unsicherheit, was den Aufenthaltsstatus oder das Schicksal zurückgelassener Angehöriger angeht. Und auch mit Diskriminierung oder gar Ausländerfeindlichkeit sehen sich einige konfrontiert. Somit ist es nicht überraschend, dass Geflüchtete im Vergleich zum Bevölkerungsdurchschnitt über ein geringeres psychisches Wohlbefinden und mehr depressive Symptome berichten. Einige erkranken zudem an posttraumatischen Belastungsstörungen.<sup>45</sup>

Während bestimmte psychische Belastungen und existenzielle Ängste durch eine gesicherte Bleibeperspektive oder durch Familiennachzug gelindert werden können, benötigen Personen mit posttraumatischen Belastungsstörungen oder Depressionen eine Therapie. Asylbewerber und Geduldete haben in den ersten 15 Monaten ihres Aufenthalts jedoch nur in Einzelfällen Zugang zu psychotherapeutischer Behandlung. Erst danach erhalten sie regulären Zugang zu medizinischer Versorgung. Zuvor kümmern sich einige spezielle Einrichtungen um Geflüchtete mit psychischen Problemen, die in der Bundesweiten Arbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer (Baff) organisiert sind. Darüber hinaus unterhalten

auch einige reguläre Kliniken Angebote für Geflüchtete. Ehrenamtliche Helfer leisten vielerorts Unterstützung.<sup>46</sup> Nach dem Übergang in die reguläre Versorgung dürfen die psychosozialen Zentren der Baff sie dann aber meist nicht mehr behandeln, sodass viele Therapien abgebrochen werden müssen. Darüber hinaus zahlt die gesetzliche Krankenversicherung keine Dolmetscher, die für eine erfolgreiche Behandlung entscheidend sind. Die Bundespsychotherapeutenkammer fordert daher, das Asylbewerberleistungsgesetz solle die Kostenübernahme für eine adäquate Behandlung von Anfang an garantieren.<sup>47</sup>

## Viele Hilfen, aber nicht für alle

Die Hürden, die aus der Fluchtsituation resultieren, sind bekannt und es existieren mittlerweile bewährte Angebote und Strukturen, welche die Geflüchteten dabei unterstützen, sie zu überwinden. Manches lässt sich aber noch verbessern – zum Beispiel die Qualität der Integrationskurse, damit nicht nur rund die Hälfte der Teilnehmer am Ende das Sprachniveau B1 erlangt.<sup>48</sup> Andere Angebote, etwa die verschiedenen Beratungsmöglichkeiten, könnten mehr Menschen erreichen, wenn sie besser beworben würden. Klare Defizite gibt es bei der psychotherapeutischen Behandlung.

Mitunter führen auch die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen dazu, dass die Angebote nicht die größtmögliche Wirkung entfalten. So erreichen viele Fördermaßnahmen die Geflüchteten zu spät oder gar nicht, weil manche Angebote nur bestimmten Personengruppen offenstehen (siehe Tabelle auf Seite 12/13). Oder eine belastende Situation, ausgelöst etwa durch eine unsichere Bleibeperspektive oder den fehlenden Familiennachzug, führt dazu, dass die Teilnehmer sich nicht auf die vermittelten Inhalte einlassen können. Um diese Integrationshürden, die Politik und Verwaltung erzeugen, geht es im nächsten Kapitel.

# 3 | BÜROKRATISCHE HÜRDEN

Für eine erfolgreiche Integration sollte der Übergang von Geflüchteten in Ausbildung, in Nachqualifizierung oder direkt in Beschäftigung so schnell wie möglich erfolgen, um Zeiten des Stillstands zu vermeiden und die zu Beginn meist sehr hohe Motivation nicht in Resignation kippen zu lassen.<sup>49</sup> Doch ordnungspolitische Rahmenbedingungen verzögern oder verhindern gar die rasche und möglichst reibungslose Integration in Arbeit und Gesellschaft. Dabei lässt sich die Sachlage in drei Thesen zusammenfassen: Die

Zuständigkeiten sind über zu viele Akteure verteilt, die Gesetzeslage ist zu komplex und die Anforderungen an die Geflüchteten sind zu restriktiv.

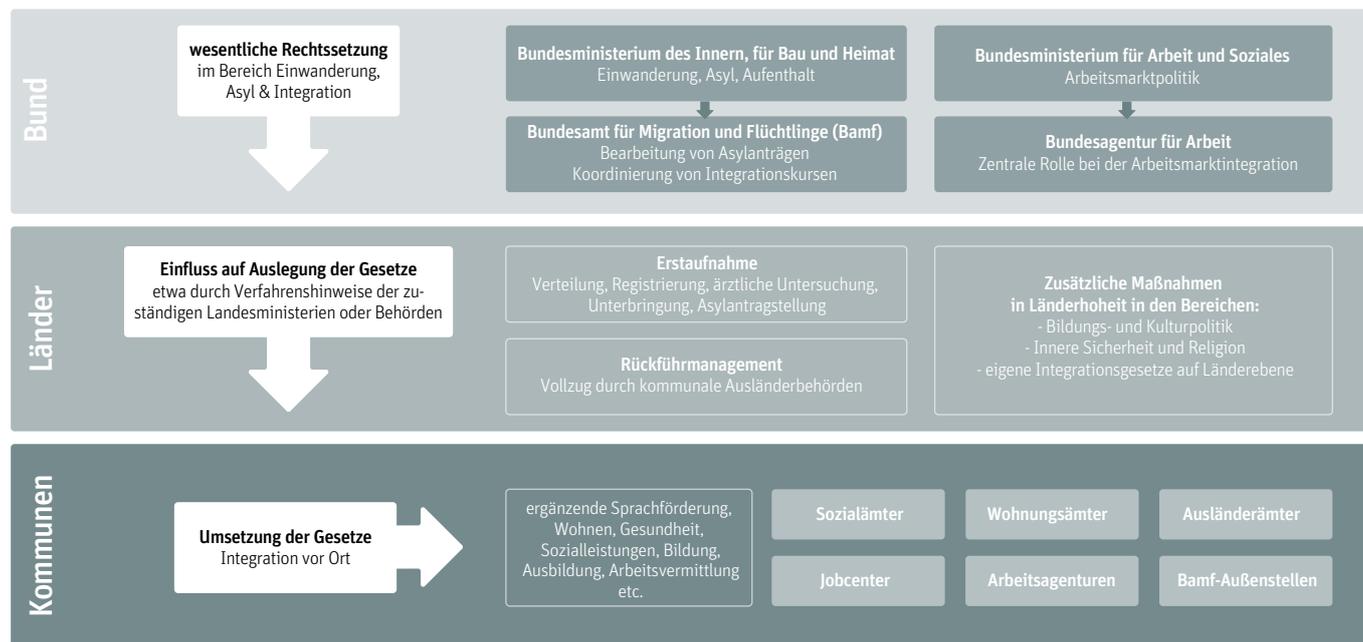
## These 1: Zu komplizierte Verteilung von Zuständigkeiten

Eine Vielzahl an Ministerien, Behörden und anderen Stellen befasst sich mit der Integration von Geflüchteten. Hauptgrund dafür ist

das föderale System, das dazu führt, dass die Zuständigkeiten auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene verteilt sind. So erlässt die Bundesebene die wesentlichen Gesetze, zum Beispiel in Bezug auf Aufenthaltsstatus oder Ausbildungs- und Arbeitsmarktzugang. Die Bundesländer beeinflussen, wie Bundesgesetze ausgelegt und angewandt werden, indem sie unbestimmte Rechtsbegriffe definieren oder die Kriterien bestimmen, nach denen die ausführenden Behörden bei Ermessensfragen entscheiden sollen.<sup>50</sup> Die

### Im Behördenschwungel

Bei der Integration von Geflüchteten sind die Zuständigkeiten breit gestreut. Auf Bundesebene sind vor allem das Innenministerium und das Arbeitsministerium für die wesentliche Rechtssetzung in diesem Bereich zuständig. Das Wirtschaftsministerium unterstützt Unternehmen bei der Einstellung und Integration von Geflüchteten. Mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Bamf), das dem Innenministerium untersteht, und der Bundesagentur für Arbeit, die dem Arbeitsministerium zugeordnet ist, sind zwei zentrale Behörden auf Bundesebene angesiedelt. Die Länder sind nicht nur für die Erstaufnahme und die Rückführung der Asylsuchenden zuständig, sondern sie bestimmen auch die Auslegung der Bundesgesetze. Berlin, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern haben darüber hinaus eigene Integrationsgesetze verabschiedet. Die Kommunen wiederum legen die Gesetze lokal aus. Zahlreiche Ämter gestalten die Integration vor Ort.



Die wichtigsten staatlichen Akteure und Aufgaben bei der Integration von Geflüchteten (Eigene Darstellung)

Kommunen setzen die Gesetze schließlich lokal um. Hier findet der wesentliche Kontakt der Geflüchteten mit den staatlichen Stellen statt. Dabei sind die Zuständigkeiten auch innerhalb der einzelnen Ebenen zersplittert. In der Kommune müssen sich Geflüchtete beispielsweise zugleich an Sozial-, Wohnungs- und Ausländeramt, an Bamf-Außenstelle, Jobcenter und/oder Arbeitsagentur wenden. Dieser oft als Bürokratiedschungel bezeichnete Zustand hat verschiedene negative Folgen. Die offensichtlichste besteht darin, dass Geflüchtete, Unternehmen und zivilgesellschaftliche Initiativen es als schwierig und aufwändig empfinden, alle relevanten Ansprechpartner auf staatlicher Seite zu identifizieren und mit ihnen zu kommunizieren.

Die föderale Aufgabenverteilung führt außerdem dazu, dass die Bundesländer die Gesetze unterschiedlich auslegen und Spielräume ausnutzen. Somit hängen behördliche Entscheidungen davon ab, in welchem Teil der Republik sich eine geflüchtete Person befindet – was dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz widerspricht. Ein Beispiel dafür ist die sogenannte Ausbildungsduldung, die vor allem Bayern sehr zuungunsten der Geflüchteten auslegt.<sup>51</sup> Die Auslegung von Gesetzen weicht dabei nicht nur auf Landesebene, sondern auch zwischen Kommunen voneinander ab.<sup>52</sup>

Darüber hinaus funktioniert die Koordination zwischen, aber auch innerhalb der föderalen Ebenen oft nur unzureichend. Verantwortliche in den Ländern und Kommunen kritisieren etwa, dass für die Sprach- und Integrationskurse das Bamf zuständig sei, die jeweiligen Bedürfnisse vor Ort aber gar nicht kenne. Vielfach scheitert die Kommunikation zwischen und innerhalb der föderalen Ebenen schon allein an fehlenden gemeinsamen IT-Standards, sodass Daten nur sehr umständlich ausgetauscht werden können.<sup>53</sup> Das erhöht den Verwaltungsaufwand, kostet Zeit und geht zu Lasten der Steuerzahler. Mangelhafte Zusammenarbeit der verschiedenen Behörden kann Entscheidungen verzögern und ihre Qualität beeinträchtigen.

## Verschiedene Titel, verschiedene Chancen

Schutzsuchende haben abhängig von ihrem Aufenthaltsstatus unterschiedliche Rechte und Zugänge zu Förderungen. Schutzsuchende, die sich noch im Asyl- oder Gerichtsverfahren befinden, bekommen eine Aufenthaltsgestattung. Anerkannte Asylbewerber erhalten einen von vier Aufenthaltstiteln; abgelehnte Asylbewerber, deren Abschiebung aufgrund von fehlenden Reisedokumenten, Krankheit oder Gefahr für Leib und Leben im Herkunftsland temporär ausgesetzt wird, eine Duldung. Der Bundestag verhandelte bei Redaktionsschluss verschiedene Gesetzesvorhaben zum Thema Asyl. Das geplante Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetz und das Ausbildungs- und Beschäftigungsduldungsgesetz werden den Zugang zu Förderungen für einige Gestattete und Geduldete verbessern. Das Geordnete-Rückkehr-Gesetz sieht dagegen vor, eine neue Kategorie von Geduldeten einzuführen, deren Möglichkeiten weiter beschnitten werden sollen.

	Personen insgesamt, 31.12.2018	Aufenthaltsstatus und -dauer	Familien-nachzug	Arbeitsmarktzugang	Zugang zu betrieblicher Ausbildung
<b>Flüchtling gemäß Genfer Konvention</b> (§3 Abs. 1 AsylG)	654.296	Aufenthaltstitel für 3 Jahre, Verlängerung möglich	Anspruch	unbeschränkt	unbeschränkt
<b>Anerkennung als asylberechtigt</b> (Art. 16a GG)	42.858	Aufenthaltstitel für 3 Jahre, Verlängerung möglich	Anspruch	unbeschränkt	unbeschränkt
<b>Subsidiärer Schutz</b> (§4 Abs. 1 AsylG)	227.046	Aufenthaltstitel für 1 Jahr, Verlängerung: je 2 Jahre	eingeschränkt	unbeschränkt	unbeschränkt
<b>Abschiebungsverbot</b> (§60 Abs. 5 o. 7 AufenthG)	96.883	Aufenthaltstitel für mind. 1 Jahr, Verlängerung wiederholt möglich	nur in Härtefällen	mit Zustimmung der Ausländerbehörde	mit Zustimmung der Ausländerbehörde
<b>Duldung</b> (§60a AufenthG)	180.124	Asylantrag abgelehnt, offiziell ausreisepflichtig, Abschiebung vorübergehend ausgesetzt	nein	nach 3 Monaten mit Zustimmung der Ausländerbehörde und der Agentur für Arbeit; nach 4 Jahren Zustimmung der Agentur für Arbeit nicht mehr notwendig	mit Zustimmung der Ausländerbehörde
<b>Aufenthaltsgestattung, mit guter Bleibeperspektive</b> (unbereinigte Schutzquote > 50 Prozent; derzeit Eritrea, Irak, Iran, Syrien und Somalia)	89.527	Aufenthaltsrecht für die Dauer des Asyl- oder Gerichtsverfahrens	nein		nach 3 Monaten mit Zustimmung der Ausländerbehörde
<b>Aufenthaltsgestattung, ohne gute Bleibeperspektive</b>	206.533	Aufenthaltsrecht für die Dauer des Asyl- oder Gerichtsverfahrens	nein		nach 3 Monaten mit Zustimmung der Ausländerbehörde

## These 2: Zu komplexe Gesetzeslage

Das Ausländerrecht gehört zu den umfangreichsten Bereichen des deutschen Rechts. Die Gesetzeslage wird zudem fortlaufend erweitert. Bei Redaktionsschluss standen unter anderem das Geordnete-Rückkehr-Gesetz, das Fachkräftezuwanderungsgesetz, das Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetz und das Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung kurz vor der Verabschiedung.

Der Gesetzgeber versucht, mit neugeschaffenen Verordnungen und Regelungen einerseits allen Fällen gerecht zu werden und andererseits möglichst abweichungsfest zu formulieren, um die im vorangehenden Abschnitt bemängelten regionalen Auslegungsunterschiede auszuschließen. Auf diese Weise wird die Rechtslage immer komplexer und unübersichtlicher, auch für die Ämter auf Landes- und kommunaler Ebene, welche die neuen Regelungen umsetzen müssen. Allein die Verfahrenshinweise der Berliner

Ausländerbehörde umfassen bis dato über 800 Seiten und werden laufend ergänzt.<sup>54</sup> Vor allem in den Kommunen verursacht die Komplexität der Rechtslage Schwierigkeiten und beeinträchtigt den Gesetzesvollzug.<sup>55</sup> Bis neue Mitarbeiter rechtssicher entscheiden können, vergehen Monate. Das erklärt unter anderem, weshalb die große Zahl an Neueinstellungen, die dazu dienen sollten, den Asylverfahrensrückstau von 2015 bis 2017 abzubauen, im Grunde keine Lösung war. In den nur wenige Wochen dauernden Crashkursen konnten sich die neuen Mitarbeiter nicht angemessen auf ihre Arbeit vorbereiten. So wurden spektakuläre Fehlentscheidungen wie die des rechtsradikalen Bundeswehrsoldaten Franco A., den die Behörden als syrischen Flüchtling anerkannten, erst möglich.<sup>56</sup>

Das Asylrecht ist dabei nur ein Teil des Ausländerrechts – augenscheinlich allerdings ein besonders komplizierter. Denn die Rechtslage äußert sich für die Betroffenen in einer Vielzahl an Aufenthaltstiteln und aufenthaltstitelähnlichen Zuständen, die jeweils andere

Rechte, Freiheiten und Einschränkungen mit sich bringen.

Während Flüchtlinge gemäß Genfer Konvention und anerkannte Asylberechtigte den umfassendsten Schutz genießen und rechtlich am besten gestellt sind, müssen Geflüchtete mit anderem Status Einschränkungen auf sich nehmen. Unterschiede bestehen etwa hinsichtlich des Arbeitsmarktzugangs, des Familiennachzugs oder der Sprachförderung. Ein Gedanke hinter dieser Differenzierung ist, dass Integrationsmaßnahmen nur denjenigen zugutekommen sollen, die eine längerfristige Perspektive in Deutschland haben, denn nur diejenigen müssen in die Gesellschaft integriert werden. Alle anderen, so die Logik, die allerdings wenig mit der Realität zu tun hat, reisen ja demnächst wieder aus und haben Integrationsmaßnahmen daher nicht nötig.

So gibt es theoretisch zwei Kategorien: Personen, die bleiben und zu integrieren sind (a) oder Personen, die gehen müssen und keine Integration benötigen (b). In der Praxis

Zugang zum Integrationskurs	Berufsbezogene Deutschsprachförderung	Einstiegsqualifizierung (EQ)	ausbildungsbegleitende Hilfen (abH)	Assistierte Ausbildung (AsA)
ja (verpflichtend)	ja	ja	ja	ja
ja (verpflichtend)	ja	ja	ja	ja
ja (verpflichtend)	ja	ja	ja	ja
mit Zustimmung des Bmfi, wenn Plätze verfügbar	ja	mit Zustimmung der Ausländerbehörde	nach 3 Monaten mit Zustimmung der Ausländerbehörde	nach 3 Monaten mit Zustimmung der Ausländerbehörde
mit Zustimmung des Bmfi, wenn Plätze verfügbar; verpflichtende Teilnahme möglich	ja	nach 3 Monaten mit Zustimmung der Ausländerbehörde	nach 12 Monaten mit Zustimmung der Ausländerbehörde	ausbildungsbegleitende Phase: nach 12 Monaten mit Zustimmung der Ausländerbehörde; ausbildungsvorbereitende Phase: nach 15 Monaten
mit Zustimmung des Bmfi, wenn Plätze verfügbar; verpflichtende Teilnahme möglich	ja	nach 3 Monaten mit Zustimmung der Ausländerbehörde	nach 3 Monaten mit Zustimmung der Ausländerbehörde	nach 3 Monaten mit Zustimmung der Ausländerbehörde
nein	nein	nach 3 Monaten mit Zustimmung der Ausländerbehörde	nein	nein

Die Tabelle zeigt die wichtigsten Aufenthaltstitel sowie ausgewählte, damit einhergehende Rechte und Fördermöglichkeiten. Es handelt sich um eine vereinfachte Darstellung, die nicht alle Regeln im Detail abbildet. Zu vielen von ihnen gibt es Ausnahmen. So haben beispielsweise Asylsuchende aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten, die nach dem 31. August 2015 Asyl beantragt haben, keinen Zugang zu Ausbildung und Arbeitsmarkt.

Die zuständigen Behörden haben außerdem Ermessensspielräume im Rahmen individueller Fallgestaltungen. „Ja“ in der Tabelle bedeutet im Übrigen nicht, dass ein Anspruch auf Förderung besteht, sondern lediglich, dass die Personengruppen sie unter bestimmten Voraussetzungen beantragen können.

Kurz gefasst: Die Lage ist kompliziert – für Geflüchtete, für Unternehmen, die sie einstellen wollen, ebenso wie für Mitarbeiter in den Behörden.

existieren aber noch Personen, die ausreisen müssen, dies aber aus verschiedenen Gründen nicht tun beziehungsweise können (c) sowie weitere, die sich noch im Asylverfahren befinden (d). Auch weil die Asylverfahren lange dauern – dazu unten mehr – ist die Politik bei Gruppe (d) etwa mit dem Integrationsgesetz 2016 zu einem pragmatischen Ansatz übergegangen und erlaubt vielen von ihnen, auf Antrag und nach einer Frist von drei Monaten eine Arbeit aufzunehmen. Dasselbe wird Geduldeten aus Gruppe (c) zugestanden, die das Ausreisehemmnis nicht selbst zu verantworten haben. Die Politik hat erkannt, dass es sich um Menschen handelt, die zwar eigentlich nicht hier sein dürften, die realistisch gesehen aber lange in Deutschland leben werden. Am Status der Duldung selbst wurde jedoch nichts geändert.

Dabei stellt eine Duldung für die Betroffenen eine prekäre Situation dar. Sie müssen Duldungen regelmäßig verlängern und können sie theoretisch jederzeit entzogen bekommen, wenn der Grund, der die Ausreise verhindert, nicht mehr besteht.\* Diese Unsicherheit schreckt auch viele Arbeitgeber ab. Erst nach acht Jahren können gut integrierte Geduldete (Minderjährige nach vier Jahren, Erwachsene mit minderjährigen Kindern nach sechs Jahren) einen legalen Aufenthaltstitel beantragen.

Trotz der gesetzlichen Lockerungen bleibt die Lage für Gestattete und Geduldete verwirrend: Zwar dürfen sie unter bestimmten Umständen eine Ausbildung aufnehmen, sie erhalten damit aber keineswegs automatisch Zugang zu ausbildungsbegleitenden Fördermaßnahmen. Gestattete ohne gute Bleibeperspektive sind sogar davon ausgeschlossen. Das Parlament schnürt die Themen Duldung und Zugang zu Ausbildungsförderung derzeit erneut auf und verhandelt verschiedene Gesetzesvorhaben (Stand: 29.05.2019). Während das Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetz und das Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung die

Integration in Ausbildung und Arbeit für Gestattete und manche Geduldete vereinfachen sollen, wird das Geordnete-Rückkehr-Gesetz bei Beschluss die Situation für viele der Geduldeten weiter verschärfen.

Der Zwang zu mehr Pragmatismus bei Gestatteten rührt unter anderem daher, dass die Asylverfahren langwierig sind. Für das eigentliche Asylverfahren, also die Zu- oder Aberkennung einer Schutzberechtigung, benötigte das Bamf 2018 im Schnitt 7,9 Monate und damit deutlich länger als die Zielvorgabe der Bundesregierung von drei Monaten.<sup>58</sup> Für gut jeden zweiten Asylsuchenden ist das Verfahren damit aber nicht beendet, denn in der Mehrzahl der Fälle folgt eine Klage vor dem Verwaltungsgericht. Das belastet die Gerichte enorm. Ende 2018 waren noch immer über 300.000 Fälle anhängig. Drei von vier Ablehnungen haben Geflüchtete 2018 angefochten; von den Ablehnungen, deren Antrag nicht als „offensichtlich unbegründet“ oder „unzulässig“ eingestuft wurde, sogar neun von zehn. Und auch gegen begünstigende Bescheide wird oft geklagt, nämlich dann, wenn Betroffene nur subsidiären Schutz oder ein nationales Abschiebungsverbot zugestanden bekommen. 2018 betraf das rund jede vierte dieser Entscheidungen.<sup>59</sup>

Die Klagewelle erklärt sich somit zum Teil dadurch, dass Deutschland beim Schutzstatus seit 2016 eine vergleichsweise restriktive Haltung an den Tag legt und vor allem Menschen aus Syrien häufig nur subsidiären Schutz zuerkennt.

Die Geflüchteten klagen oft zu Recht: 2017 waren 41 Prozent der inhaltlich entschiedenen Klagen gegen Bescheide des Bamf erfolgreich<sup>60</sup>, 2018 waren es 31 Prozent<sup>61</sup>. Die Geflüchteten kostet das wertvolle Zeit und Nerven, denn für die Dauer der Gerichtsverfahren haben sie weiterhin nur eine Aufenthaltsgestattung, mit allen Einschränkungen, die dieser Status mit sich bringt. Bezieht man die Dauer der Gerichtsverfahren mit ein,

verlängert sich die durchschnittliche Dauer des Asylverfahrens aller Antragstellenden auf rund anderthalb Jahre. Inklusive der Zeit, die es dauert, bis sie einen formellen Asylantrag beim Bamf überhaupt stellen können, vergehen zwischen Einreise und endgültiger Entscheidung im Schnitt fast zwei Jahre.<sup>62</sup>

### These 3: Zu hohe Auflagen und Anforderungen

Wie im vorangegangenen Abschnitt dargestellt, schaffen die verschiedenen Aufenthaltstitel eine Art „Mehrklassengesellschaft“ unter den Geflüchteten. Daneben gibt es verschiedene gesetzliche Hürden, die alle Geflüchteten unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus gleichermaßen betreffen. Das verdeutlichen wir im Folgenden an drei Beispielen:

Erstens ist die Anerkennung bestehender Berufsabschlüsse unflexibel und aufwändig. Vor allem bei Ausbildungsberufen wird die Gleichwertigkeit des Abschlusses oft infrage gestellt, da in den meisten Herkunftsländern kein duales Ausbildungssystem existiert. Noch schwieriger ist die Sachlage bei Geflüchteten, die in ihrem Heimatland zwar längere Berufserfahrung sammeln konnten, jedoch über keinen anerkannten Berufsabschluss verfügen.<sup>64</sup> Sogenannte Externenprüfungen, die dazu dienen, informelle Qualifikationen zu zertifizieren, können Abhilfe schaffen. Sie zeigen fehlende Teilqualifikationen auf, die sich durch passende Nachqualifizierungen ergänzen lassen. Bislang ist für eine Zulassung zur Externenprüfung aber der Nachweis von Berufserfahrung notwendig, etwa durch Arbeitszeugnisse. Diese jedoch fehlen vielen Geflüchteten.<sup>65</sup>

Zweitens ist es für Geduldete mit Berufsausbildung oder anerkannten Berufsqualifikationen derzeit nicht möglich, eine Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken zu beantragen. Dazu müssten sie erst zurück in

\* Bei der Ausbildungsduldung ist dies etwas anders geregelt, mehr dazu siehe Seite 18.

ihr Herkunftsland reisen, um dann von dort aus einen entsprechenden Antrag zu stellen. Das ist teuer, zeitaufwändig, umständlich und mitunter gefährlich. Personen mit guter Perspektive auf dem Arbeitsmarkt (denn nur solche bekämen eine Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken) bleiben somit im Rechtsbereich Asyl „gefangen“. Fehlende Rechtssicherheit und drohende Abschiebung erschweren es ihnen, in Deutschland Fuß zu fassen.

Drittens behindert auch die 2016 eingeführte Wohnsitzauflage die Arbeitsmarktintegration. Sie besagt, dass Geflüchtete in den ersten drei Jahren nach Erteilung der Aufenthaltserlaubnis ihren Wohnort nicht frei wählen dürfen. Zwar können Geflüchtete, wenn sie einen

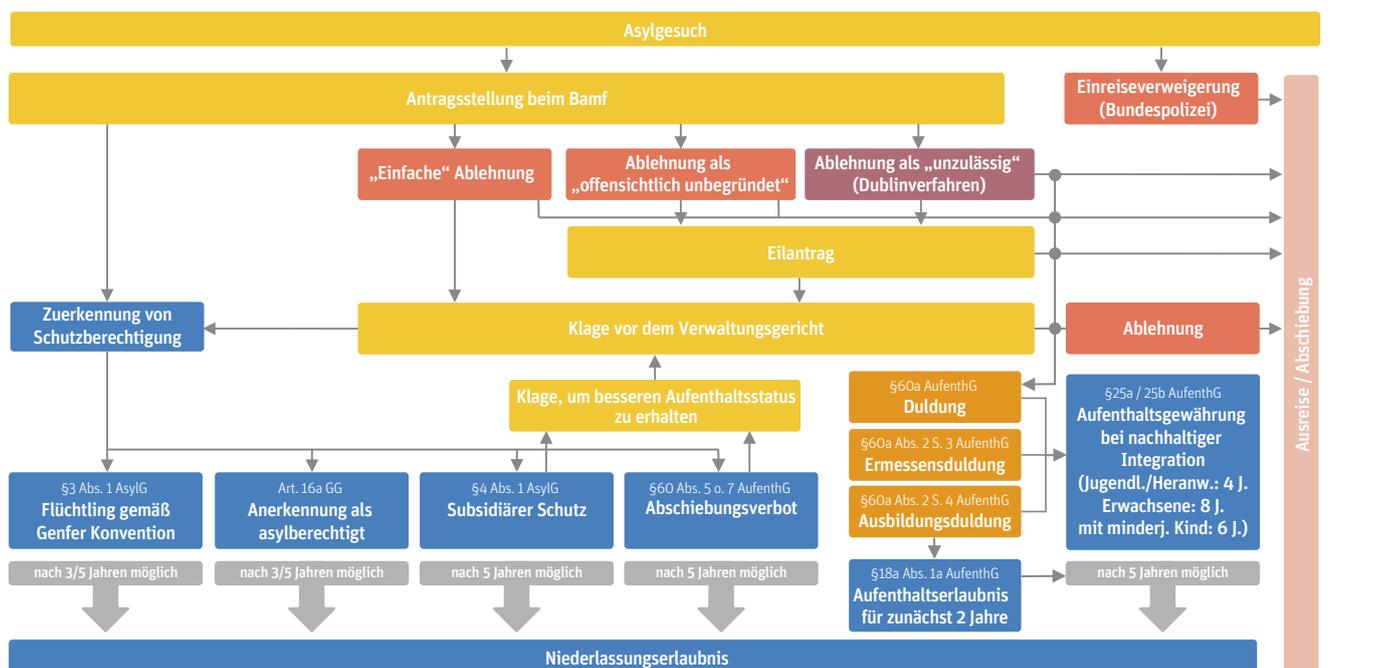
Job außerhalb ihres Wohnsitzes gefunden haben, bei der Ausländerbehörde die Aufhebung der Auflage beantragen. Doch während der Arbeitsplatzsuche müssen sie in dem jeweiligen Bundesland oder sogar Landkreis wohnen bleiben und können nicht dorthin ziehen, wo es gute Arbeitsmöglichkeiten für sie gibt.<sup>66</sup> Studien aus dem Ausland haben gezeigt, dass sich wohnsitzbeschränkende Maßnahmen negativ bei der Suche nach Beschäftigung auswirken können. So hatten etwa in Schweden diejenigen Geflüchteten mit Wohnsitzauflage nach mehreren Jahren Aufenthalt geringere Einkommen, waren häufiger arbeitslos und von Sozialleistungen abhängig als Geflüchtete, die vor Einführung dieser Auflage ins Land gekommen waren.<sup>67,68</sup>

Sicherlich lassen sich für die genannten Anforderungen berechnete Argumente anführen, zum Beispiel, dass deutsche Berufsabschlüsse durch eine zu laxen Anerkennungspraxis entwertet werden könnten oder dass die Qualität der geleisteten Arbeit sichergestellt sein muss. Dennoch erschweren hohe und unflexible Hürden, dass Geflüchtete einer Beschäftigung nachgehen können. An mancher Stelle wäre eine pragmatischere Herangehensweise wünschenswert.

## Komplizierte Entscheidungsfindung

Das Asylverfahren ist kompliziert und langwierig. Geflüchtete, deren Verfahren das Bamf oder die Verwaltungsgerichte 2018 rechts- oder bestandskräftig abschlossen, hatten im Schnitt anderthalb Jahre auf die Entscheidung gewartet. Während die Behörden ein knappes Drittel der Bescheide innerhalb von sechs Monaten ausstellten, befand sich ein weiteres Drittel bereits seit über zwei Jahren im Verfahren.<sup>69</sup> In dieser Zeit haben die Geflüchteten den Aufenthaltsstatus der Gestattung – je nach Herkunftsland mit oder ohne guter Bleibeperspektive – und damit nur eingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Integrations- und Fördermaßnahmen.

Vereinfachte Darstellung des Asylverfahrens, Stand April 2019  
(Eigene Darstellung)



## Hohe Belastung für alle Beteiligten

Die komplexe institutionelle und rechtliche Situation hat Folgen für alle am Integrationsprozess Beteiligten. Am stärksten trifft es die Geflüchteten. Sie stehen einer Vielzahl von Ansprechpartnern gegenüber, denn sie müssen sich nicht nur mit den unterschiedlichen Behörden auseinandersetzen, sondern auch mit Bildungseinrichtungen, Beratungsstellen oder zivilgesellschaftlichen Initiativen. Befragungen von Geflüchteten haben gezeigt, dass es vielen schwerfällt, sich in der deutschen Bürokratie zurechtzufinden, also Zuständigkeiten zu erkennen und die jeweils richtigen Ansprechpartner auszumachen.<sup>69</sup>

Die Gesetze, die über die Zukunft der Geflüchteten bestimmen, sind nicht nur für sie schwer zu durchschauen und Entscheidungen oft nicht nachvollziehbar. Fehlende Sicherheit, was die Perspektive in Deutschland angeht, macht eine langfristige Planung unmöglich und erschwert die Integration. So steht die unsichere Perspektive etwa bei der Wohnungssuche im Weg.<sup>70</sup> Die Bereitschaft sinkt, sich auf die Aufnahmegesellschaft einzulassen, Deutsch zu lernen und sich landesspezifische Kenntnisse und Qualifikationen anzueignen.<sup>71</sup> Lange Asylverfahren verzögern nachweislich den Eintritt in den Arbeitsmarkt.<sup>72</sup> Die Angst vor Ablehnung und Abschiebung zermürbt und kann psychische Probleme verstärken.<sup>73</sup> Wenn bei ungünstigem Aufenthaltsstatus ein Familiennachzug ausgeschlossen ist, kommt die Angst um die Angehörigen im Herkunftsland hinzu.

Hohe Hürden bei der Anerkennung von Berufserfahrungen und -qualifikationen sowie bei der Arbeitsaufnahme führen dazu, dass viele Geflüchtete keine Arbeit finden oder unterhalb ihrer eigentlichen Qualifikation arbeiten.<sup>74</sup> Viele wollen oder können nicht erst eine mehrjährige Ausbildung absolvieren, da sie zügig Geld verdienen müssen – etwa um Angehörige zu versorgen oder um Schulden bei Schleppern abzahlen.<sup>75</sup>

Auch Arbeitgeber können mit derartiger Unsicherheit schlecht umgehen und entscheiden

sich im schlimmsten Fall gegen die Beschäftigung von Geflüchteten.<sup>76</sup> Gerade kleine und mittlere Unternehmen ohne eigene Rechtsabteilungen scheuen Rechtsunsicherheit. Sie können es sich nicht leisten, Geflüchtete einzuarbeiten oder auszubilden, die dann möglicherweise das Land verlassen müssen. Sie leiden auch an einer Gesetzgebung, die ihnen beispielsweise Auszubildende beschert, die keinen Zugang zu ausbildungsfördernden Maßnahmen haben. In einer repräsentativen Befragung stimmten 2016 fast zwei Drittel der Betriebe der Aussage zu, dass ein „hoher bürokratischer Aufwand bei der Einstellung und Beschäftigung von Flüchtlingen“ ein Hemmnis hinsichtlich ihrer Beschäftigung darstelle.<sup>77</sup> In einer qualitativen Befragung von Betrieben berichteten diese immer wieder, dass sie vor den Regularien zurückschrecken und sich feste und kompetente Ansprechpartner auf Seiten der Behörden wünschten.<sup>78</sup>

Für die Verwaltungen vor allem auf der kommunalen Ebene entsteht ein erheblicher Aufwand. Sie müssen ihre Arbeit einerseits mit vielen zuständigen Stellen wie dem Bamf, der Arbeitsagentur oder anderen kommunalen Behörden koordinieren, andererseits müssen sie immer wieder neue und immer komplexere Gesetze umsetzen. Das ist teuer und geht zu Lasten der Qualität der Entscheidungen.

Nicht zuletzt belastet der bürokratische Aufwand auch die zivilgesellschaftlichen Organisationen und Initiativen. Zeit und Energie, die besser in die direkte Unterstützung der Geflüchteten investiert wären, gehen durch den bürokratischen Aufwand verloren. In einer Untersuchung im Jahr 2018 äußerten 70 Prozent der befragten Flüchtlingsinitiativen, dass der durch die ausufernde Bürokratie entstehende Aufwand die größte Herausforderung bei der Beantragung von Fördergeldern darstelle. Viele dieser Gruppen nahmen in der Folge keine Fördermittel in Anspruch, obwohl sie oft zusätzliches Geld gebraucht hätten.<sup>79</sup> Darüber hinaus entsteht der Bedarf an Beratungs- und Unterstützungsangeboten – etwa an Behördenlotsen – oft erst durch die komplexen Strukturen. Auch für die Initiativen ist es schwierig, angesichts der sich

laufend ändernden Gesetzeslage den Überblick zu behalten.<sup>80</sup>

## Politik im Spannungsfeld

Im Nachgang der hohen Fluchtzuwanderung der Jahre 2015 und 2016 hat die Politik in der Asyl- und Flüchtlingspolitik viel nachjustiert und dabei versucht, verschiedene Spannungsfelder auszugleichen: So möchte sie einerseits, auch aus Sicherheitserwägungen heraus, Migration kontrollieren und andererseits Integration frühzeitig ermöglichen.<sup>81</sup> Sie will ein klares Signal nach außen senden, dass irreguläre Zuwanderung nach Deutschland nicht belohnt wird, ist zugleich aber gefordert, dem Fachkräftemangel in manchen Branchen, etwa im Pflegebereich, zu begegnen. Es ist für Unternehmen, die händeringend nach Mitarbeitern suchen, nur schwer nachvollziehbar, dass sie neue Mitarbeiter mühsam im Ausland anwerben sollen, obwohl hierzulande Menschen leben, welche die offenen (Ausbildungs-)Stellen nur allzu gern füllen würden, dafür aber nicht den passenden Aufenthaltstitel haben.

So erklärt sich, dass das Arbeitsministerium tendenziell auf einen pragmatischen Umgang mit Geflüchteten hinwirkt, während das Innenministerium nicht die Botschaft nach außen senden will, dass jeder, der einreist, ohne Weiteres eine Ausbildung absolvieren und eine Beschäftigung finden kann. Die Politik steht zudem vor der Aufgabe, die verschiedenen gesellschaftlichen Positionen von konservativ bis weltoffen-progressiv abzubilden, und scheint dabei mitunter von der Angst vor einem weiteren Erstarren der politischen Ränder, vor allem der AfD, geleitet zu sein. Auch der Blick auf die europäischen Nachbarländer regt dazu an, deren zunehmend restriktive Politik nachzuahmen. Diese Gemengelage führt zu unpraktikablen Kompromissen und mitunter zu Symbolpolitik. Im Ergebnis erschwert vieles am aktuell eingeschlagenen Weg die Situation der Geflüchteten, die in Deutschland leben, ohne gleichzeitig einen echten Ausgleich zwischen gesellschaftlichen Positionen zu schaffen.

# 4 | ANREGUNGEN FÜR EINE BESSERE ORDNUNGSPOLITIK

Als Deutschland 2015 und 2016 eine große Zahl Schutzsuchender ins Land ließ, übernahm es damit eine soziale Verantwortung für diese Menschen. Und auch in Zukunft wird die Bundesrepublik sich – so wie es Genfer Flüchtlingskonvention und Grundgesetz vorschreiben – um Geflüchtete kümmern, zumal ein Rückgang der Fluchtursachen vorerst nicht in Sicht ist.<sup>82</sup> Die Schutzsuchenden der Zukunft werden wie die Geflüchteten von gestern und heute jene Hürden im Gepäck haben, die Kapitel 2 beschreibt. Sie zu überwinden, erfordert einen langen Atem. Es bedarf daher neben staatlichen Programmen auch engagierter Unternehmen und einer tatkräftigen Zivilgesellschaft, um die Menschen in den Arbeitsmarkt zu bringen und dort zu halten. Nicht nur die Geflüchteten, auch die „Integrierer“ beklagen die komplizierte und undurchsichtige Sachlage, die Kapitel 3 schildert. Hier muss die Politik nachbessern, nicht zuletzt damit sich die Engagierten weiter einsetzen. Bei den notwendigen Anpassungen sollte der Gesetzgeber drei grundsätzliche Dinge beachten:

## 1. Eine Ausnahmesituation eignet sich nicht, um Weichen für die Zukunft zu stellen

Wie in Kapitel 1 gezeigt, stellt die hohe Fluchtzuwanderung von 2015/2016 eine Ausnahmesituation dar. Diese sollte auch durch eine Ausnahmeregelung aufgelöst werden, etwa durch eine Stichtagsregelung, wie sie das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung vorschlägt: Personen, die vor dem 31.12.2017 nach Deutschland gekommen sind, sollen demnach eine befristete Aufenthaltserlaubnis erhalten, deren Verlängerung an den Nachweis von Integrationsbemühungen gebunden ist. Dieser Übergang ins reguläre Aufenthaltsrecht würde Rechtssicherheit herstellen und damit die Arbeitsmarktintegration erleichtern. Zugleich würden keine oder kaum „Pull-Effekte“ erzeugt, also Anreize für eine vermehrte Erwerbszuwanderung auf humanitärem Wege, da künftige Zuwanderer nicht von der Regelung profitieren könnten.<sup>83, 84</sup>

## 2. Gesetze sind nur so gut wie ihre Umsetzung

Ständige Rechtsänderungen und komplexe Gesetze behindern deren zügige und angemessene Umsetzung. Die Politik sollte daher anerkennen, dass die Gesetzgebung nicht alles bis ins Detail regeln kann, sondern dass die Lösung für manch schwierige Sachlage eher in einem guten Verwaltungsmanagement und praktikablen Gesetzen liegt. In Bezug auf ersteres denkt der Gesetzgeber auch schon über Verbesserungen nach. So empfiehlt er in der Begründung zum neuen Fachkräfteeinwanderungsgesetz den Ländern, je eine zentrale Ausländerbehörde einzurichten, die für die Zuwanderung von Fachkräften zuständig ist.<sup>85</sup> Sollte sich diese zentralisierte Struktur bewähren, böte es sich an, die Zentralisierung auf den Bereich der humanitären Zuwanderung auszuweiten, um den viel zitierten Behördenschwungel zu lichten und eine einheitliche Rechtsauslegung zu gewährleisten.

Laut Normenkontrollrat „benötigt die Entwicklung verständlicher, konsistenter und vollzugstauglicher Gesetze ausreichend Zeit und die intensive Einbindung der Vollzugsträger“. Als unabhängiges Beratungsgremium der Bundesregierung prüft der Rat alle Gesetzesentwürfe auf ihren Erfüllungsaufwand hin. Die Migrationsgesetzgebung der letzten Jahre vergleicht er mit einem „Ad-hoc-Reparaturbetrieb“, in dem diejenigen, welche die Gesetze machen, jenen zu wenig Gehör schenken, die sie umsetzen – und das, obwohl aus Sicht des Normenkontrollrats keine akute Krisensituation vorliegt, die das unmittelbare Reagieren des Gesetzgebers erfordert.<sup>86</sup>

Auch in den Hintergrundgesprächen, die wir im Zuge der Recherchen geführt haben, wurde immer wieder der fehlende Austausch zwischen Politik, Verwaltung, Praxis und Wissenschaft bemängelt, der zu nicht praktikablen Gesetzen führe. Ein derartiger Austausch sollte möglichst schnell in Form von Konferenzen oder Werkstattgesprächen institutionalisiert werden. Solche Foren können den Gesetzgebern beispielsweise nahebringen, dass ‚ermöglichende‘ Gesetze grundsätzlich leichter zu handhaben sind als ‚verhindernde‘ Gesetze.

Ein Beispiel hierfür ist Paragraph 32 der Beschäftigungsverordnung, welcher regelt, dass Geduldete und Gestattete eine Genehmigung von der Ausländerbehörde brauchen, wenn sie eine Arbeit aufnehmen möchten. Dabei formuliert das Gesetz eine ganze Reihe an Ausnahmen und Einschränkungen und erzeugt so einen hohen Verwaltungsaufwand. Einfacher wäre es, den Paragraphen zu streichen und diesen Gruppen grundsätzlich zu erlauben, einer Beschäftigung nachzugehen. Befürworter des Paragraphen halten dagegen, dass seine Streichung zu Lohn-Dumping und der Verdrängung einheimischer Arbeitskräfte führen könnte.

### 3. Formelkompromisse funktionieren in der Praxis nicht

Der Begriff Formelkompromiss bezeichnet Gesetze, in denen zwar alle am Gesetzgebungsprozess beteiligten Parteien ihre Positionen wiederfinden, die aber an maßgeblichen Stellen nicht klar formuliert sind und die Entscheidung damit an jene Institutionen delegieren, die für die Auslegung und Umsetzung verantwortlich sind: an die Länder und die kommunalen Verwaltungen. Das führt zu einer uneinheitlichen Anwendung der Gesetze. Die Gesetze berühren die ursprünglichen Probleme nur, ohne sie wirklich zu lösen.

Ein eindrückliches Beispiel für einen Formelkompromiss ist die Ausbildungsduldung. Mit dem Integrationsgesetz 2016 nach langen Verhandlungen eingeführt, soll sie Geduldeten zusichern, dass sie für die drei Jahre ihrer Ausbildung nicht abgeschoben werden. Zudem erhalten sie die Chance auf einen zweijährigen Aufenthaltstitel, wenn sie im Anschluss im gleichen Beruf weiterbeschäftigt werden. Die Erteilung der Ausbildungsduldung gestaltet sich in der Praxis jedoch oft schwierig. Der Paritätische Gesamtverband stellt fest: „Restriktive Anwendungshinweise aus dem Bundesinnenministerium, unterschiedliche Rechtsauffassungen der Bundesländer sowie zum Teil unterschiedliche Auslegungen durch die (Ober-) Verwaltungsgerichte, führen zu einem Flickenteppich bei der Umsetzung und damit entgegen ihrer eigentlichen Intention weiterhin zu erheblichen Unsicherheiten bei allen Beteiligten.“<sup>87</sup> Somit sind viele Betriebe verunsichert, ob Auszubildende ihnen dauerhaft als Arbeitnehmer erhalten bleiben. Dabei ist die Aufenthaltsduldung selbst ein Kompromiss: Sie bedeutet für die Betroffenen zwar keinen rechtmäßigen Aufenthaltstitel, sichert ihnen aber zu, zunächst im Land bleiben zu können. Ein klares Signal zur Integration wäre es dagegen gewesen, den Auszubildenden eine echte Aufenthaltserlaubnis für den dafür notwendigen Zeitraum mit der Aussicht auf Verlängerung zu geben. De facto bedeutet das Gesetz

einen halbgenen Kompromiss, von dem beispielsweise im Bundesland Berlin bis heute gerade einmal 220 Personen profitieren.<sup>88</sup> Für diesen sehr kleinen Personenkreis hat der Gesetzgeber also eine vorübergehende Lösung gefunden, während die Situation für die verbleibenden knapp 11.000 Geduldeten in der Hauptstadt weiterhin unklar ist.

Warum aber gibt es keine bessere, umfassendere und allgemeingültige Regelung? Gesetze dieser Art sind selten, denn in der Diskussion um Zuwanderung und Asyl haben verschiedene Gruppen oder Parteien eigene Interessen, die sie nur durchsetzen können, wenn die jeweils andere Seite Zugeständnisse macht. Realpolitisch lassen sich solche gegenseitigen Zugeständnisse meist nur in sogenannten Paketlösungen erzielen, bei denen voneinander unabhängige Fragen zu einem „Gesamtpaket“ verschnürt werden. Dieses *Quid pro quo*, also eine Art politischer Tauschhandel, ist aktuell bei den Verhandlungen zum Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetz und zum Ausbildungs- und Beschäftigungsduldungsgesetz zu beobachten: Das CSU-geführte Innenministerium beziehungsweise die CDU/CSU-Fraktion will diesen Gesetzen nur zustimmen, wenn im Gegenzug auch das sogenannte Geordnete-Rückkehr-Gesetz beschlossen wird, auch wenn beides unmittelbar nichts miteinander zu tun hat.

Die neuen Gesetze zur Arbeitsmarktintegration, die derzeit verhandelt werden, sollen die Situation zwar verbessern, stellen aber in sich wieder Kompromisse dar und sind an den entscheidenden Stellen nicht mutig genug. So versucht der Gesetzgeber beispielsweise, die Anwendung der Ausbildungsduldung bundesweit zu harmonisieren, anstatt den Auszubildenden einen sicheren Aufenthaltstitel zuzusprechen und die Regelung für mehr Personen zu öffnen. Weitreichende Zugeständnisse sind leichter zu erzielen, wenn neue Gesetze zunächst befristet beschlossen und nach einer gewissen Zeit evaluiert werden, damit sie sich nachjustieren lassen, falls die erwünschte Wirkung ausbleibt und/oder sich unerwünschte Effekte zeigen.

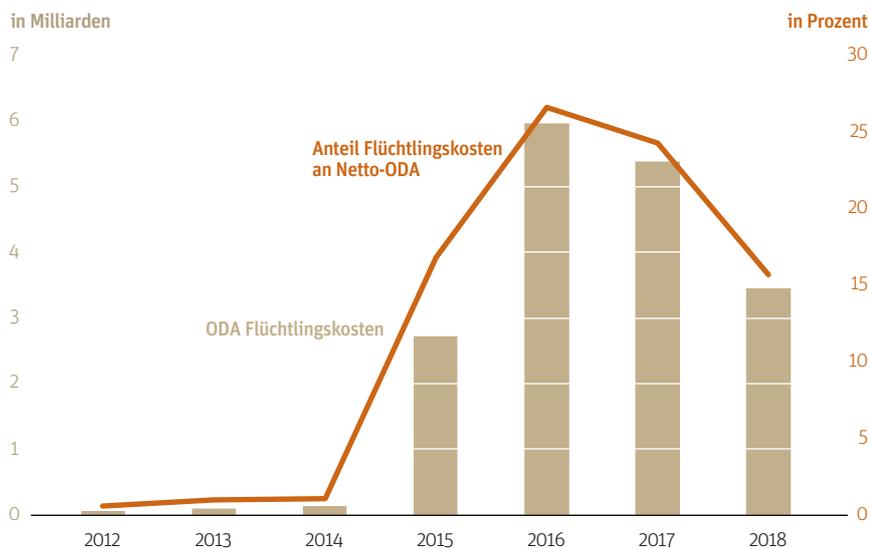
## Mehr Mut zu neuen Denkmustern

Angesichts der Vielzahl an neuen Gesetzen und Gesetzesvorschlägen wirkt es, als wäre die Politik in Sachen Arbeitsmarktintegration heiß gelaufen – ohne jedoch voranzukommen. In einer solchen Sackgasse können neue Denkansätze die Debatte beleben. Zum Beispiel die Öffnung von Fördermaßnahmen für alle Geflüchteten von Anfang an. Verschiedene Seiten haben diese Forderung bereits formuliert<sup>89,90</sup>, ihre (vollumfängliche) Umsetzung scheitert aber daran, dass solche „Integrationsleistungen“ per Definition nur jenen Geflüchteten zustehen, die in Deutschland bleiben werden und sich folglich in die hiesige Gesellschaft einfügen sollen. Eine Förderung ist in diesem Zusammenhang als Maßnahme zur *Integration* zu verstehen.

Sie ließe sich aber auch als Maßnahme der *Entwicklungszusammenarbeit* definieren. Denn die typischen Kursinhalte, also das Erlernen der deutschen Sprache und die Vermittlung von Prinzipien wie Rechtsstaatlichkeit, Gleichberechtigung oder Religionsfreiheit, dienen der persönlichen Entwicklung und dürften auch dann von Nutzen sein, wenn die Menschen wieder in ihre Herkunftsländer zurückkehren. Das Gleiche gilt umso mehr für berufliche Fachkenntnisse. Tatsächlich rechnet Deutschland einen Großteil der Inlandsausgaben für Geflüchtete der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit zu.<sup>93</sup> Daher wäre es nur konsequent, die „Integrationskurse“ und andere Förderungen als echte entwicklungspolitische Maßnahme zu begreifen und sie so auszugestalten, dass sich ihre Inhalte auch im Falle einer Rückkehr der Geflüchteten in ihre alte Heimat als hilfreich erweisen.

Die Unterstützung aller Zugezogenen ist zudem eine *sozialpolitische Maßnahme*. Wenn Menschen lange Zeit nur mit reduzierter oder ganz ohne Unterstützung bei der Integration in Deutschland leben, kann das ihre Abhängigkeit von Sozialleistungen verfestigen und damit ein selbstbestimmtes Leben unmöglich machen. Es kann außerdem zu Parallelgesellschaften führen, mit allen negativen Auswirkungen, die das mit sich bringt.

Die frühzeitige Förderung für möglichst alle Geflüchteten im Erwerbsalter ist nicht zuletzt auch eine *Maßnahme zur Fachkräftegewinnung*, ein Thema, das in Deutschland aufgrund des voranschreitenden demografischen Wandels immer wichtiger wird. Geflüchtete haben dabei den Vorteil, dass sie bereits in Deutschland leben und damit nicht erst im Ausland angeworben werden müssen.



## Entwicklungshilfe für Deutschland

Wie alle Industriestaaten hat Deutschland gegenüber den Vereinten Nationen versprochen, mindestens 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens für die Entwicklungszusammenarbeit aufzuwenden. Um diesem Wert wenigstens nahezukommen, rechnet die Bundesregierung seit 2015 große Teile der inländischen Ausgaben für Geflüchtete hinzu, unter anderem jene für die Integrationskurse, welche die Geflüchteten in den ersten zwölf Monaten ihres Aufenthalts absolvieren. Die Praxis steht in der Kritik, da sie Deutschland zum Empfänger eigener Entwicklungsgelder macht.<sup>91</sup>

Der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA) zugerechnete inländische Flüchtlingskosten in Deutschland, in Milliarden Euro und in Prozent der Gesamtmittel für ODA, 2012 bis 2018

(Datengrundlage: OECD<sup>92</sup>)

Mit der Änderung im Denkmuster ließen sich auch einige der in Kapitel 3 angesprochenen Probleme leichter lösen. So würden die regionalen Unterschiede bei den Förderungen entfallen, wenn bundesweit alle Geflüchteten den gleichen Anspruch darauf hätten. Wäre der Zugang zu Förderung nicht mehr vom Aufenthaltstitel abhängig, würde sich auch der Verwaltungsaufwand erheblich verringern, denn die Ausländerbehörden müssten die unterschiedlichen rechtlichen Ansprüche nicht mehr in jedem Einzelfall prüfen.

Allerdings gibt es auch Argumente gegen ein Umdenken bei der Förderung. Sie für alle zu öffnen, bedeutet mehr Personal und höhere Kosten. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass die humanitäre Zuwanderung seit 2016 Jahr für Jahr zurückgeht und mit ihr auch die Zahl neuer Teilnehmer an Integrationskursen.<sup>94</sup> Die Kosten der Fördermaßnahmen würden absolut gesehen kaum steigen, während die Strukturen dafür bereits vorhanden sind. Darüber hinaus dürfte eine frühzeitige Förderung die Folgekosten reduzieren, die sich aus unzureichender Integration ergeben. Dazu gehören nicht nur Ausgaben in den Sozialsystemen, sondern auch im Bereich Sicherheit und Justiz. Diese Kosten zu beziffern ist allerdings schwierig.

Ein weiteres Argument gegen mehr Förderung ist, dass Deutschland damit noch stärker als bisher von der restriktiven Praxis vieler anderer europäischer Länder abweicht. Eine vergleichsweise liberale deutsche Integrationspolitik könnte daher Asylsuchende ins Land ziehen, die sich bislang in anderen EU-Staaten aufhalten. Ein solcher Umzug ist nach dem Dublin-Abkommen zwar nicht rechtens, er findet aber dennoch häufig statt.

Überhaupt geht die Angst um, Deutschland könne sich durch die Öffnung von Fördermaßnahmen zu attraktiv für Geflüchtete machen und damit neue „Pull“-Faktoren schaffen. Es ist allerdings fraglich, ob einzelne rechtliche Regelungen dabei einen großen Einfluss ausüben. Das Bamf hat schon 2013 festgestellt, dass Menschen Deutschland in den seltensten Fällen aufgrund von liberalen asyl- und flüchtlingspolitischen Regelungen als Zielland auswählen. Andere Faktoren spielen eine weit größere Rolle: die wirtschaftliche Lage, der attraktive Arbeitsmarkt, demokratische Verhältnisse, ein gutes Gesundheitssystem und garantierte Religionsfreiheit. Darüber hinaus zieht es viele Migranten dorthin, wo bereits Diaspora-Gemeinschaften leben, also Bekannte oder Verwandte aus den Herkunftsländern.<sup>95</sup> Um Deutschlands Attraktivität merklich zu verringern, müsste die Politik mehr tun, als den Zugang zum Arbeitsmarkt für einige Zuwanderungsgruppen per Gesetz zu erschweren.

## Viele Fragen offen ...

Ein umfassender Zugang zu Fördermaßnahmen löst natürlich nicht alle der in Kapitel 3 genannten Probleme. Die Anerkennung von Berufsabschlüssen wäre auch weiterhin kompliziert. Die Wohnsitzauflage bliebe davon unangetastet. Und Geduldete hätten aufgrund der unsicheren Bleibeperspektive weiterhin schlechte Karten auf dem Arbeitsmarkt. All diese Themen sind komplex, auch weil ein pragmatischer Ansatz bei der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten zur Gesetzgebung rund um die reguläre Erwerbszuwanderung passen muss, die sich ihrerseits schwer damit tut, Regelungen für gering- und mittelqualifizierte Drittstaatsangehörige zu finden.<sup>96</sup>

Das vorliegende Diskussionspapier kann unmöglich alle Probleme der aktuellen Migrations- und Integrationspolitik diskutieren, geschweige denn lösen. Es soll aber Anregungen dafür bieten, wie sich die politischen Lager auf bessere und pragmatischere Lösungen einigen könnten. Sie sollten dabei in die Zukunft schauen, anstatt den Blick auf die Ausnahmejahre 2015 und 2016 zu legen. Sie sollten Reformen und Gesetze stärker von ihrer Umsetzbarkeit her planen und weniger von politischen Positionen aus. Nicht zuletzt sollte sich die Politik auf neue Denkmuster einlassen und bei der Lösung schwieriger Probleme mehr Kreativität und Offenheit an den Tag legen.

Deutschland braucht angesichts des demografischen Wandels Zuwanderung. Diese muss in erster Linie über die reguläre Anwerbung von Arbeitskräften organisiert werden. Daneben wird es jedoch auch künftig Menschen geben, die in Deutschland Schutz suchen. Sie möglichst gut und rasch in die Gesellschaft und damit auch in den Arbeitsmarkt zu integrieren, ist im Interesse aller Seiten.

# QUELLEN

- <sup>1</sup> Deutscher Bundestag (2019). Drucksache 19/8258. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 31. Dezember 2018. Berlin.
- <sup>2</sup> Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2019). Bewegte Zeiten: Rückblick auf die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre. Jahresgutachten 2019. Berlin.
- <sup>3</sup> Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2019). Die demografische Lage der Nation. Wie zukunftsfähig Deutschlands Regionen sind. Berlin.
- <sup>4</sup> S. Endnote 3.
- <sup>5</sup> Bundesregierung (2018). Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten. Berlin.
- <sup>6</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2019). Das Bundesamt in Zahlen 2018. Asyl. Nürnberg.
- <sup>7</sup> Statistisches Bundesamt (2018). Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wanderungen 2017 (Fachserie 1 Reihe 1.2). Wiesbaden.
- <sup>8</sup> Statistisches Bundesamt (2019). Bevölkerung. Wiesbaden. [www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Wanderungen/Tabellen/wanderungen-alle.html](http://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Wanderungen/Tabellen/wanderungen-alle.html) (03.05.19).
- <sup>9</sup> S. Endnote 6.
- <sup>10</sup> S. Endnote 6.
- <sup>11</sup> S. Endnote 6.
- <sup>12</sup> Liebau, E. & Salikutluk, Z. (2016). Viele Geflüchtete brachten Berufserfahrung mit, aber nur ein Teil einen Berufsabschluss. In Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), Integration Geflüchteter (DIW Wochenbericht 35/2016), S. 732–740. Berlin.
- <sup>13</sup> S. Endnote 6.
- <sup>14</sup> Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2015). Flüchtlinge und andere Migranten am deutschen Arbeitsmarkt. Der Stand im September 2015 (Aktuelle Berichte 14/2015). Nürnberg.
- <sup>15</sup> Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2019). „Die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten läuft besser als erwartet“. Nachgefragt bei Herbert Brücke und Yuliya Kosyakova (IAB-Forum). Nürnberg. [www.iab-forum.de/die-arbeitsmarktintegration-von-gefluechten-laeuft-besser-als-erwartet-nachgefragt-bei-herbert-bruecker-und-yuliya-kosyakova/](http://www.iab-forum.de/die-arbeitsmarktintegration-von-gefluechten-laeuft-besser-als-erwartet-nachgefragt-bei-herbert-bruecker-und-yuliya-kosyakova/) (13.05.19).
- <sup>16</sup> Bundesagentur für Arbeit (2019). Fluchtmigration (Berichte: Arbeitsmarkt kompakt April 2019). Nürnberg.
- <sup>17</sup> S. Endnote 16.
- <sup>18</sup> Mayntz, G. (16.11.18). Leiharbeit bleibt für die meisten Flüchtlinge eine Sackgasse. Rheinische Post Online. [rpo-online.de/wirtschaft/leiharbeit-bleibt-fuer-die-meisten-fluechtlinge-eine-sackgasse\\_aid-34513889](http://rpo-online.de/wirtschaft/leiharbeit-bleibt-fuer-die-meisten-fluechtlinge-eine-sackgasse_aid-34513889) (03.12.18).
- <sup>19</sup> S. Endnote 16.
- <sup>20</sup> S. Endnote 16.
- <sup>21</sup> Bundesinstitut für Berufsbildung (2018). Ausländische Auszubildende in der dualen Berufsausbildung. Einmündung und Ausbildungserfolg. Eine Analyse auf Basis der Berufsbildungsstatistik mit besonderer Betrachtung der Staatsangehörigkeiten der zugangsstärksten Asylherkunftsländer. Bonn.
- <sup>22</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2018). IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten 2016. Studiendesign, Feldergebnisse sowie Analysen zu schulischer wie beruflicher Qualifikation, Sprachkenntnissen sowie kognitiven Potenzialen (Forschungsbericht Nr. 30). Nürnberg (Korrigierte Fassung vom 20. Februar 2018).
- <sup>23</sup> Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2019). Gute Sprachkenntnisse sind der wichtigste Erfolgsfaktor. Arbeitsmarktintegration von geflüchteten Syrern und Irakern im SGB II (IAB-Kurzbericht 5/2019). Nürnberg.
- <sup>24</sup> Internationales Konversionszentrum Bonn (2019). Schlüssel zu einer erfolgreichen Integration Geflüchteter. Sprachkompetenz, Wohnen, Arbeit, gesellschaftliche Teilhabe (Policy Brief 5/2019). Bonn.
- <sup>25</sup> Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2018). Betriebe und Geflüchtete. 36 Interviews in Betrieben im vierten Quartal 2016 (IAB-Forschungsbericht 2/2018). Nürnberg.
- <sup>26</sup> Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (2017). Wie kann eine gesamtwirtschaftlich erfolgreiche Integration der Flüchtlinge gelingen? Abschlussbericht an das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Tübingen.
- <sup>27</sup> S. Endnote 2.
- <sup>28</sup> Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2019). Geflüchtete machen Fortschritte bei Sprache und Beschäftigung. Zweite Welle der IAB-BAMF-SOEP-Befragung (IAB-Kurzbericht 3/2019). Nürnberg.
- <sup>29</sup> S. Endnote 22.
- <sup>30</sup> Bundesinstitut für Berufsbildung (2018). Auswertung der amtlichen Statistik zum Anerkennungsgesetz des Bundes für 2017. Bonn.
- <sup>31</sup> OECD (2017). Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen in Deutschland. Nach der Flucht: Der Weg in die Arbeit. Berlin.
- <sup>32</sup> S. Endnote 12.
- <sup>33</sup> S. Endnote 22.
- <sup>34</sup> S. Endnote 2.
- <sup>35</sup> S. Endnote 31.
- <sup>36</sup> S. Endnote 28.
- <sup>37</sup> Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2018). Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten aus Sicht der Vermittler. Online-Befragung in Arbeitsagenturen und Jobcentern (IAB-Kurzbericht 25/2018). Nürnberg.
- <sup>38</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2018). Geflüchtete Menschen in Deutschland. Hilfebedarfe und Nutzung von Beratungsangeboten (BAMF-Kurzanalyse 5/2018). Nürnberg.
- <sup>39</sup> S. Endnote 38.
- <sup>40</sup> Eine umfassende Übersicht über bestehende Beratungs- und Unterstützungsmaßnahmen gibt das Kompetenzzentrum Fachkräftesicherung (KOFA): <https://www.kofa.de/dossiers/fluechtlinge-integrieren/unterstuetzungsangebote>.
- <sup>41</sup> S. Endnote 28.
- <sup>42</sup> Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2019). Die sozialen Kontakte Geflüchteter (BAMF-Kurzanalyse 4/2019). Nürnberg.
- <sup>43</sup> Lancee, B. (2012). Immigrant performance in the labour market. Bonding and bridging social capital. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- <sup>44</sup> S. Endnote 28.
- <sup>45</sup> S. Endnote 28.
- <sup>46</sup> Lokshin, P. (2016). Wie werden Geflüchtete psychotherapeutisch versorgt?, Mediendienst Integration. Berlin. [mediendienst-integration.de/artikel/wie-funktioniert-die-psychologische-versorgung-von-asylbewerbern.html](http://mediendienst-integration.de/artikel/wie-funktioniert-die-psychologische-versorgung-von-asylbewerbern.html) (14.05.19).
- <sup>47</sup> Bundespsychotherapeutenkammer (2018). Psychische Erkrankungen bei Flüchtlingen in Deutschland (BPTK-Standpunkt). Berlin.
- <sup>48</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2019). Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das Jahr 2018. Abfragestand: 31.03.2019. Nürnberg.
- <sup>49</sup> S. Endnote 22.
- <sup>50</sup> Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2017). Papiertiger oder Meilensteine? Die Integrationsgesetze der Bundesländer im Vergleich. Berlin.
- <sup>51</sup> Der Paritätische Gesamtverband (2018). Die Ausbildungsduldung nach § 60a Abs. 2 S. 4 ff. AufenthG. Praxistipps und Hintergründe (2. Aufl.). Berlin.
- <sup>52</sup> Stiftung Mercator (2018). Städte und Gemeinden in der Flüchtlingspolitik. Welche Probleme gibt es - und wie kann man sie lösen? Essen.

- <sup>53</sup> Stiftung Mercator (2018). Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik – Eine Aufgabe für Bund, Länder und Kommunen. Zentrale Befunde und Empfehlungen. Essen.
- <sup>54</sup> Ausländerbehörde Berlin (2019). Verfahrenshinweise der Ausländerbehörde Berlin. Berlin. [www.berlin.de/lab0/willkommen-in-berlin/service/downloads/artikel.274377.php](http://www.berlin.de/lab0/willkommen-in-berlin/service/downloads/artikel.274377.php) (09.04.19).
- <sup>55</sup> Friedrich-Ebert-Stiftung (2016). Flüchtlingspolitik im deutschen Föderalismus. Bonn.
- <sup>56</sup> Süddeutsche Zeitung (19.05.17). Früherer Bamf-Chef Weise räumt schwere Fehler im Fall Franco A. ein. Süddeutsche Zeitung. [www.sueddeutsche.de/politik/asylverfahren-frueherer-bamf-chef-weise-raeuemt-schwere-fehler-ein-1.3512746](http://www.sueddeutsche.de/politik/asylverfahren-frueherer-bamf-chef-weise-raeuemt-schwere-fehler-ein-1.3512746) (30.04.19).
- <sup>57</sup> S. Endnote 1.
- <sup>58</sup> Deutscher Bundestag (2019). Drucksache 19/7552. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das dritte Quartal 2018 - Schwerpunktfragen zur Asylverfahrensdauer. Berlin.
- <sup>59</sup> S. Endnote 6.
- <sup>60</sup> Deutscher Bundestag (2018). Drucksache 19/1371. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2017. Berlin.
- <sup>61</sup> Deutscher Bundestag (2019). Drucksache 19/8701. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2018. Berlin.
- <sup>62</sup> S. Endnote 58.
- <sup>63</sup> S. Endnote 6.
- <sup>64</sup> S. Endnote 28.
- <sup>65</sup> S. Endnote 28.
- <sup>66</sup> S. Endnote 24.
- <sup>67</sup> OECD (2016). Making integration work. Refugees and others in need of protection. Paris.
- <sup>68</sup> Edin, P.-A., Fredriksson, P. & Åslund, O. (2004). Settlement Policies and the Economic Success of Immigrants. *Journal of Population Economics*, 17(1), S. 133–155.
- <sup>69</sup> Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2018). Viele Fragen, zu viele Antworten? Die Transparenz des Asyl- und Aufnahmesystems für Flüchtlinge (Policy Brief des SVR-Forschungsberichts 2018-3). Berlin.
- <sup>70</sup> S. Endnote 24.
- <sup>71</sup> Bauer, T. K. (2015). Schnelle Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern - Was ist zu tun? *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 64(3), S. 305–313.
- <sup>72</sup> Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2019). Geflüchtete auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Längere Asylverfahren verzögern Integration und Spracherwerb (IAB-Kurzbericht 6/2019). Nürnberg.
- <sup>73</sup> Juárez, S. P., Honkaniemi, H., Dunlavy, A. C., Aldridge, R. W., Barreto, M. L., Katikireddi, S. V. et al. (2019). Effects of non-health-targeted policies on migrant health. A systematic review and meta-analysis. *Lancet Global Health*, 7, e420-e435.
- <sup>74</sup> S. Endnote 31.
- <sup>75</sup> Bertelsmann Stiftung (2018). „Ausbildung und Arbeit für Flüchtlinge? – Ohne die Freiwilligen können Sie das vergessen!“. Über bürgerschaftliches Engagement zur Unterstützung der Arbeitsmarktintegration. Gütersloh.
- <sup>76</sup> S. Endnote 31.
- <sup>77</sup> Kompetenzzentrum Fachkräftesicherung (2017). Engagement von Unternehmen bei der Integration von Flüchtlingen. Erfahrungen, Hemmnisse und Anreize. Köln.
- <sup>78</sup> S. Endnote 25.
- <sup>79</sup> Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (2018). Fördermittel in der Flüchtlingshilfe. Was gebraucht wird – was ankommt. Berlin.
- <sup>80</sup> Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2016). An die Arbeit. Wie lokale Initiativen zur Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt beitragen können. Berlin.
- <sup>81</sup> S. Endnote 2.
- <sup>82</sup> Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (in Druck). Europa als Ziel? Die Zukunft der globalen Migration. Berlin.
- <sup>83</sup> Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2019). Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten. Zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (IAB-Stellungnahme 4/2019). Nürnberg.
- <sup>84</sup> Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2019). Zuwanderung und Asyl, Integrationsfähigkeit und Fachkräfteeinwanderungsgesetz (IAB-Stellungnahme 3/2019). Nürnberg.
- <sup>85</sup> Bundesregierung (2018). Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes. [www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/kabinettsfassung/fachkraefteeinwanderungsgesetz-kabinettsfassung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/kabinettsfassung/fachkraefteeinwanderungsgesetz-kabinettsfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=7). Zugriff am 28.05.2019.
- <sup>86</sup> Nationaler Normenkontrollrat (2019). Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Absatz 1 NKRG. Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (NKR-Nummer 4750, BMI). Berlin. [www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/stellungnahme-des-nkr-nationaler-normenkontrollrat-zum-zweites-gesetz-zur-besseren-durchsetzung-der-ausreisepflicht-1605490](http://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/stellungnahme-des-nkr-nationaler-normenkontrollrat-zum-zweites-gesetz-zur-besseren-durchsetzung-der-ausreisepflicht-1605490) (28.05.19).
- <sup>87</sup> S. Endnote 51.
- <sup>88</sup> Laut Auskunft der Ausländerbehörde Berlin waren am 31.12.2018 in Berlin 220 Personen zum Zwecke der Berufsausbildung nach § 60a Abs. 2 S. 4 AufenthG geduldet.
- <sup>89</sup> S. Endnote 53.
- <sup>90</sup> S. Endnote 55.
- <sup>91</sup> Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen (2017). Die Entwicklung der deutschen ODA bis 2020. Was muss die Bundesregierung tun, um das 0,7-Prozent-Ziel zu erreichen? Berlin.
- <sup>92</sup> OECD (2019). QWIDS. Query Wizard for International Development Statistics. Paris. [stats.oecd.org/qwids/](http://stats.oecd.org/qwids/) (23.05.19).
- <sup>93</sup> S. Endnote 91.
- <sup>94</sup> S. Endnote 48.
- <sup>95</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2013). Warum Deutschland? Einflussfaktoren bei der Zielstaats-suche von Asylbewerbern - Ergebnisse einer Expertenbefragung. Nürnberg.
- <sup>96</sup> Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2018). Alternativen zum Asylantrag? Legale Migrationswege nach Deutschland für Drittstaatsangehörige ohne Schutzperspektive. Berlin.

## Berlin-Institut

Das Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung ist ein unabhängiger Thinktank, der sich mit Fragen regionaler und globaler demografischer Veränderungen beschäftigt. Das Institut wurde 2000 als gemeinnützige Stiftung gegründet und hat die Aufgabe, das Bewusstsein für den demografischen Wandel zu schärfen, nachhaltige Entwicklung zu fördern, neue Ideen in die Politik einzubringen und Konzepte zur Lösung demografischer und entwicklungspolitischer Probleme zu erarbeiten. In seinen Studien, Diskussions- und Hintergrundpapieren bereitet das Berlin-Institut wissenschaftliche Informationen für den politischen Entscheidungsprozess auf. Weitere Informationen, wie auch die Möglichkeit, den kostenlosen regelmäßigen Newsletter „Demos“ zu abonnieren, finden Sie unter [www.berlin-institut.org](http://www.berlin-institut.org).

### **Unterstützen Sie die unabhängige Arbeit des Berlin-Instituts**

Das Berlin-Institut erhält keinerlei öffentliche institutionelle Unterstützung. Projektförderungen, Forschungsaufträge, Spenden und Zustiftungen ermöglichen die erfolgreiche Arbeit des Instituts. Das Berlin-Institut ist als gemeinnützig anerkannt. Spenden und Zustiftungen sind steuerlich absetzbar.

Im Förderkreis des Berlin-Instituts kommen interessierte und engagierte Privatpersonen, Unternehmen und Stiftungen zusammen, die bereit sind, das Berlin-Institut ideell und finanziell zu unterstützen. Informationen zum Förderkreis finden Sie unter

[www.berlin-institut.org/foerderkreis-des-berlin-instituts.html](http://www.berlin-institut.org/foerderkreis-des-berlin-instituts.html)

## Stiftung Mercator

Die Stiftung Mercator ist eine private, unabhängige Stiftung. Sie strebt mit ihrer Arbeit eine Gesellschaft an, die sich durch Welt-offenheit, Solidarität und Chancengleichheit auszeichnet. Dabei konzentriert sie sich darauf, Europa zu stärken, den Bildungserfolg benachteiligter Kinder und Jugendlicher insbesondere mit Migrationshintergrund zu erhöhen, Qualität und Wirkung kultureller Bildung zu verbessern, Klimaschutz voranzutreiben und Wissenschaft zu fördern. Die Stiftung Mercator steht für die Verbindung von wissenschaftlicher Expertise und praktischer Projekterfahrung. Als eine führende Stiftung in Deutschland ist sie national wie international tätig. Dem Ruhrgebiet, der Heimat der Stifterfamilie und dem Sitz der Stiftung, fühlt sie sich besonders verpflichtet.

**Berlin-Institut**  
für Bevölkerung und Entwicklung  
Schillerstraße 59  
10627 Berlin

[www.berlin-institut.org](http://www.berlin-institut.org)

gefördert von der  STIFTUNG  
MERCATOR

ISBN: 978-3-946332-47-3