

Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern

Früh übt sich, wer ein Meister werden will

Auch wenn die rechtlichen Hürden für die Beschäftigung von Asylbewerbern und Flüchtlingen abgesenkt wurden – die faktischen Hürden, etwa aufgrund mangelnder Deutschkenntnisse, sind weiterhin hoch. Im Modellprojekt „Early Intervention“ wird daher unter wissenschaftlicher Begleitung des IAB für eine ausgewählte Gruppe von Asylbewerbern getestet, inwieweit sich deren Einstieg in den Arbeitsmarkt durch frühzeitige Beratung und Qualifizierung verbessern lässt.



Derzeit kommen immer mehr Menschen aus Ländern, in denen Krieg und Verfolgung herrschen, nach Deutschland. Insbesondere die Konflikte im Nahen Osten, aber auch in einigen afrikanischen Ländern wie Eritrea führen dazu, dass die Zahl der Asylbewerber hierzulande und in anderen europäischen Ländern nach oben schnellte. Auch die Zahl der Asylbewerber aus einigen Ländern des westlichen Balkans ist zeitweise drastisch gestiegen.

Für Menschen, die auf absehbare Zeit nicht in ihre Heimatländer zurückkehren werden, stellt sich die drängende Frage, wie sie möglichst rasch in den hiesigen Arbeitsmarkt integriert werden können. Die Hürden für die Integration von Asylbewerbern in den Arbeitsmarkt liegen nicht nur in bürokratischen und rechtlichen Regelungen, sondern auch in der beruflichen Qualifikation und deren Verwertbarkeit auf dem Arbeitsmarkt sowie in unzureichenden Sprachkenntnissen. Nicht zuletzt haben viele Asylbewerber in ihren Herkunftsländern traumatische Erfahrungen gemacht, die sie erst verarbeiten müssen.

Die Bundesregierung hat bereits wichtige Gesetzesänderungen verabschiedet, um den Einstieg in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. So wurde im September 2013 das Arbeitsverbot für Asylbewerber auf neun Monate und im November 2014 schließlich auf drei Monate verkürzt. Asylbewerber können somit bereits nach drei Monaten eine Beschäftigung ausüben – vorausgesetzt, dass sich für die Arbeitsstelle kein anderer Bewerber aus Deutschland oder einem anderen EU-Mitgliedsstaat findet (Vorrangprüfung).

Gleichwohl sind die Hürden für die Integration von Asylbewerbern in Beschäftigung weiterhin hoch. Daher gilt es, sie möglichst frühzeitig an den Arbeitsmarkt heranzuführen. Hier setzt das Projekt „Frühzeitige Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern“, kurz: „Early Intervention“, der Bundesagentur für Arbeit (BA) an (vgl. Kasten zum Projekt „Early Intervention“ auf Seite 90). Ziel ist es, Asylbewerber durch Beratung und Qualifizierung auf einen schnellen Einstieg in den deutschen Arbeitsmarkt vorzubereiten – und zwar unmittelbar nach ihrer Ankunft in Deutschland. Das soll auch dazu beitragen, den steigenden Fachkräftebedarf in Deutschland mittel- und langfristig zu decken. Das IAB begleitet dieses

Programm in einem eigenen Forschungsprojekt, dessen wichtigste Befunde hier vorgestellt werden.

Zahl der Erstanträge auf Asyl ist in den letzten Jahren stark gestiegen

Aktuell steigt die Zahl der in Deutschland gestellten Asylerstanträge deutlich: Im Jahr 2014 waren es 173.000 – eine Zunahme um 58 Prozent gegenüber 2013. Bis Ende September 2015 waren es knapp 275.000 (vgl. Abbildung 1 auf Seite 86). Die tatsächliche Zahl an Asylsuchenden in Deutschland ist sehr viel höher. Die Antragstellung ist aber sehr langwierig, so dass die Zahl der Asylbewerber weit hinter den tatsächlichen Zahlen zurückbleibt.

Mit jeweils über 20.000 Asylanträgen allein im ersten Halbjahr 2015 stellen Syrer, Kosovaren und Albaner aktuell die mit Abstand größten Kontingente an Asylbewerbern in Deutschland (vgl. Abbildung 2 auf Seite 89). Am Projekt „Early Intervention“ können indes nur Asylbewerber teilnehmen, deren Antrag auf Verbleib in Deutschland mit vergleichsweise hoher Wahrscheinlichkeit stattgegeben wird. Daher wurden nur Menschen aus Afghanistan, Ägypten, Eritrea, Irak, Iran, Pakistan, Somalia, Sri Lanka und Syrien in das Programm aufgenommen.

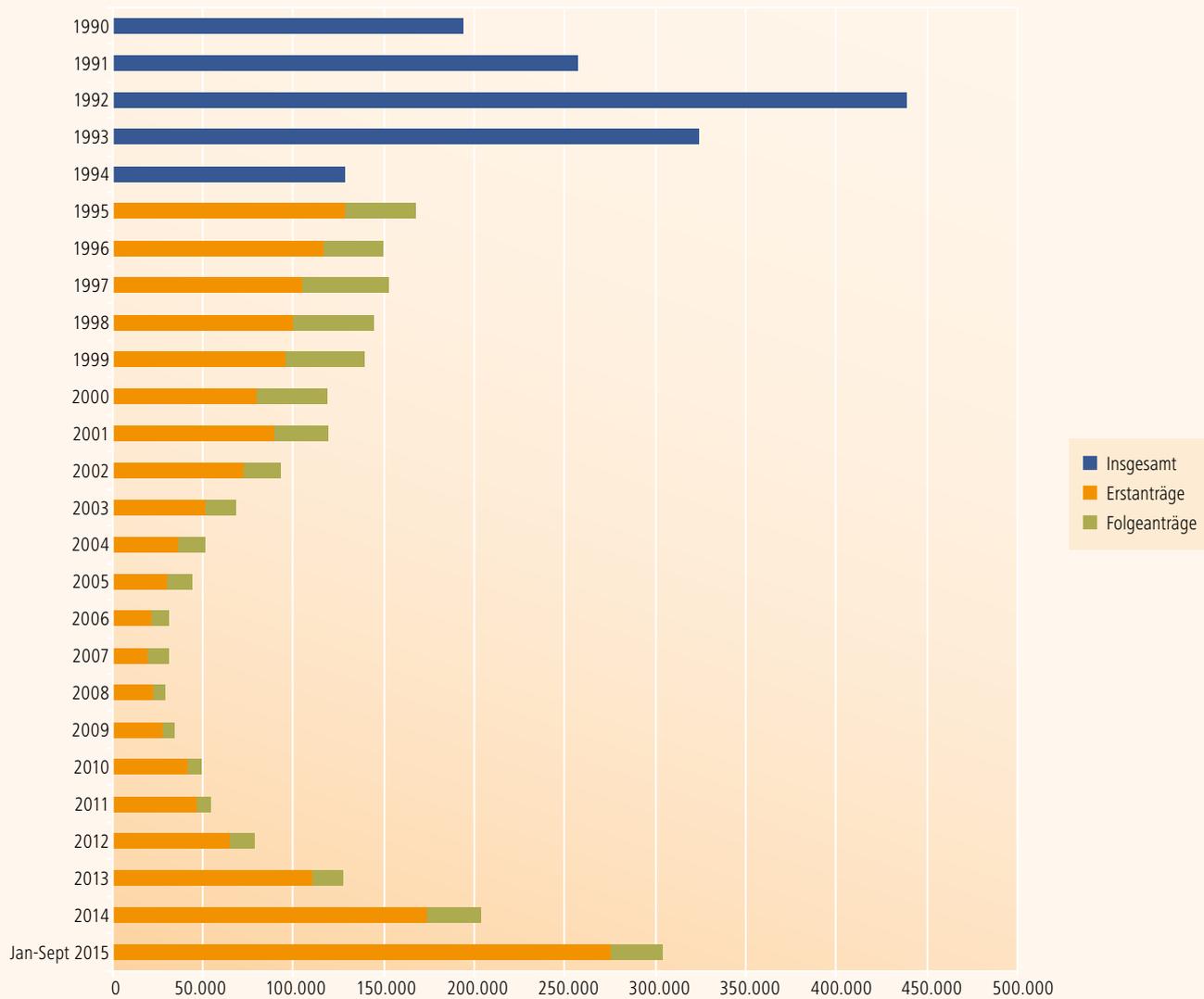
Immerhin fünf Länder aus dieser Gruppe gehören zu den Herkunftsländern mit den höchsten Asylbewerberzahlen in Deutschland (vgl. Abbildung 2 auf Seite 89). Eine geringe Schutzquote weisen derzeit Asylbewerber aus Albanien, dem Kosovo und Serbien auf, da hier nicht einmal ein halbes Prozent der Asylgesuche anerkannt wird. Die Gesamtschutzquote für alle Herkunftsländer belief sich im ersten Halbjahr 2015 auf 36 Prozent.

Die Mehrzahl der Asylbewerber ist männlich und zwischen 18 und 35 Jahren

Die Asylbewerber sind im Schnitt deutlich jünger als die in Deutschland lebende ausländische Bevölkerung. Im Jahr 2014 waren 32 Prozent der Asylbewerber unter 18 Jahren, der Anteil der 18- bis 35-Jährigen betrug 50 Prozent. Deutliche Unterschiede zeigen sich auch beim Anteil von Männern und Frauen: Im Jahr 2014 wurden rund zwei Drittel der Asylerstanträge von Männern gestellt, während

Abbildung 1

Zahl der Asylanträge in Deutschland seit 1990



Anmerkung: Die Asylanträge können aus statistischen Gründen erst ab 1995 in Erst- und Folgeanträge unterschieden werden.

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015).

©IAB

die Geschlechterverteilung bei den bereits hier lebenden Migranten fast ausgeglichen ist.

Bisher ist wenig bekannt über die Qualifikationsstruktur der Asylbewerber. Allerdings ergibt sich aus der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe, die das IAB gemeinsam mit dem Sozio-ökonomischen Panel des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung durchführt, dass 13 Prozent der bis

2013 nach Deutschland gelangten Asylbewerber über ein abgeschlossenes Hochschulstudium verfügten. 58 Prozent hatten allerdings keine abgeschlossene Berufsausbildung. Diese Angaben beziehen sich im Wesentlichen auf Asylbewerber, die eine Aufenthaltserlaubnis haben. Viele von ihnen halten sich schon relativ lange in Deutschland auf.

Eine ähnliche Polarisierung bei der formalen Qualifi-

kation lässt sich im Projekt „Early Intervention“ feststellen. 40 Prozent der Teilnehmer haben zwar in ihrer Heimat in Tätigkeiten, in denen es in Deutschland Ausbildungsberufe gibt, gearbeitet, aber nur 13 Prozent haben auch einen formalen Berufsabschluss. Die unterschiedliche Art der Kompetenzen und Fähigkeiten führt also dazu, dass der Anteil der Personen mit Kenntnissen in klassischen Ausbildungsberufen unterschätzt wird.

Ein anerkannter Berufsabschluss ist für die adäquate Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern jedoch aus zwei Gründen entscheidend: Zum einen gibt es Berufe, in denen ein solcher Nachweis gesetzlich vorgeschrieben ist – etwa bei Ausbildungsberufen wie examinierten Pflegekräften. Zum anderen dürften Arbeitgeber eher bereit sein, Personen zu beschäftigen, wenn diese eine formale berufliche Qualifikation vorweisen können.

Die meisten Asylbewerber und Flüchtlinge verfügen anfangs über keine oder keine ausreichenden deutschen Sprachkenntnisse. Häufig sind bei Asylbewerbern in Deutschland auch nur geringe englische Sprachkenntnisse vorhanden. Von den Teilnehmern des Projektes „Early Intervention“ verfügen laut Selbstauskunft gut 60 Prozent nicht über Deutschkenntnisse oder machen hierzu keine Angabe.

Teilnehmer am Modellprojekt werden als „motiviert, fleißig und arbeitsorientiert“ beschrieben

In einer Befragung, die das IAB unter anderem bei den zuständigen Vermittlungsfachkräften der Arbeitsagenturen im Modellprojekt durchgeführt hat, werden die Teilnehmer als motiviert, fleißig und arbeitsorientiert beschrieben. In ihren Herkunftsländern, so die Einschätzung der befragten Vermittler, seien sie Leistungsträger gewesen und wollten in Deutschland nicht von staatlicher Unterstützung leben.

Auch die Betreuer aus den Bleiberechtsnetzwerken, die ebenfalls durch das IAB interviewt wurden, bestätigen diesen Eindruck. So berichtet einer dieser Betreuer, dass ein Teil der Asylbewerber möglichst „schnell und auch unter Verzicht auf eine qualifikationsadäquate Stelle Arbeit finden möchte [...]. Ihr Wunsch nach finanzieller Selbstständigkeit ist groß und sie wollen finanzielle Verpflichtungen gegenüber den Familienangehörigen im Herkunftsland erfüllen“.

Als problematisch bewerten die Vermittlungsfachkräfte die Länge der Anerkennungsverfahren für Berufsabschlüsse. Diese dauerten häufig mehrere Monate. In dieser Zeit könne nicht qualifikationsadäquat vermittelt werden.

Asylbewerber fliehen in erster Linie vor den unsicheren Zuständen in ihren Heimatländern; eine Erwerbstätigkeit in einem anderen Land aufzunehmen, ist nicht ihr Hauptmotiv. Dies unterscheidet sie zum Beispiel von den Migranten innerhalb der EU. Dennoch ist die schnelle und qualifikationsadäquate Integration in den Arbeitsmarkt bei einem dauerhaften Aufenthalt in Deutschland in beiderseitigem Interesse: Die Asylbewerber können ihre beruflichen Qualifikationen weiter nutzen und sie können selbstbestimmt und ohne Alimentierung leben.



Nach den Ergebnissen der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe sind langfristig rund 55 Prozent der Personen, die als Asylbewerber nach Deutschland gekommen und hier geblieben sind, erwerbstätig. Ihr Anteil liegt damit deutlich niedriger als bei Personen, die in Deutschland einen Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken erhalten haben. Auch Staatsbürger aus anderen Mitgliedsstaaten der EU sind in Deutschland deutlich häufiger erwerbstätig. Bei beiden Gruppen beträgt der Anteil jeweils rund 75 Prozent.

Auch wenn kurzfristig nicht zu erwarten ist, dass der Anteil der Beschäftigten unter den Asylbewerbern deutlich steigen wird: Langfristig können sie zur Sicherung des Fachkräftebedarfs beitragen, zumal sich dieser aufgrund des demografischen Wandels noch verstärken könnte. Hierbei birgt auch die hohe Zahl an jungen Flüchtlingen ein großes Potenzial, wenn sie entsprechend ausgebildet werden.

Residenzpflicht erschwert die Arbeitsmarktintegration

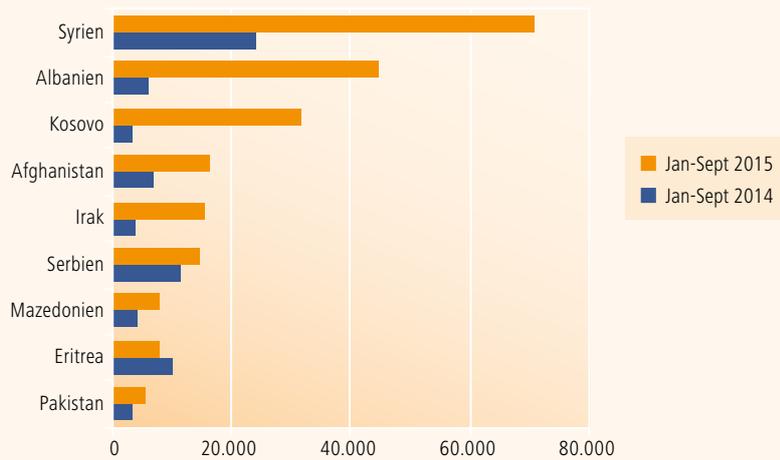
Gegenwärtig werden die Asylbewerber je nach Bevölkerungsgröße und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit auf die Bundesländer verteilt, die sie wiederum auf die Kommunen verteilen. Hier haben die Asylbewerber zunächst drei Monate eine Residenzpflicht und können sich nicht frei im Bundesgebiet bewegen. Asylbewerber sind aber auch im Anschluss daran verpflichtet, ihren zugewiesenen Wohnort beizubehalten, soweit sie Leistungen beziehen. Beides behindert ihre Integration in den Arbeitsmarkt, da sie nur eingeschränkt bundesweit nach einer Arbeitsstelle suchen können.

Ein weiteres Problem für die Betroffenen, aber auch für die Arbeitgeber, ist die geringe Rechtssicherheit während des Anerkennungsverfahrens. Auch wenn Asylbewerber und Flüchtlinge seit dem 1. Januar 2015 bereits nach drei Monaten unter bestimmten Voraussetzungen erwerbstätig sein können, ist es für Arbeitgeber häufig nicht interessant, jemanden einzustellen, dessen Aufenthaltsrecht nicht längerfristig gesichert ist. Rechtssicherheit für die Laufzeit eines Ausbildungs- oder befristeten Vertrages würde die Anreize für Unternehmen erhöhen, Asylbewerber oder Geduldete zu beschäftigen. Auch die Motivation der Asylbewerber, ihre Sprachkenntnisse zu verbessern oder sich um die Anerkennung ihrer Abschlüsse zu bemühen, könnte damit verbessert werden. In diesem Bereich ist derzeit zwar viel Bewegung in die Gesetzgebung gekommen, die Informationen über entsprechende Verbesserungen kommen aber vor allem bei den Arbeitgebern nur verzögert an.

Eine erfolgreiche Integration von Asylbewerbern und Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt wird deshalb maßgeblich davon abhängen, ob es gelingt, die Verfahren spürbar zu



Abbildung 2

Zahl der Asylanträge für die Herkunftsländer mit den höchsten Asylbewerberzahlen

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015).

©IAB

verkürzen. Ein Absenken der Hürden für die Arbeitsmigration aus bestimmten Ländern, beispielsweise für die Balkanländer, könnte die Zahl der Asylanträge spürbar verringern und damit auch zur Beschleunigung der Verfahren beitragen.

Sprachförderung sollte möglichst frühzeitig einsetzen

Gute Kenntnisse der deutschen Sprache sind der Schlüssel, um Migranten – darunter auch Asylbewerber – in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Nach geltendem Recht können Asylbewerber an den Integrations- und Sprachkursen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge aber erst dann teilnehmen, nachdem ihrem Asylantrag stattgegeben wurde. Derzeit wird die Notwendigkeit einer frühen Sprachförderung diskutiert. Grundsätzlich wäre eine verbindliche und bedarfsorientierte Sprach- und Integrationsförderung zumindest der Asylbewerber mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit bereits unmittelbar nach der Einreise sinnvoll.

Für Asylbewerber mit abgeschlossenem Hochschulstudium oder einem anderen berufsqualifizierenden Abschluss ist zudem die Anerkennung dieser Abschlüsse eine

wichtige Voraussetzung, um eine entsprechende Beschäftigung aufnehmen zu können. Das gilt auch für nichtreglementierte Berufe.

Die Anerkennung von Abschlüssen könnte beispielsweise gefördert werden, indem die Kosten für die Qualifikationsfeststellung standardmäßig übernommen und die Anerkennungsprozesse besser begleitet werden. Angesichts der häufig fehlenden Zertifikate ist die Feststellung der Kompetenzen für Asylbewerber und Flüchtlinge von besonders hoher Relevanz. Im Projekt „Early Intervention“ wurden Modelle kombinierter Sprach- und Kompetenzfeststellungskurse bereits erfolgreich getestet.

Unter den Asylbewerbern befinden sich viele Kinder und Jugendliche sowie viele Personen, die zwar über eine längere Schulbildung, aber keine berufsqualifizierenden Abschlüsse verfügen. Hier ist die Förderung von Bildung und Ausbildung von wesentlicher Bedeutung für die spätere Arbeitsmarktintegration. Dies ist zuerst eine Aufgabe für die Schulen und Hochschulen, die durch maßgeschneiderte Angebote die Integration erleichtern können. Aber auch die Arbeitsmarktpolitik kann maßgeblich dazu beitragen, den Erwerb von berufsqualifizierenden Abschlüssen zu unterstützen.

Projekt „Early Intervention“

Das Projekt „Early Intervention“ zur frühzeitigen Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern wird von der Bundesagentur für Arbeit (BA) in Kooperation mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und dem Bleiberechtsprogramm des Europäischen Sozialfonds durchgeführt.

Das Projekt läuft von Januar 2014 bis Ende 2015. Ziel ist es, Asylbewerber bereits vor ihrem Arbeitsmarkteintritt in Deutschland durch Sprachtraining, Nachqualifizierung und Anerkennungsberatung zu den vorhandenen Bildungsabschlüssen soweit vorzubereiten, dass ein Eintritt in den Arbeitsmarkt möglichst reibungslos und auf einer der bisherigen Qualifikation entsprechenden Ebene stattfinden kann.

Das BAMF hat gemeinsam mit der BA Afghanistan,

Ägypten, Eritrea, Irak, Iran, Pakistan, Somalia, Sri Lanka und Syrien als Herkunftsländer ausgewählt, denn Asylbewerber aus diesen Ländern erhalten mit einer vergleichsweise hohen Wahrscheinlichkeit ein Bleiberecht. Sie haben somit auch eine realistische Chance, das Projekt vollständig zu durchlaufen.

Das IAB begleitet das Projekt wissenschaftlich. Die Auswertung der Zahlen erfolgt durch das Forschungsdatenzentrum (FDZ) der BA im IAB. Eine qualitative Studie zur Umsetzung des Projektes in den Modellagenturen wird von der Forschungscoordination des IAB durchgeführt. Dabei wurden unter anderem die Vermittlungsfachkräfte und Betreuer aus den Bleiberechtsnetzwerken als Projektpartner zu ihren Erfahrungen im Projekt „Early Intervention“ befragt.



Fazit

Die zu uns kommenden Asylbewerber bergen grundsätzlich ein großes Fachkräftepotenzial. Nicht nur die deutsche Volkswirtschaft profitiert davon, dieses Potenzial so früh wie möglich zu heben. Auch die Flüchtlinge selbst haben ein essenzielles Interesse daran, ihren beruflichen Werdegang möglichst bald nach der Einreise fortzusetzen und auf eigenen Beinen zu stehen. Asylbewerber mit einer langfristigen Bleibeperspektive frühzeitig zu integrieren, ist also zu beiderseitigem Vorteil.

Gleichwohl sind die Einstiegshürden in den Arbeitsmarkt für Asylsuchende zumindest kurzfristig hoch. Häufig sind die Sprachkenntnisse gering und bestehende Qualifikationen nicht zertifiziert, oder sie entsprechen nicht den Anforderungen. Der Gesetzgeber ist gefordert, noch bestehende rechtliche Hürden für die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen auf den Prüfstand zu stellen.

Auch die Unternehmen sollten Eigeninitiative zeigen, indem sie Asylbewerbern zum Beispiel Qualifizierungen anbieten, die auf vorhandenen Fähigkeiten und Fertigkeiten aufbauen, und indem sie deren Deutschkenntnisse fördern. Da sich die Qualifikation häufig nicht formal feststellen lässt, werden die Unternehmen verstärkt darauf angewiesen sein, die Qualifikation und Eignung von Asylbewerbern etwa durch Probearbeiten und Praktika in Erfahrung zu bringen.

Literatur

Brücker, Herbert (2015): Mehr Chancen als Risiken durch Zuwanderung. Aktuelle Berichte Nr. 1.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015): Asylgeschäftsstatistik für den Monat September 2015, Nürnberg.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015): Aktuelle Zahlen zu Asyl, Ausgabe September 2015, Nürnberg.

Daumann, Volker; Dietz, Martin; Knapp, Barbara; Strien, Karsten (2015): Early Intervention - Modellprojekt zur frühzeitigen Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern. Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung. IAB-Forschungsbericht Nr. 3.

Schreyer, Franziska; Bauer, Angela; Kohn, Karl-Heinz P. (2015): Betriebliche Ausbildung von Geduldeten: Für den Arbeitsmarkt ein Gewinn, für die jungen Fluchtmigranten eine Chance. IAB-Kurzbericht Nr. 1.

Die Autoren



Axel Bülow

ist Mitarbeiter im Forschungsdatenzentrum der BA im IAB.
axel.buelow@iab.de



Dr. Parvati Trübswetter

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und Europäische Integration“ und im Forschungsdatenzentrum der BA im IAB.
parvati.truebswetter@iab.de