

Im Gespräch

„Die Flüchtlinge können sicherlich einen Impuls für die Verbesserung der Situation geben.“

Dr. Ulf Rinne

Stellv. Forschungsdirektor Institut Zukunft der Arbeit (IZA)

Neben dem Erlernen der deutschen Sprache gilt der rasche Zugang zum Arbeitsmarkt als ein entscheidender Faktor für gelingende Integration. Wie gestaltet sich für Asylbewerber der rechtliche Zugang zum Arbeitsmarkt? Wo sehen Sie Verbesserungspotenziale?

Rinne: *Tatsächlich ist der rechtliche Zugang eine sehr entscheidende Hürde auf dem Weg in den Arbeitsmarkt. Es ist so – und daran wird sich auch nicht viel ändern lassen – dass dieser Zugang zum Arbeitsmarkt zunächst einmal vom Aufenthaltsstatus abhängig ist. Bei einer Aufenthaltsgenehmigung ist das Rechtliche zumeist schon geklärt und der Zugang zum Arbeitsmarkt ist uneingeschränkt möglich. Die Frage ist vielmehr, wie die Situation aussieht, wenn nur eine Aufenthaltsgestattung oder eine Duldung vorliegt, denn dann ist eine Arbeitsaufnahme nur unter bestimmten Bedingungen möglich. Diese Bedingungen sind häufig nur schwer zu durchschauen. So müssen zum Beispiel eine Genehmigung der Ausländerbehörde und eine Zustimmung der Arbeitsagentur vorliegen, es darf keine Aufnahmeeinrichtung-Wohnverpflichtung bestehen und die Person, um die es geht, darf nicht aus einem sicheren Herkunftsland stammen. Aus unserer Sicht ist sehr zu begrüßen, dass die Verkürzung der Wartezeit nach Erhalt der Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender auf drei Monate verkürzt wurde, da der Zugang zum Arbeitsmarkt doch eine entscheidende Hürde auf dem Weg zu einer Integration in die Gesellschaft ist.*

Die wesentlichen Verbesserungsmöglichkeiten sehe ich zum einen bei dem Zusammenspiel der verschiedenen beteiligten Behörden. Wenn man heute ein solches Verfahren auf einem weißen Blatt Papier konzipieren würde, würde man vermutlich nicht auf diese Vielzahl an beteiligten Behörden kommen. Wenn man aber vom gegenwärtigen Status quo ausgeht, so wäre es in jedem Fall sinnvoll, dass im Verfahren eine „weiche Übergabe“ gewährleistet ist,

sprich: Die Asylbewerber sollten gar nicht merken, zwischen welchen Behörden sie hin und her geschoben werden. Zum anderen halte ich es für dringend geboten, dass – Stichwort Einwanderungsgesetz – die Möglichkeit für einen Statuswechsel gegeben wird, also dass für bestimmte Personen und unter klar definierten Bedingungen aus dem Asylverfahren heraus auch andere legale Möglichkeiten für eine Bleibeperspektive offen stehen. Dies könnte auch die beteiligten Behörden entlasten und so insgesamt zu einer schnelleren Bearbeitung der Verfahren führen.

Immer wieder wird diskutiert, wie qualifiziert die Menschen sind, die zu uns kommen. Gibt es verlässliche Untersuchungen dazu, welche Qualifikationen mitgebracht werden?

Rinne: *Man muss ganz klar sagen, dass es noch keine verlässlichen Untersuchungen zu den derzeitigen Kohorten gibt. Was sich natürlich ermitteln lässt, sind Merkmale wie das Alter und das Geschlecht, da diese im Asylverfahren standartmäßig erhoben werden. Obwohl die Qualifikationen nicht abgefragt werden, gibt es hier mittlerweile verschiedene Ansatzpunkte, wie etwa das so genannte Profiling. Darüber hinaus gibt es drei wesentliche Studien zum Thema. Zum einen eine BAMF-Kurzanalyse vom Mai 2016, in der gut 200.000 Flüchtlinge aus dem Jahr 2015 befragt wurden. Demnach haben 20 Prozent eine Hochschule, weitere 20 Prozent ein Gymnasium und 7 Prozent gar keine Schule besucht. Diese Befragung ist allerdings nicht repräsentativ und eine Selbsteinschätzung der Flüchtlinge. Zum anderen gibt es eine etwas ältere BAMF-Kurzanalyse aus dem Dezember 2015. Hier wurden allerdings nur bereits anerkannte Flüchtlinge und Asylberechtigte aus bestimmten Staaten, also nur eine Teilgruppe, befragt. Etwa 50 Prozent gaben an, eine Schulzeit von etwa 10 bis 14 Jahren absolviert zu haben. Wenn man auf die Berufsausbildung schaut, beträgt der Anteil derer, die kein Studium oder keine Berufsausbildung absolviert haben, rund*



62 Prozent. Dann gibt es noch Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, wobei es hier um bereits Erwerbstätige geht, also Menschen, die schon in den Arbeitsmarkt integriert sind. Dabei wird nicht nach dem Aufenthaltsstatus, sondern nach dem Herkunftsland geschaut und daraus geschlossen, ob die Menschen als Flüchtlinge nach Deutschland gekommen sind. Von diesen Personen – die aber ja schon im Arbeitsmarkt sind – haben 22 Prozent keinen Hauptschulabschluss, 25 Prozent einen Hauptschul- oder Realschulabschluss, 20 Prozent die Hochschul- oder Fachhochschulreife und 8 Prozent einen akademischen Abschluss. Ernüchternd ist die berufliche Perspektive, denn es wurde festgestellt, dass 71 Prozent keinen Berufsabschluss haben, wobei es da eher um formale und anerkannte Berufsabschlüsse geht.

Häufig haben die Menschen keine Papiere wie Zeugnisse oder Urkunden bei sich, die Auskunft über ihre Abschlüsse oder Ausbildungen geben. Wie kann diesem Problem begegnet werden?

Rinne: Dieses Problem tritt natürlich jetzt bei den Flüchtlingen sehr stark in den Fokus, ist aber ein grundsätzliches Problem, dem alle Gruppen von Einwanderern gegenüberstehen. Hier müsste im Heimatland angesetzt werden, denn eine Flucht ist zumeist geplant und häufig nicht so abrupt, als dass man nicht noch gewisse Vorbereitungen und Maßnahmen ergreifen könnte. Zudem sind die Kohorten der Flüchtlinge heute meist besser informiert, als dass es noch in der Vergangenheit der Fall war. Sie wissen zumindest grob, was sie erwartet. Allerdings sollten noch weitere Informationen darüber verbreitet werden, welche Dokumente und Zeugnisse wichtig sein könnten. Im Übrigen leben wir in einer weitestgehend digitalisierten Zeit. Es wird immer wieder auf den hohen Anteil an Smartphones unter den Flüchtlingen hingewiesen. Dieser Umstand ließe sich insofern nut-

zen, als dass Dokumente elektronisch mitgeführt werden könnten, etwa als Scan oder in einer Cloud. Dies müsste natürlich vorab, in den Heimatländern klar kommuniziert und dann in Deutschland auch als Nachweis über die Befähigungen anerkannt werden.

Wenn die Menschen allerdings bereits in Deutschland sind und hier keine Papiere vorweisen können, muss über andere Möglichkeiten nachgedacht werden, wie diese Qualifikationen nachgewiesen bzw. mit deutschen Qualifikationen vergleichbar gemacht werden können. Hier sind die sogenannte Qualifikationsanalyse und Kompetenzfeststellung zentrale Instrumente, die aber auch mit Kosten und Aufwand verbunden sind. Momentan ist es so, dass die Flüchtlinge diese Kosten mehrheitlich selbst tragen müssen, was für viele eine weitere Hürde ist. Eine weitere Möglichkeit wäre es, nur Teilqualifikationen zu erfassen und dann auch zu zertifizieren. Dies steht allerdings in fundamentalen Gegensatz zum deutschen Ausbildungssystem, bei dem nach wie vor primär in Berufen und weniger in Kompetenzen und Fertigkeiten gedacht wird.

Der Präsident der Bundesagentur für Arbeit, Jürgen Weise, hat in einem Interview die Möglichkeit angedeutet, dass man die hohen Qualifikationsanforderungen senken könnte – etwa in der Form, dass Flüchtlinge den eigentlich vorgeschriebenen Abschluss für eine Ausbildung im Beruf nachholen – um so den Zugang zum Arbeitsmarkt einfacher und schneller zu erreichen. Wie schätzen Sie diese Überlegung ein?

Rinne: Das ist sicherlich ein charmanter Weg, da hier die Arbeitsmarktintegration vorrangig behandelt wird. Damit wird diese wichtige Hürde gleich ausgeräumt und die Menschen können sich darauf konzentrieren, sich beispielsweise gesellschaftlich zu integrieren oder Sprachkompetenzen „on the job“ zu erlernen. Problematisch erscheint jedoch, dass man

Im Gespräch

der Gruppe der Flüchtlinge Sonderrechte einräumt, die es, mit Blick auf andere gesellschaftliche Gruppen, denen es auf dem Arbeitsmarkt nicht leicht fällt, zu vermeiden gilt. Ich denke hier vor allem an die Gruppe der Langzeitarbeitslosen. Meiner Meinung nach wäre es sinnvoll, Flüchtlinge mit dieser Gruppe gleichzustellen. Man sollte eher in Gesamtpaketen denken und überlegen, welche Hilfestellungen man Menschen, denen der Einstieg oder Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt schwer fällt, grundsätzlich geben kann.

Sehen Sie in diesem Zusammenhang die Gefahr eines Verdrängungseffektes deutscher Arbeitnehmer durch Flüchtlinge?

Rinne: Gesamtwirtschaftlich betrachtet werden Verdrängungseffekte nicht auftreten, aber natürlich kann es lokal und in einigen Segmenten dazu kommen. Gerade bei geringqualifizierten Hilfs- oder Aushilftätigkeiten wird dies der Fall sein, da Flüchtlinge wohl tendenziell diesen niederschweligen Einstieg in den Arbeitsmarkt nutzen werden – insbesondere dann, wenn Qualifikationen nicht vorliegen oder nicht anerkannt werden und sprachliche Barrieren da sind. Man muss aber auch sagen, dass dieser Verdrängungseffekt weniger deutsche Arbeitnehmer als vielmehr Arbeitnehmer, die selbst eine Migrationsgeschichte haben und aus einer früheren Zuwandererkohorte stammen, betreffen wird.

Gibt es Branchen, in denen Flüchtlinge besonders gute Chancen haben, einen Job zu finden?

In welchen Branchen wird es eher schwierig?

Rinne: Natürlich sind die Chancen einen Einstieg in den Arbeitsmarkt zu finden, in den Branchen, in denen Arbeitskräftemangel herrscht, leichter. Schwierig wird es dort, wo es entweder hohe sprachliche oder formale Qualifikationsanforderungen gibt. Aber auch hier kommt es eher auf die Tätigkeit als auf die Branche an sich an. So wird es ein Arzt bzw. eine Ärztin eher schwer haben, wenn er oder sie nicht exakt die in Deutschland geforderten Voraussetzungen nachweisen kann. Eine beispielsweise nicht examinierte Pflegekraft könnte es hingegen einfacher haben, in den Beruf zu kommen.

Was können die Kommunen leisten, um Flüchtlingen den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern?

Rinne: Die Kommunen stehen hinter Bund und Ländern gewissermaßen am Ende der Nahrungskette, sind aber für Flüchtlinge zumeist die ersten Ansprechpartner, insofern liegt hier ein ganz entscheidendes Handlungsfeld. Man muss festhalten, dass die Kommunen in den zurückliegenden Monaten im Notfallmodus agiert haben. Es ging vor allem darum, die geflüchteten Menschen mit geeigneten Unterkünften und mit Wohnraum zu versorgen. Arbeitsmarktintegration rückte erst nach und nach in den Fokus. Es gibt mittlerweile eine Vielzahl an Maßnahmen, allerdings stecken diese häufig noch in den Kinderschuhen und sind oftmals auch Stückwerk.

Was bei allem Engagement in den Kommunen doch deutlich wird, ist, dass nun Versäumnisse der Vergangenheit ganz akut und deutlicher zu Tage treten. Zu nennen ist in städtischen Kommunen vor allem der Wohnungsbau. Durch den Zuzug von vielen jungen Menschen sind aber in allen Kommunen auch die schulische und vorschulische Betreuung besonders gefordert. Denn bisher hatten viele Kommunen ja eher mit einer alternden und schrumpfenden Bevölkerung zu tun und müssen sich nun auf diese neuen Rahmenbedingungen erst einstellen.

Welche Chancen können sich speziell für Kommunen aus der Zuwanderung von Flüchtlingen ergeben? Sehen Sie Unterschiede zwischen ländlich und urban geprägten Regionen?

Rinne: Gerade ländliche Kommunen können durchaus vom Zuzug von Flüchtlingen profitieren, da hier schlichtweg Menschen und Arbeitskräfte fehlen. Vorteilhaft ist zudem, dass in ländlichen Kommunen der Kontakt zwischen Flüchtlingen und einheimischer Bevölkerung oftmals viel unmittelbarer stattfinden kann. Zudem gibt es auf dem Land meist ausreichend verfügbaren Wohnraum, wo die Menschen schnell und adäquat untergebracht werden können. Allerdings haben wir es in ländlichen Kommunen oftmals mit einer problematischen Arbeitsnachfrage und tief verwurzelten strukturellen Problemen zu tun, die auch durch den Flüchtlingszuzug nicht von jetzt auf gleich gelöst werden können. Man kann also konstatieren, dass in ländlichen Regionen nicht nur Menschen bzw. Arbeitskräfte fehlen, sondern es mangelt hier auch an wirtschaftlicher Dynamik.

Die Flüchtlinge können sicherlich einen Impuls für eine Verbesserung der Situation geben, die Frage ist allerdings, ob dieser Impuls ausreicht.

Wenn wir uns die urbanen Regionen anschauen, verhält es sich fast genau andersherum. Zum einen gibt es hier die größere Arbeitsmarkt- und Wachstumsdynamik, die die Arbeitsmarktintegration und damit auch die soziale und gesellschaftliche Integration der Flüchtlinge befeuern werden. Zum anderen ist der Wohnraum in den Städten begrenzt und die hohe Nachfrage häufig ein ganz akutes Problem. Zugleich lässt sich in städtischen Regionen der Kontakt zu Personen der gleichen ethnischen Herkunft sehr viel leichter herstellen, das heißt, hier können sich rasch ethnische Enklaven bilden. Das wird in der öffentlichen Debatte ja gerne mit „Ghettos“ gleichgesetzt und hat damit schnell einen negativen Beigeschmack. Das ist aus wissenschaftlicher Sicht eher unklar, gibt es doch zwei mögliche Szenarien: Einerseits können ethnische Enklaven als Sprungbrett fungieren, und zwar in der Form, dass Informationen – etwa zu welchem Amt man gehen muss oder was man tun muss, um eine Arbeitserlaubnis zu erhalten – ohne sprachliche oder kulturelle Barrieren schnell verfügbar sind. Andererseits können ethnische Enklaven aber auch zu einer Sackgasse werden, wenn sich die Menschen hier zu sehr einrichten und keinen Kontakt außerhalb der eigenen Gruppe haben.

Was halten Sie in diesem Zusammenhang von der immer wieder diskutierten Wohnsitzauflage?

Rinne: *Ich bin eigentlich gegen Wohnsitzauflagen. Natürlich verstehe ich die Sorgen, dass man die Situation nicht kontrollieren kann und sich nicht gegensteuern lässt, wenn viele Migranten in die gleichen Regionen ziehen. Städte im Ruhrgebiet werden hierfür ja immer wieder als Negativbeispiel aufgeführt. Aus ökonomischer Sicht ist aber gerade die Mobilität von Menschen ein entscheidender Faktor, um Ungleichheiten auf dem deutschen Arbeitsmarkt und in der Wirtschaft insgesamt auszugleichen.*

Die Bundeskanzlerin hat den mittlerweile vielzitierten Satz gesagt „Wir schaffen das.“ – Schaffen wir das wirklich?

Rinne: *Ja klar schaffen wir das. Die Frage ist nur wie und wie erfolgreich wir das schaffen. Natürlich sind die vielen Menschen, die zu uns gekommen sind eine Herausforderung und es ist wichtig, dass geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um sie zu integrieren. Aber es wird Deutschland nicht überfordern – zumindest nicht aus ökonomischer Sicht.*