

Martin Brussig¹

Stellungnahme zum Antrag (18/1353)

1 Vorbemerkung

Der Antrag zielt darauf, eine Arbeits- und Fachkräfteoffensive der Landesregierung zu verabschieden. Vor dem Hintergrund eines zunehmenden Fachkräftemangels und der anstehenden Wirtschaftstransformation hin zu einem wettbewerbsfähigen und klimaneutralen Industriestandort sind qualifizierte Arbeitskräfte notwendig. Viele der Problembeschreibungen, Prämissen und Lösungsansätze, die in dem Antrag benannt werden, sind meiner Einschätzung nach zutreffend und werden von mir jetzt nicht weiter kommentiert.

Ich möchte mich in meiner Stellungnahme auf nur einen Aspekt konzentrieren, nämlich auf den Punkt „Zuzug von Arbeits- und Fachkräften aus dem Ausland, Vereinfachung der Anerkennung ausländischer Abschlüsse und eine verbesserte Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten sowie von Geduldeten in Ausbildung“ und hierfür einige konkrete Hinweise zur Umsetzung geben (Abschnitt 2). Nur am Rande möchte ich abschließend zudem auf die Gruppe von Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen als eine der Personengruppen mit unterdurchschnittlicher Erwerbsbeteiligung hinweisen (Abschnitt 3).

Ich stütze mich auf langjährige Forschungserfahrungen in der Arbeitsförderung für Personen in der Grundsicherung für Erwerbsfähige (SGB II) sowie speziell für Zugewanderte und Geflüchtete.² Die konkreten Forschungsprojekte sowie eigenen und fremden Veröffentlichungen, die meinen Einschätzungen zugrunde liegen, werden im Weiteren benannt.

2 Erwerbsintegration von Zugewanderten und insbesondere Geflüchteten: Befunde, Bewertungen und Handlungsvorschläge

2.1 Anerkennung von ausländischen Ausbildungsabschlüssen

In den Jahren ab 2010 sind fast jedes Jahr deutlich mehr als eine Million Menschen nach Deutschland zugewandert und in jedem Jahr zwischen knapp 700.000 und einer Million Menschen abgewandert, sodass ein jährlicher positiver Wanderungssaldo zwischen ca. 130.000 (2010) und ca. 1,1 Mio. Menschen (2015) entstand. Für 2022 ist aufgrund des Flüchtlingszuzugs wegen des russischen Angriffskriegs in der Ukraine erneut mit einem starken Netto-Zuzug zu rechnen. In den Jahren ab 2013 wurden jährlich über 100.000

¹ Prof. Dr. Martin Brussig, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen, martin.brussig@uni-due.de

² Für Hinweise und Diskussionen zur Vorbereitung dieser Stellungnahme danke ich Matthias Knuth, Thorsten Schlee und Johannes Kirsch.

Asylsuchende verzeichnet, mit einem ausgeprägten Höhepunkt 2015/2016 mit ca. 1,1 Mio. Asylsuchenden.³ Das Wanderungsgeschehen verlangsamt die demographische Schrumpfung und Alterung des Erwerbspersonenpotenzials. Asylsuchende bzw. Geflüchtete machen zwar nur eine Minderheit, aber doch auch einen signifikanten Teil der Wanderungsbilanz aus.

Die weitaus meisten Zugewanderten (inklusive der Geflüchteten) befinden sich in einem Alter, in dem sie ihre Ausbildung abgeschlossen haben (oder haben könnten) und über Arbeitserfahrungen verfügen, zugleich aber den größten Teil ihres Arbeitslebens noch vor sich haben. Die Feststellung und Anerkennung der im Ausland erworbenen Kompetenzen und Abschlüsse ist ein wichtiger Schritt, um das Arbeitskräftepotenzial der Zugewanderten für den hiesigen Arbeitsmarkt zu nutzen.

Eine schon ältere Befragung unter Bezieher/innen von ALG II hatte gezeigt, dass die Übergänge von Zugewanderten mit einem Berufsabschluss ohne Anerkennung in Erwerbstätigkeit ebenso niedrig waren wie von Deutschen ohne Migrationshintergrund ohne Berufsabschluss, und die Integrationschancen von Personen mit einem ausländischen Abschluss, der in Deutschland anerkannt wurde, ebenso hoch waren wie von Personen mit einem inländischen Abschluss (und beide erwartungsgemäß deutlich höher als von Personen ohne Abschluss) (Brussig et al. 2009). Bei allen Einwänden gegen dieses Ergebnis (Begrenzung auf Leistungsbezieher/innen im SGB II, veralteter Rechtsstand, Selbstselektivität der Antragsteller) besteht doch Anlass für die Vermutung, dass mit einem erfolgreichen Anerkennungsverfahren die Erwerbchancen insbesondere zu einer qualifizierten Tätigkeit besser werden (neuere Ergebnisse hierzu: Brücker et al. 2020a; Damelang et al. 2020).

Mit dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG), das 2012 verabschiedet wurde, und dem in den Folgejahren entsprechende Regelungen zur Anerkennung von landesrechtlich geregelten Berufen folgten (NRW: 2013), wurde ein Rechtsanspruch auf ein Verfahren zur Feststellung der Gleichwertigkeit von im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen geschaffen. Die Zahl der abgeschlossenen Verfahren ist seit dem Bestehen des BQFG (Berufe nach Bundesrecht, also ohne landesrechtlich geregelte Berufe) – mit Ausnahme des Corona-Jahres 2020 – jedes Jahr ständig gestiegen und lag 2021 bei über 34.000; insgesamt wurden seit Bestehen des BQFG ca. 240.000 Verfahren abgeschlossen. Etwa die Hälfte aller Verfahren (52 Prozent) endet mit der Feststellung der „vollen Gleichwertigkeit“. Dieser Anteil ist unter den reglementierten Berufen (also den Berufen, für deren Ausübung ein anerkannter Nachweis erforderlich ist) etwas höher als unter den nicht reglementierten Berufen (54 vs. 46 Prozent), vor allem aber ist er in der relativ kleinen Gruppe derjenigen, die aus EU-Staaten kommen, deutlich höher als in der großen Gruppe derjenigen, die aus einem Drittstaat kommen (alle Zahlen in diesem Absatz nach Böse und Schmitz 2021). Ausbildungen aus Ländern außerhalb der EU, auf die die Bemühungen um eine Zuwanderung zielen bzw. die Herkunftsländer der Flüchtlingszuwanderung, schneiden in der Anerkennungspraxis also relativ schlecht ab.

³ <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Wanderungen/Tabellen/wanderungen-alle.html> (Abruf am 22.12.2022), <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Wanderungen/Tabellen/wanderungen-auslaender.html> (Abruf am 22.12.2022).

Zu den landesspezifischen BQFG liegt eine Evaluation aus dem Jahr 2019 vor; aus dem gleichen Jahr gibt es eine Evaluation speziell des BQFG NRW (Ekert et al. 2019a, b). Gerade Mangelberufe wie Lehrer, Ingenieure, Sozialpädagogen, Gesundheits- und Krankenpflegehelfer sowie Erzieher unterliegen den landesrechtlichen Anerkennungsverfahren, zugleich weisen diese Berufe hohe Fallzahlen auf. Im Untersuchungsjahr 2017 wurden in allen Bundesländern insgesamt ca. 11.000 Anträge nach Landesrecht gestellt; das entspricht knapp der Hälfte der Anträge nach Bundesrecht (ca. 25.000 im Jahr 2017). Die weitaus meisten der ca. 11.000 Anträge nach Landesrecht entfielen auf reglementierte Berufe. Etwa jeder sechste Antrag kam aus NRW (16,1 Prozent, Ekert et al. 2019b, S. 8).

Das Potenzial an Personen für ein Anerkennungsverfahren lässt sich nur schwer abschätzen. Im maximalen Umfang umfasst das Potenzial alle Zugewanderten mit einem Berufsabschluss oder gleichwertigen Erfahrungen und Kompetenzen. Doch ein nennenswerter Teil wird nicht an einem Anerkennungsverfahren interessiert sein, etwa aufgrund einer bereits realisierten Erwerbsintegration, aufgrund eines antizipierten (negativen) Ausgangs oder auch wegen fehlender Bleibepanung. Ekert et al. (2019b, S. 22) ermitteln, dass 2018 in NRW pro 10.000 Einwohner/innen 1,47 Neuanträge für Anerkennungsverfahren gestellt wurden, was deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von 2,11 liegt. Dieser unterdurchschnittliche Wert weist auf ein nicht ausgeschöpftes Potenzial hin und gibt zudem Anlass zu der Vermutung, dass in NRW besonders viele Zugewanderte unterhalb ihrer Qualifikation arbeiten; umso mehr, als Indikatoren wie Ausländeranteil und Bruttoinlandsprodukt, die in NRW überdurchschnittlich ausgeprägt sind, im Allgemeinen mit höheren Antragszahlen einhergehen. Das Land NRW schöpft das Potenzial an beruflichen Anerkennungen von Abschlüssen, die im Ausland erworben wurden, schlechter aus als die Mehrzahl der anderen Bundesländer.

Die Empfehlung lautet daher, mehr Zugewanderten den Weg in ein Anerkennungsverfahren zu eröffnen. Die Forschung hat herausgestellt, dass die Vielfalt der für die Anerkennung zuständigen Stellen und weitere bürokratische Anforderungen es erschweren, Anerkennungsverfahren durchzuführen (Sommer 2015). Boockmann et al. (2020) haben insbesondere Schwierigkeiten beim Finden der zuständigen Stellen, das erforderliche Ineinandergreifen mehrerer Behörden, unvollständige und – erst recht, wenn Anerkennungsverfahren bereits aus dem Ausland heraus betrieben werden – nur langwierig bereitgestellte Unterlagen als Probleme hervorgehoben. Sie führen dazu, dass die vorgesehene Bearbeitungsdauer von drei Monaten „meist überschritten“ wird (Boockmann et al. 2020, S. 52).

Zu achten ist insbesondere auf die Bezirksregierungen, wo Schulabschlüsse und landesgeregelte Berufsabschlüsse anerkannt werden. Aufgrund unzureichender Personalausstattung kommt es hier zu langen Wartezeiten. In drei von fünf in der Landesevaluation untersuchten reglementierten Berufsgruppen liegen die Verfahrensdauern in NRW deutlich über dem Durchschnitt aller Bundesländer (Ekert et al. 2019b, S. 14).⁴ Darüber hinaus kommt es zu Organisationsproblemen, insofern die Aufgaben auf die Bezirksregierungen

⁴ Im Durchschnitt der nicht reglementierten schulischen Ausbildungsberufe nach Landesrecht liegt die durchschnittliche Verfahrensdauer in NRW bei 142 Tagen, der Bundesdurchschnitt bei 126 Tagen (ebda.).

nach formalen Kriterien verteilt werden (z.B. Bezirksregierung A ist zuständig für Abitur und Bezirksregierung B für Realschulabschluss). Wenn man nicht weiß, als was der mitgebrachte Abschluss anerkannt werden könnte, stellt man klugerweise zwei Anträge bei zwei Bezirksregierungen und verdoppelt dadurch den Arbeitsaufwand für die Verwaltung. So ist das Personalproblem auch ein Organisationsproblem.⁵ *Es sind daher die Bezirksregierungen personell so auszustatten, dass eine zügige Antragsbearbeitung möglich wird; zudem sollen die Bezirksregierungen ihr Leistungsangebot bürgernah vorhalten.*

Hinzu kommt, dass die grundsätzliche Nachrangigkeit des SGB II gegenüber anderen Möglichkeiten zur Existenzsicherung und der daraus abgeleitete Vermittlungsvorrang tendenziell mit längerfristigen Integrationsstrategien, die auf einer Anerkennung ausländischer Abschlüsse aufbauen, in Konflikt geraten könnte (siehe unten für den Spezialfall des BAFöG). Der „Vermittlungsvorrang“ sollte durch die Reform des SGB II, aufgrund derer der Abschluss einer Aus- oder Weiterbildung gleichrangig mit einer Erwerbsintegration verfolgt werden soll, kein grundsätzliches Problem mehr darstellen. *Durch Handlungsempfehlungen und Geschäftsanweisungen sollten BA und Jobcenter klarstellen, dass die Durchführung eines Anerkennungsverfahrens in dieser Hinsicht wie eine sinnvolle abschlussbezogene Maßnahme der Aus- und Weiterbildung zu behandeln ist.*⁶ Da sich die Vielzahl der zuständigen Stellen für eine berufliche Anerkennung nicht ohne weiteres reduzieren lässt, *sollten Arbeitsagenturen und Jobcenter Kompetenzen aufbauen, um als zuverlässige Wegweiser und Berater in Anerkennungsverfahren zu fungieren, idealerweise durch feste Ansprechpartner.* Es ist wichtig, dass diese Ansprechpersonen nicht nur in den Jobcentern, sondern auch in den Agenturen für Arbeit vorhanden sind, um auch die Zugewanderten zu erreichen, die nicht Leistungen nach dem SGB II beziehen und vielleicht nicht einmal arbeitssuchend sind. Eher noch als bei den Jobcentern sollten die Ansprechstellen bei den Agenturen vorgehalten werden und für alle Personen (außer- und innerhalb des SGB II) zuständig sein. Sofern vorhanden, ist diese Beratungsstruktur mit den vorhandenen Beratungen des IQ-Netzwerkes zu verzahnen (z.B. durch Integration von IQ-Beratungsstellen in die Räume der Arbeitsagentur oder auch nur durch zuverlässige Verweisstrukturen). Auch die Evaluation der Landes-BQFG stellt fest: „Insbesondere die Beratungsstruktur zur Anerkennung ist demnach wichtig und einflussreich“ (Ekert et al. 2019a, S. 78), und zwar sowohl für die Bearbeitungsdauer als auch für die erfolgreiche Anerkennung.

Bei einer Teilanerkennung oder fehlenden Anerkennung geht aus dem Bescheid hervor, welche Kompetenzen zu einer vollen Anerkennung fehlen. Dies stellt eine Grundlage dar, um individuelle Weiterbildungsziele zu verabreden und zu fördern, bei deren Erreichen eine faktische Gleichwertigkeit mit einem Berufsabschluss nach einheimischen Standards

⁵ Die Hinweise zu den Bezirksregierungen verdanke ich Matthias Knuth.

⁶ In der Begründung zur Neufassung des SGB II („Bürgergeld-Gesetz“) heißt es: „Zu den Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung zählen auch Weiterbildungen, die der Anerkennung eines ausländischen Abschlusses dienen“ (Gesetzentwurf der Bundesregierung 2022, S. 100). Deshalb sind auch für diese Weiterbildungen ein Weiterbildungsgeld bzw. Bonus vorgesehen. Diese Förderung bezieht sich aber nur auf *Weiterbildungen* im Zusammenhang mit der beruflichen Anerkennung, nicht auf jegliche Maßnahmen, die in einem Anerkennungsverfahren erforderlich sind (Wahrnehmung von Terminen, Beschaffen von Dokumenten, Erbringen von Nachweisen).

vorliegt. *Mit der Bürgergeld-Reform haben sich die Voraussetzungen hierfür verbessert; die erweiterten gesetzlichen Möglichkeiten im SGB II zur Förderung von Weiterbildungen, die einer (Teil-)Anerkennung dienen, sollten in der Praxis auch genutzt werden.*

Abgesehen von den skizzierten Problemen mit der Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse ist außerdem auf die Personalausstattung in den Ausländerämtern hinzuweisen. Vorliegenden Berichten zufolge entscheiden Ausländerämter nicht einheitlich und vielfach zu langsam (Schamann 2017; Eule 2017). *Empfohlen wird eine bessere Personalausstattung in Ausländerämtern, um Aufenthaltstitel und Arbeitserlaubnisse – und die im vorliegenden Zusammenhang auch wichtige Ausbildungsduldung – zügig ausstellen zu können.*

Die vorhandenen Funktionsprobleme sowohl bei den Bezirksregierungen als auch bei den Ausländerbehörden, aber auch die immensen Herausforderungen in den Schulen und bei der Ausbildung, lassen vermuten, dass die Potenziale der bereits in Deutschland anwesenden Zuwanderinnen und Zuwanderer bislang nur ganz unzureichend ausgeschöpft werden.

2.2 Förderung von geflüchteten Frauen, insbesondere aus arabischen Ländern

Mehrere Studien weisen auf die unterdurchschnittliche Erwerbsbeteiligung geflüchteter Frauen hin (Liebig 2018; Brücker et al. 2020b, S. 50–58), obwohl der Bildungsstand geflüchteter Frauen dem der Männer entspricht und sie eine hohe Erwerbsmotivation mitbringen (Menke 2020; Farrokhzad 2018; Fendel 2019) (siehe, auch für das folgende, Brussig et al. 2022, S. 34). Liebig (2018) spricht von einer „dreifachen Benachteiligung“: Die Beschäftigungsquoten geflüchteter Frauen sind niedriger als die der geflüchteten Männer (die ihrerseits niedriger sind als die der einheimischen Bevölkerung), der Integrationsprozess und die Annäherung an die generelle Erwerbsbeteiligung im Ankunftsland verläuft besonders langsam, und die Qualifikationen von geflüchteten Frauen werden im Zielland oft nicht genutzt. Diese Befunde der dreifachen Benachteiligung sind nicht auf Deutschland beschränkt, aber auch in Deutschland anzutreffen. Als wichtige Ursachen hierfür kommen neben einer Diskriminierung von geflüchteten (überwiegend muslimischen) Frauen durch Arbeitgeber (Menke 2020; Farrokhzad 2018) die schlechte Verfügbarkeit von Angeboten der institutionellen Kindertagesbetreuung sowie Probleme innerhalb der Arbeitsförderung durch Arbeitsagenturen und Jobcenter infrage.

Drei Viertel der geflüchteten Frauen sind Mütter; diese sind viermal so häufig alleinerziehend wie geflüchtete Männer (Brücker et al. 2020b, S. 14; siehe auch Brussig et al. 2022, S. 59f.). Die Bedeutung der institutionellen Kindertagesbetreuung für die Integration geflüchteter Frauen arbeiten Gambaro et al. (2019) auf Basis der IAB-BAMF-SOEP-Befragungsdaten von 2016–17 heraus: Sie zeigen, dass Mütter mit Fluchthintergrund deutlich besser integriert sind, wenn ihre Kinder im Vorschulalter in einer Kita betreut werden, als wenn dies nicht der Fall ist. Zugleich liegen die Kita-Nutzungsquoten bei Kindern mit Fluchthintergrund unter dem Durchschnitt, wobei die Differenz umso größer ist, je jünger die Kinder sind (vgl. ebd., S. 809). Wie die Fallstudien in einem eigenen Forschungsprojekt zur Umsetzung der Arbeitsförderung zeigen – auf die

Buchveröffentlichung aus diesem Projekt (Brussig et al. 2022) stützen sich die Ausführungen in diesem Abschnitt – ist die (niedrige) Inanspruchnahme von Kitas durch geflüchtete Frauen zumindest aus Sicht von Fachkräften im Jobcenter vor allem auf den Mangel an Betreuungskapazitäten zurückzuführen (siehe Brussig et al. 2022, S. 60). *Außerfamiliäre Kinderbetreuungsmöglichkeiten sollten deshalb weiter ausgebaut werden; vor allem sollten Kinder geflüchteter Eltern bei der Vergabe der Kita-Plätze gleichberechtigt berücksichtigt werden.* Dies ist auch in sehr langfristiger, generationenübergreifender, Betrachtung empfehlenswert, weil die Integrationsbereitschaft von Kindern und Jugendlichen mit (und ohne) Migrationshintergrund höher anzusetzen ist, wenn sie in der Familie erfahren, dass die Mutter ihre Ausbildung im Erwerbsleben tatsächlich einsetzen kann.

Es gibt in der Forschungsliteratur Hinweise darauf, dass Angebote der Arbeitsförderung für geflüchtete Frauen weniger gut „passen“ als für geflüchtete Männer (z.B. Knuth 2017, S. 13; Liebig 2018), und sie deshalb weniger in Anspruch genommen bzw. vergeben werden und weniger wirksam sind. So verweisen Krämer und Scherschel (2019) auf das „adult worker model“, das der Arbeitsmarktpolitik zugrunde liegt, und stellen zugleich fest, dass dies mit der – zum Teil institutionell und organisatorisch verankerten – Erwartung konfligiere, dass Sorgearbeit (Kinderbetreuung, Pflege von Angehörigen) in erster Linie von Frauen zu tragen ist. Dies schaffe für die Aktivierung geflüchteter Frauen ein Spannungsfeld, das durch lokale Entscheidungen und organisationale Eigenlogik ausgefüllt werde. Krämer und Scherschel (2019, S. 178f.) weisen auf die wirtschaftlichen Kalküle von Maßnahmenträgern hin, die eine planbare Durchführung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen bevorzugen, und für die deshalb eine ausreichende Gruppengröße (auf der Grundlage standardisierbarer Bedarfe) und erfolgreiche Maßnahmenabschlüsse benötigt werden. Beides ist für geflüchtete Frauen, erst recht mit Kindern, schwerer zu erreichen, weshalb spezifische Maßnahmen für geflüchtete Frauen aus Sicht von Maßnahmenträgern weniger attraktiv seien (ebda.; zitiert aus Brussig et al. 2022, S. 141f.). Menke und Wernerus (2022) finden Hinweise darauf, dass Fachkräfte im Jobcenter zunächst die Erwerbsintegration des Ehemannes anstreben und erst nachgeordnet und ergänzend zur männlichen ‚Haupterwerbstätigkeit‘ die Erwerbsintegration der Ehefrau thematisieren würden, und zwar unabhängig von den qualifikatorischen Voraussetzungen und beruflichen Interessen der Frauen. Dabei werde mitunter unterstellt, dass geflüchtete Frauen in Deutschland ohnehin ihre Rolle als Hausfrau und Mutter suchen. Die berufliche Beratung orientiert sich demnach auf ein schmales Spektrum mit einer Konzentration auf Pflege- und Reinigungsberufe (Menke und Wernerus 2022; ebenfalls zitiert aus Brussig et al. 2022, S. 142).

In diesem Zusammenhang wird auch die Frage nach einer Diskriminierung von Frauen, insbesondere von geflüchteten Frauen aus dem arabischen Raum, diskutiert. Die Standardisierung von Maßnahmen und wirtschaftliche Erwägungen beim Einkauf von Maßnahmen (Streben nach einer Ausschöpfung bereits beschaffter Kontingente) bergen Diskriminierungsrisiken für geflüchtete Frauen durch die öffentliche Arbeitsverwaltung (Brussig et al. 2017). Darüber hinaus sind in den Einschätzungen von Fach- und Führungskräften in Arbeitsagenturen und Jobcenter mitunter Stereotypisierungen zu vermuten (siehe hierzu Brussig et al. 2022, S. 143-147), die ebenfalls zu diskriminierenden

Entscheidungen führen, insofern sie nicht auf sachlich gerechtfertigte Einschätzungen im Einzelfall, sondern auf verallgemeinerten Unterstellungen beruhen. Ausmaß und Reichweite von Diskriminierungen in der öffentlichen Arbeitsvermittlung sind schwer abzuschätzen (siehe zu den Schwierigkeiten und unterschiedlichen Messkonzepten Bonin und Brussig 2021). Festzuhalten ist, dass die BA Unterzeichnerin der „Charta der Vielfalt“ ist, sich an lokalen Initiativen gegen Rassismus und Diskriminierung beteiligt, und teilweise auch Zuweisungen von Geflüchteten in „gemischt besetzte“ und im öffentlichen Raum sichtbare Maßnahmen – zumindest implizit – rassistischen Ressentiments in der Gesellschaft entgegenwirken sollen. *Gleichwohl sollten für das Ziel, Fachkräftepotenziale zu entwickeln und angesichts der „dreifachen Benachteiligung“ von geflüchteten Frauen vorhandene Diskriminierungsrisiken erkannt und abgebaut werden, etwa durch (a) einen besseren Zugang zu Maßnahmen der Arbeitsförderung für geflüchtete Frauen durch bessere Kinderbetreuung und / oder Teilzeitmaßnahmen, (b) durch die Förderung von Teilzeitausbildung, (c) durch eine intensive Zusammenarbeit der öffentlichen Arbeitsvermittlung mit Arbeitgebern zum Abbau von Vorbehalten gerade bei der Integration von muslimischen Frauen und nicht zuletzt (d) durch eine Sensibilisierung von Fach- und Führungskräften für Diskriminierungsrisiken im Beratungshandeln der öffentlichen Arbeitsvermittlung* (siehe eine umfangreiche Auflistung von Handlungsempfehlungen zum Abbau von Diskriminierungsrisiken in der öffentlichen Arbeitsvermittlung bei Brussig et al. 2017, S. 286-302).

2.3 Klarstellungen beim BAFöG erforderlich

In der Studienförderung nach BAFöG bestehen mittelbare Benachteiligungen Geflüchteter mit Auslandsstudium (siehe für das Folgende Knuth 2021). Mit dem BAFöG wird bis zu einem berufsqualifizierenden Abschluss und längstens bis zum Erwerb eines Hochschulabschlusses oder eines damit gleichgestellten Abschlusses gefördert (§ 7 Abs. 1 Satz 1 BAFöG). „Mit dem Erwerb eines Hochschulabschlusses gilt der Förderanspruch als verbraucht, und zwar unabhängig davon, ob zum Erwerb dieses Abschlusses eine Förderung in Anspruch genommen wurde“ (Knuth 2021, S. 280). Dies hat zur Folge, dass Geflüchtete mit einem Hochschulabschluss oder hinreichend weit fortgeschrittenem Studium, die in Deutschland studieren dürfen und deren Abschluss in Deutschland nicht (vollständig) anerkannt wurde, kein BAFöG in Anspruch nehmen können: um ihr Studium fortzusetzen und abzuschließen, oder fehlende Komponenten für eine vollständige Anerkennung nachzuholen, oder nach einem Fachrichtungswechsel ein Studium aufzunehmen. Ihnen bleiben trotz Hochschulzugangsberechtigung auch bei Vorliegen der Aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen die üblicherweise vorgesehenen BAFöG-Leistungen zum Lebensunterhalt versagt. Da neben einem (Vollzeit-)Studium keine SGB II-Leistungen bezogen werden können, ist ihnen damit die Teilnahme an einem Studium faktisch deutlich erschwert. *Das Land NRW sollte sich bei Landesbehörden (Anerkennungsstellen, BAFöG-Förderverwaltungen, Verwaltungsgerichten) für eine förderfreundliche Auslegung der bestehenden Regelungen einsetzen sowie beim Bundesgesetzgeber für klarstellende Regelungen mit dem Ziel engagieren, Geflüchteten, die dauerhaft in Deutschland bleiben wollen, eine Förderung nach BAFöG zu ermöglichen* (siehe ausführlich Knuth 2021; siehe hierzu auch <https://intez.de>).

3 Abschließende Bemerkungen

Eine Fachkräfteinitiative sollte explizit – expliziter als es der Antrag erkennen lässt – Probleme und Potenziale von Menschen mit chronischen Erkrankungen und Behinderungen ansprechen. Ohne ins Detail zu gehen, ist doch bekannt, dass ihr Anteil erheblich und die Erwerbsintegration unterdurchschnittlich ist. Daran haben zahlreiche Fördermöglichkeiten und eine stetig verbesserte Gesetzeslage wenig geändert. Wesentliche Ursachen sind bekannt; es sind Probleme in der Versorgung und Versorgungslücken, die Arbeit und Zusammenarbeit der Leistungsträger und Leistungserbringer in Prävention und Rehabilitation, sowie eine Arbeitswelt, die nicht auf die besonderen Bedürfnisse von chronisch kranken und behinderten Menschen eingeht. Zu diesen Fragen gibt es nach meiner Einschätzung einen erheblichen Forschungs- und Entwicklungsbedarf. Laufende Programme, darunter das Bundesprogramm „Innovative Wege zur Teilhabe am Arbeitsleben“, an denen viele Modellprojekte aus Nordrhein-Westfalen beteiligt sind, sollten beobachtet und die Akteure bei der Verstetigung von Maßnahmen, die sich als wirksam herausgestellt haben, unterstützt werden. Es ist hier auch eine Brücke zum Hauptgegenstand dieser Stellungnahme zu schlagen, denn unter den Zugewanderten sind natürlich auch Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen, die sie entweder mitbringen oder erst in Deutschland erworben haben.

4 Literatur

- Bonin, Holger und Martin Brussig. 2022. *Möglichkeiten zur Bewertung des volkswirtschaftlichen Nutzens von Antidiskriminierung und Diversity in Deutschland*. Berlin: Antidiskriminierungsstelle des Bundes.
- Boockmann, Bernhard; Kalweit, René; Klee, Günther; Lücke, Matthias; Kleinemeier, Rita; Scheu, Tobias; Sippli, Khira und Tobias Stöhr. 2020. *Evaluation des Punktebasierten Modellprojekts für ausländische Fachkräfte (PuMa)*. Abschlussbericht. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- Böse, Carolin und Nadja Schmitz. 2022. *Auswertung der amtlichen Statistik zum Anerkennungsgesetz des Bundes für 2021*. Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung.
- Brücker, Herbert; Glitz, Albrecht; Lerche, Adrian und Agnese Romiti. 2020a. Occupational Recognition and Immigrant Labor Market Outcomes. *Journal of Labor Economics*, 39(2), 497-525.
- Brücker, Herbert; Kosyakova, Yuliya und Eric Schuß. 2020b. *Fünf Jahre seit der Fluchtmigration 2015: Integration in Arbeitsmarkt und Bildungssystem macht weitere Fortschritte*. Hrsg. Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung. Nürnberg.
- Brussig, Martin; Kirchmann, Andrea; Kirsch, Johannes, Klee, Günther; Kusche, Michel; Scheu, Tobias; Schilling, Katharina 2022. *Arbeitsförderung für Geflüchtete. Instrumente, Herausforderungen, Erfahrungen*. Baden-Baden: Nomos.
- Brussig, Martin; Frings, Dorothee und Johannes Kirsch. 2017. *Diversity-Maßnahmen und Diskriminierungsrisiken in der öffentlichen Arbeitsvermittlung*. Baden-Baden: Nomos.
- Brussig, Martin; Dittmar, Vera und Matthias Knuth. 2009. *Verschenkte Potenziale: Fehlende Anerkennung von Qualifikationsabschlüssen erschwert die*

- Erwerbsintegration von ALG II-Bezieher/innen mit Migrationshintergrund.* Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen.
- Damelang, Andreas; Ebensperger, Sabine und Felix Stumpf. 2020. Foreign credential recognition and immigrants' chances of being hired for skilled jobs-evidence from a survey experiment among employers. *Social Forces*, 99(2), 648-671.
- Ekert, Stefan; Larsen, Christa; Otto, Kristin; Poel, Lisa und Lisa Schäfer. 2019a. *Gemeinsame Evaluierung der Anerkennungsgesetze der Länder Abschlussbericht.* Berlin, Frankfurt/M.
- Ekert, Stefan; Larsen, Christa; Otto, Kristin und Lisa Schäfer. 2019b. *Evaluierung des Anerkennungsgesetzes Nordrhein-Westfalen.* Berlin, Frankfurt/M.
- Eule, Tobias. 2017. Ausländerbehörden im dynamischen Feld der Migrationssteuerung. In: Christian Lahusen und Stephanie Schneider (Hrsg.): *Asyl verwalten. Zur bürokratischen Bearbeitung eines gesellschaftlichen Problems.* Bielefeld: transcript Verlag, S. 175–194.
- Farrokhzad, Schahrzad. 2018. Qualifikation und Teilhabe geflüchteter Frauen und Männer am Arbeitsmarkt. Eine geschlechterdifferenzierte Betrachtung. In: Rauf Ceylan, Markus Ottersbach und Petra Wiedemann (Hrsg.): *Neue Mobilitäts- und Migrationsprozesse und sozialräumliche Segregation.* Wiesbaden: Springer VS, S. 157–186.
- Fendel, Tanja. 2019. *Die Arbeitsmarktintegration geflüchteter Frauen.* Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Gambaro, Ludovica; Neidhöfer, Guido und Katharina C. Spieß. 2019. Kita-Besuch von Kindern aus Deutschland geflüchteter Familien verbessert Integration ihrer Mütter. *DIW-Wochenbericht 44/2019.* Berlin.
- Gesetzentwurf der Bundesregierung. 2022. Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz). Berlin.
- Knuth, Matthias. 2017. Fehl-(ende) Förderung geflüchteter Frauen. *IQ konkret* 12–13.
- Knuth, Matthias. 2021. Studienförderung: Mittelbare Benachteiligung von Geflüchteten mit Auslandsstudium. *Zeitschrift für Flüchtlingsforschung* 5: 270–308.
- Krämer, Anna und Karin Scherschel. 2019. Flucht in die Aktivierung: Empirische Befunde einer qualitativen Studie zum Arbeitsmarktzugang von hochqualifizierten geflüchteten Frauen. In: Kristina Binner und Karin Scherschel (Hrsg.): *Fluchtmigration und Gesellschaft, Arbeitsgesellschaft im Wandel.* Weinheim and Basel: Beltz Juventa, S. 169–189.
- Liebig, Thomas. 2018. *Dreifach benachteiligt? Ein erster Überblick über die Integration weiblicher Flüchtlinge.* Hrsg. OECD. Paris: OECD.
- Menke, Katrin. 2020. Frauen mit Fluchterfahrung als Adressat_innen lokaler Arbeitsmarktintegration? Ein Analyserahmen kommunaler Gestaltungsspielräume. In: Katja Jepkens, Lisa Scholten und Anne van Rießen (Hrsg.): *Integration im Sozialraum*, Bd. 26. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 339–353.
- Menke, Katrin und Cora Wernerus. 2022. Geschlechtsspezifischer Rassismus am deutschen Arbeitsmarkt? Qualitative Forschungsergebnisse sexistisch-rassifizierender Adressierungen fluchtmigrierter Musliminnen und Schwarzer Frauen. NaDiRa Working Papers 5: Forschungsergebnisse aus Kurzstudien des Nationalen

Diskriminierungs- und Rassismusmonitors (NaDiRa), Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM). Berlin.

Schammann, Hannes. 2017. Stadt, Land, Flucht. Konzeptionelle Überlegungen zum Vergleich städtischer Flüchtlingspolitik in Deutschland. In: Marlon Barbehön und Sybille Münch (Hrsg.): *Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 91–117.

Sommer, Ilka. 2015. *Die Gewalt des kollektiven Besserwissens: Kämpfe um die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen in Deutschland*. Bielefeld: transcript.