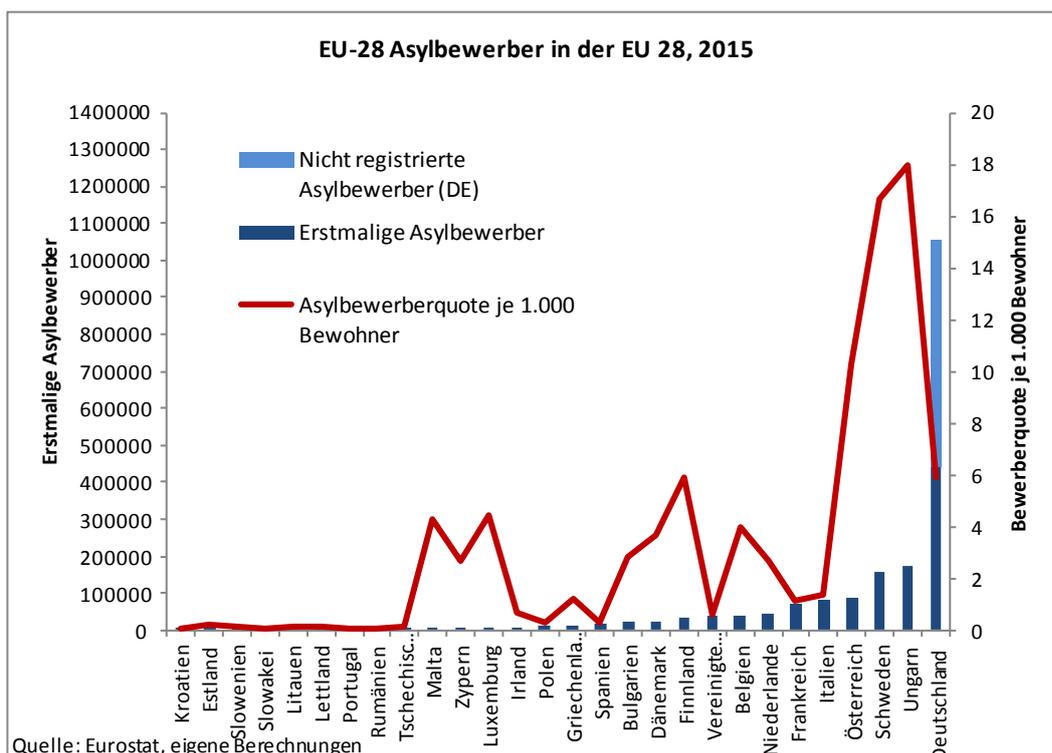


Regina Konle-Seidl

Arbeitsintegration von Flüchtlingen in Europa

Die Zahl der Menschen, die 2015 Zuflucht in der EU suchten ist beispiellos. Die Asylsuchenden sind jedoch sehr ungleich auf die einzelnen EU-Länder verteilt. Sie konzentrierten sich auf Italien und Ungarn als Erstaufnahmeländer und auf Schweden, Österreich und Deutschland als Zielländer. Die Abbildung unten zeigt, dass rd. 75% aller Asylbewerber auf diese fünf Länder entfielen. In erster Instanz wurden im Durchschnitt der 28 EU-Länder rund 50% aller Asylbewerber als Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention, subsidiär Schutzberechtigte nach der EU-Qualifikationsrichtlinie oder aus humanitären Gründen anerkannt. Überdurchschnittlich hoch sind die Anerkennungsquoten in den skandinavischen Ländern, Zypern, Malta und den Niederlanden, sehr gering dagegen in einigen osteuropäischen Ländern (z.B. Ungarn und Polen) und den baltischen Staaten (z.B. Lettland). Unter den Zielländern mit den höchsten Asylbewerberquoten je 1000 Einwohner lag die Anerkennungsquote in Schweden 2015 bei über 70% und in Deutschland bei knapp 50%. Asylbewerbern aus Syrien (96%), Eritrea (84%), dem Irak (87%) und Staatenlose (87%) verzeichnen EU-weit die höchsten Anerkennungsquoten. Allerdings waren 2015 viele Asylverfahren noch nicht abgeschlossen. Allein in Deutschland waren Ende 2015 noch 365.000 Verfahren anhängig und ein nicht unbeträchtlicher Teil der Asylbewerber war noch gar nicht registriert (s. Abbildung).



Im Vergleich zu den Flüchtlingswellen während der Balkankriege in den 1990er Jahren ist die aktuelle Kohorte von Asylbewerbern nicht nur in Bezug auf die Herkunftsländer vielfältiger, sondern auch im Hinblick auf das Bildungsniveau, die familiäre Situation und finanzielle Ressourcen. Zudem ist die Zahl der unbegleiteten Minderjährigen höher als je zuvor. Die Integration dieser Flüchtlinge gestaltet sich voraussichtlich schwieriger als bei früheren Einwanderern. Die neu eingereisten Asylbewerber sind allerdings auch überproportional jung und männlich. 74% der Erstasylbewerber sind Männer und 82% jünger als 35 Jahre, was die Arbeitsmarktintegration wiederum erleichtern dürfte. Umfragen zeigen, dass ein Großteil der anerkannten Flüchtlinge beabsichtigt, lange Zeit oder gar dauerhaft in Europa zu bleiben.

Die Beteiligung am Arbeitsmarkt wird als Schlüssel für die gesellschaftliche Integration der Fluchtmigrantinnen und -migranten gesehen. Wichtig sind deshalb folgende Fragen: Welche Qualifikationen bringen die Menschen mit? Welche integrations- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sind hilfreich? Wie gehen die einzelnen EU-Länder damit um und welche Kompetenzen und Initiativen zur Arbeitsmarktintegration gibt es auf EU-Ebene?

Europäische Mindeststandards für den Zugang zum Arbeitsmarkt

Die EU-Mitgliedsstaaten weisen beträchtliche Divergenzen im Hinblick auf die Aufnahme und Unterstützung von Schutzsuchenden auf. Es gibt nicht nur unterschiedliche Erfahrungen mit der Integration von Flüchtlingen in der Vergangenheit, sondern auch in Bezug auf eine adäquate Infrastruktur und finanzielle Ressourcen, die für Integrationsprogramme zur Verfügung gestellt werden. Für einige mittel- und osteuropäische Länder ist die Integration von Fluchtmigranten eine gänzlich neue Erfahrung. Allerdings ist auch die Bereitschaft, Schutzsuchende bei der Integration in Arbeitsmarkt und Gesellschaft zu unterstützen, zwischen den Mitgliedsstaaten sehr unterschiedlich ausgeprägt.

Trotz weitreichender Divergenzen kann im Hinblick auf nationale Regelungen wie z.B. der dem Zugang zum Arbeitsmarkt oder der Dauer der Aufenthaltserlaubnis für anerkannte Flüchtlinge eine gewisse Annäherung zwischen den EU-Staaten beobachtet werden. Dies ist nicht zuletzt auf europäische Mindeststandards zurückzuführen. Seit Beginn der 2000er Jahre wurden auf EU-Ebene eine Reihe von Richtlinien im Hinblick auf die Aufnahme und den Schutz von Flüchtlingen auf den Weg gebracht. Die EU-Qualifikationsrichtlinie (2013/32/EU) setzt beispielsweise auch Mindeststandards für den Zugang zum Arbeitsmarkt. Dieser soll spätestens neun Monate nach Beantragung eines Schutzstatus erfolgen. Allerdings haben nicht alle EU-Mitgliedsstaaten diese Mindeststandards bisher in nationales Recht umgesetzt. Dänemark, Irland und Großbritannien gegen sind generell von der Qualifikationsrichtlinie ausgenommen. In anderen Ländern, darunter auch Deutschland, wurden dagegen in den letzten Jahren die institutionellen Rahmenbedingungen hinsichtlich des Arbeitsmarktzugangs erheblich verbessert. Weitere Änderungen sind im Rahmen des geplanten Integrationsgesetzes vorgesehen. So sollen Flüchtlinge mit guter Bleibeperspektive bereits nach drei Monaten Hilfen bei Ausbildung und berufsvorbereitenden Maßnahmen erhalten und „Geduldete“

sollen sicher sein, dass sie eine angefangene Ausbildung auch bis zum Ende absolvieren können.

Die effektive Integration von Fluchtmigranten ist jedoch keine europäische Kompetenz und steht deshalb auf der EU Migrationsagenda nicht im Vordergrund. Die Integration von Flüchtlingen in Arbeitsmarkt und Gesellschaft ist in erster Linie eine nationale Aufgabe. Deshalb gibt es auf EU-Ebene auch keine gemeinsamen Standards zur Ausgestaltung bzw. Beurteilung von spezifischen Maßnahmen der Arbeitsintegration von Flüchtlingen. Es gibt zwar „gemeinsam vereinbarte Grundsätze zur Integrationspolitik von Migranten“ aber diese sind weder flüchtlingsspezifisch noch verbindlich. Der EU kommt hier im Wesentlichen die Aufgabe einer „sanften Koordination“ zu. Das bedeutet, dass sie die Mitgliedsstaaten durch Analysen und Beratung unterstützt und „gegenseitiges Lernen“ fördert. In diesem Zusammenhang sieht die „Europäischen Migrationsagenda“ der EU-Kommission vom Mai 2015 künftig auch eine flexible und effektive Nutzung bestehender europäischer Fonds zur Unterstützung der Integration von Fluchtmigranten vor.

Arbeitsintegration erfordert den Abbau rechtlicher Hürden und aktive Unterstützung

Bislang liegen nur lückenhafte Informationen darüber vor, wie die einzelnen EU-Mitgliedsstaaten die Integration von Fluchtmigranten unterstützen und welche Maßnahmen als empfehlenswert gelten können. Erfahrungen mit der Arbeitsintegration von Fluchtmigranten und Informationen über gute Praktiken gibt es hauptsächlich aus Ländern, die über langjährige Erfahrungen mit Zuwanderung aus humanitären Gründen und über gut entwickelte Integrationsstrategien verfügen. Hier sind insbesondere die skandinavischen Länder (Dänemark, Schweden und Norwegen) zu nennen, die nicht nur mehrjährige Integrationsprogramme implementiert sondern auch viele Maßnahmen wissenschaftlich evaluiert haben. Empfehlungen von supra- und internationalen Organisationen wie z.B. UNHCR, OECD, EU DG Home, Europäisches Parlament zur Integration von Fluchtmigranten stützen sich in erster Linie auf diese Erkenntnisse. Zu diesen Empfehlungen gehört beispielsweise die Praxis, Sprachkurse mit Arbeitserfahrung zu verbinden, frühzeitig differenzierte und je nach Vorbildung der Schutzsuchenden ausgerichtete Sprachkurse anzubieten, individuelle Integrationspläne abzuschließen, Bildungsabschlüsse anzuerkennen und Kompetenzen frühzeitig zu erfassen sowie Alltagsbegleitung und Jobsuche durch Mentoren zu organisieren. Als besonders erfolgreich hat sich beispielsweise ein bürgerschaftlich organisiertes Mentoren-Programm in Großbritannien erwiesen, das erfolgreiche integrierte Flüchtlinge als Berater und Arbeitsvermittler einsetzte. Weiterhin ist Konsens, dass eine gezielte Unterstützung durch Beratung, Arbeitsvermittlung und aktive Arbeitsmarktpolitik wie berufsbegleitende Qualifizierungsmaßnahmen notwendig ist, schon allein um Wettbewerbsnachteile von Flüchtlingen zu kompensieren.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die Integration in den Arbeitsmarkt durch diese Maßnahmen unterstützt werden kann. Der Erfolg der Integrationspolitik wird aber wohl auch davon abhängen, wie gut es gelingt, diese verschiedenen Politikmaßnahmen zu koordi-

nieren und zu einem konsistenten Programm zu bündeln. Der Zusammenarbeit von staatlichen Stellen mit Nichtregierungsorganisationen und bürgerschaftlich organisierten Initiativen kommt hierbei eine wichtige Rolle zu.

All diese Maßnahmen erfordern beträchtliche zusätzliche finanzielle Ressourcen, die nur dann tatsächlich kompensiert werden dürften, wenn die Arbeitsintegration gelingt. Allerdings dürfte eine fehlgeschlagene Integration langfristig mit den noch höheren politischen Kosten einer gesellschaftlichen Polarisierung einhergehen. Unter Experten herrscht Einigkeit darüber, dass die gesamtwirtschaftlichen Effekte der Flüchtlingsmigration im Wesentlichen von der erfolgreichen Arbeitsmarktintegration abhängen.

Ein rascher Zugang zum Arbeitsmarkt erfordert neben einer rechtlich gesicherten Bleibeperspektive vor allem auch den Abbau von rechtlichen Hürden wie Beschäftigungsverbote oder Vorrangprüfung, nicht nur für anerkannte Flüchtlinge sondern auch für Asylbewerber mit guten Bleibeperspektiven. Regelungen, die auf den ersten Blick nur indirekt mit dem Arbeitsmarktzugang in Verbindung stehen wie z.B. Auflagen zur Wohnsitzwahl, können gleichwohl den Zugang zu Bildung und Arbeitsmarkt erschweren. Beschränkungen der Wohnsitzwahl für Flüchtlinge in Schweden hatten in der Vergangenheit nachweisbar negative Auswirkungen auf Beschäftigung, Löhne und Sozialleistungsbezug. Regelungen zur Wohnsitzwahl sollten deshalb so gestaltet werden, dass der Zugang zum Arbeitsmarkt nicht erschwert wird, aber gleichzeitig Segregation vermieden wird.

Arbeitsintegration braucht Zeit

Basierend auf den bislang nur in wenigen Ländern (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Schweden und Dänemark) lückenhaft vorliegenden Befragungs- und administrative Daten zur Integration von Fluchtmigranten zeigt sich, dass es in der Vergangenheit im Durchschnitt fünf bis sechs Jahre gedauert hat, bis die Hälfte der Fluchtmigranten in Arbeit war. Nach der deutschen IAB-SOEP Stichprobe war im Zuzugsjahr nur knapp ein Zehntel der Fluchtmigranten im Erwerbsalter erwerbstätig. Nach fünf Jahren stieg dieser Anteil auf rund 50 Prozent, nach zehn Jahren auf 60 Prozent und nach 15 Jahren auf 70 Prozent. Dies kann als Anhaltspunkt für die Entwicklung auch der gegenwärtigen Flüchtlingsmigration betrachtet werden.

Die Fluchtmigranten unterscheiden sich in Hinblick auf Bildungsstand, Alter und Geschlecht sowie ihre rechtlich bedingten Bleibeperspektiven erheblich. Diese Unterschiede werden die Integrationsverläufe beeinflussen. Die Integrationspolitik muss diesen Unterschieden durch zielgruppenorientierte Angebote für verschiedene Gruppen Rechnung tragen. Aufgrund fehlender oder unzureichender Datengrundlagen gibt es allerdings bislang keine gesicherten Erkenntnisse über wichtige sozio-demografischen Merkmale wie z.B. die Qualifikationsstruktur von Schutzsuchenden – weder in Deutschland noch in anderen europäischen Ländern, weshalb für die Arbeitsmarktintegration der 2015 zugewanderten Flüchtlinge sich noch keine klare Schlussfolgerungen ableiten lassen. Erste Erhebungen zeigen, dass die schulische Bildung der über 18-jährigen Asylbewerber, die 2015 in Deutschland registriert wurden, po-

larisiert ist. Bei der Erfassung von Schul- und Bildungsabschlüssen muss aber generell berücksichtigt werden, dass die Schutzsuchenden aus Herkunftsländern mit teilweise völlig anders aufgebauten Schul- und Bildungssystemen kommen.

Offene Fragen einer effektiven Arbeitsintegration

Neben Unklarheiten hinsichtlich wichtiger sozio-demographischer Merkmale gibt es eine Reihe von Fragen, die in mehreren EU-Mitgliedsstaaten sehr kontrovers diskutiert werden. Dies gilt beispielsweise für die Frage nach der angemessenen Höhe von Sozialleistungen für Fluchtmigranten oder, ob kostenintensive Integrationsmaßnahmen durch eine Politik des „Fördern und Forderns“, d.h. Leistungskürzungen bei Ablehnung oder Abbruch von Integrationskursen untermauert werden sollen. Des Weiteren stellt sich die Frage, ob angesichts der besonders großen Schwierigkeiten der Arbeitsintegration von Fluchtmigrantinnen spezifische Integrationsmaßnahmen für weibliche Flüchtlinge notwendig sind.

Schließlich ist im Hinblick auf die Förderung gegenseitigen Lernens auf EU-Ebene und der Übertragbarkeit guter Praktiken zu fragen, inwieweit unterschiedliche institutionelle Rahmenbedingungen in den EU-Staaten die Arbeitsintegration von Flüchtlingen fördern oder behindern. Dies betrifft weniger die vom Internationalen Währungsfond (IWF) geforderten zeitlich befristeten Ausnahmen vom Mindestlohn als vielmehr das Ausbildungs- und Qualifikationssystem eines Landes. Länder mit einem flexiblen und modular aufgebauten Ausbildungssystem (z.B. Großbritannien) bietet Flüchtlingen ohne anerkannten Ausbildungsabschluss mitunter einen leichteren Berufseinstieg als Länder mit einem stärker regulierten Qualifikationssystem wie dies z.B. in Deutschland der Fall ist.

Autorin

***Regina Konle-Seidl** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg. Sie arbeitet dort im Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und Europäische Integration“.*

Kontakt: Regina.Konle-Seidl@iab.de

Weitere Informationen: www.iab.de/389/section.aspx/Publikation/k160408302

Redaktion

BBE-Newsletter für Engagement und Partizipation in Europa

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

Tel.: +49 (0) 30 62980-114

europa-bbe@b-b-e.de

www.b-b-e.de